

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

Sistema de Protección del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay: modalidad de tiempo completo e incidencia de estrategias alternativas de atención para la promoción de vida en familia de niños, niñas y adolescentes

Sofía María Galarza Cánepa
Tutora: Sandra Leopold

2022

Índice:

Introducción.....	pág. 2
Capítulo 1- Infancia y Familia desde una perspectiva de derechos.....	pág. 8
Capítulo 2- Política Pública de Protección hacia la infancia y adolescencia en Montevideo-Uruguay.....	pág. 12
2.1- Marco normativo y disposiciones institucionales.....	pág. 16
Capítulo 3- Datos Estadísticos Relevantes para el Sistema de Protección de NNA	pág. 20
Capítulo 4- Estrategias de atención que establece INAU para la promoción de vida en familia de niños, niñas y adolescentes.	pág. 28
Reflexione Finales	pág. 35
Bibliografía.....	pág. 38
Fuentes documentales.....	pág. 40

Introducción

En el presente estudio se analizarán las respuestas que se brindan a la población atendida en el Sistema de Protección para niños, niñas y adolescentes (NNA) del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) durante el período 2018-2021.

Por Sistema de Protección, se entiende a las medidas de protección brindadas por INAU para NNA cuyos derechos se ven amenazados o vulnerados y se encuentren con interrupción, pérdida o ausencia del cuidado parental o de referentes adultos significativos. Según cada caso, se implementan medidas específicas durante la permanencia de NNA en su familia de origen, Familia Extensa, Familia Amiga, Familia Preadoptiva con fines de adopción o Centros Residenciales. (INAU, 2021)

Los Centros Residenciales de Tiempo Completo son una de las modalidades de protección. Son lugares en lo que se encuentran NNA como medida transitoria ya que han sido separados de sus núcleos de convivencia con el objetivo que en el menor tiempo posible se restablezca su derecho a vivir en familia, teniendo en cuenta el interés superior del niño. (INAU, 2019)

Si bien es el último recurso en términos normativos no es así efectivamente en la práctica. En Uruguay se registra un número elevado de NNA, en esta modalidad de protección y dado que no es lo recomendable es motivo de preocupación. En el año 2020 un 63% de NNA que se encontraban en el Sistema de Protección permanecían en Centros de Residencia. (INAU, 2021)

Por objeto de estudio se definen, las modalidades de atención que el Sistema de Protección de INAU brinda a NNA privados de cuidado parental.

Para ello, se tendrá central importancia a los Centros Residenciales de Tiempo Completo y a las estrategias alternativas que establece INAU para el cuidado y protección de NNA. El mismo será enmarcado entre los años 2018 y 2021. Cabe destacar que con estrategias de atención nos referimos a las diferentes modalidades programáticas de atención que desarrolla INAU en el Sistema de Protección en relación a NNA privados de cuidado parental, promoviendo la vida en familia y procurando disminuir la internación de NNA en los Centros Residenciales de Tiempo Completo.

Para analizar dicho objeto, se llevará a cabo el estudio de la Política Pública de Protección hacia la infancia en Uruguay actual considerando: condiciones de cuidado,

recursos humanos, edades de NNA, motivos de ingreso, tiempo de permanencia, entre otros factores.

A su vez, se analizará la corresponsabilidad entre Comunidad, Familia y Estado para el cuidado y protección de NNA. En lo que refiere específicamente a la familia, se estudiará la concepción de familia que se obtiene a través de los documentos analizados de referentes académicos y se analizarán las posibilidades que se les brinda a las familias para el ejercicio pleno de ciudadanía en el Uruguay actual.

A continuación se mencionan las modalidades de atención que establece INAU (2021) para el cuidado y protección de NNA relevantes para el presente estudio, resaltando que el objetivo de dicha institución es disminuir el ingreso de NNA a los Centros Residenciales de Tiempo Completo:

- Atención en contexto familiar o no residencial: refiere al abordaje metodológico en el proceso de restituir el derecho a vivir en familia siendo acompañado por técnicos de Centros Residenciales. Dicho acompañamiento es tanto al NNA como al núcleo de convivencia. En estas ocasiones NNA pueden vivir con su Familia de origen, Extensa o Ampliada, o en una Familia Ajena.
- Familia Extensa: se brinda provisoriamente un ámbito familiar en donde existe un vínculo previo de parentesco por consanguinidad. El equipo técnico a su vez, trabaja con la familia de origen para generar mejores condiciones para lograr su reintegro.
- Familia Ampliada: hace referencia a que se le brinda provisoriamente un ámbito familiar en donde, si bien no hay vínculo por consanguinidad, sí vínculo por afinidad y proximidad. El equipo técnico a su vez, trabaja con la familia de origen para generar mejores condiciones para lograr su reintegro.
- Familia Ajena: se brinda de manera temporal un ámbito familiar de convivencia donde no existe vínculo de consanguinidad. Sucede hasta que pueda darse el reintegro familiar, adopción o acogimiento permanente.
- Modalidad de atención en proceso de autonomía: el/la adolescente reside en alguna alternativa habitacional asistida en contexto comunitario con

acompañamiento de equipo técnico del Sistema de Protección para que desarrolle una vida autónoma.

- Hogares Pequeños: centros residenciales mediante pequeñas residencias que brindan protección 24 horas, funcionan a cargo de familias con un máximo de ocho NNA
- Residenciales No Especializados: son los que brindan protección 24 horas a NNA que por diferentes motivos han sido separados de su familia de origen.
- Centros de Internación Transitoria (Breve estadía): son centros residenciales de atención transitoria que brindan atención integral a NNA. Ingresan por disposición judicial u otro actor del sistema de protección y se encuentran a la espera de una resolución, ya sea la permanencia en el sistema de protección o el retorno con sus familias.
- Centro de Acogimiento y Fortalecimiento Familiar (CAFF): brindan protección 24 horas a NNA que han sido separados de su familia. Paralelamente, fortalecen las capacidades de cuidado de sus familias de origen, promueve e implementa el acogimiento familiar o procesos de desvinculación definitiva (adopción). Se procura garantizar el derecho a vivir en familia de NNA. (INAU, 2021)

Una estrategia que puede desarrollarse en cualquier modalidad de atención son los Proyecto de Atención Integral (PAI): es la intervención socioeducativa trabajada juntamente con NNA y su familia, favoreciendo su transición hacia la vida en familia y en comunidad. (INAU, 2021)

A los efectos de desarrollar este estudio, se tendrá como eje lo que indica el Art. 7 del Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA), la efectividad y protección de los derechos de niños y adolescentes es prioritariamente responsabilidad de los padres o tutores, sin perjuicio de la corresponsabilidad de la Familia, la Comunidad y el Estado (Ley 17.823, 2004)

Es en este sentido que se dará central importancia a dicha corresponsabilidad; siendo el Estado, el que debe proteger a NNA ante la vulneración de sus derechos. Debe cumplir con sus responsabilidades a través de políticas públicas para que las familias que se encuentran en situación de exclusión económica y cultural puedan cumplir con sus responsabilidades. (Silva y Domínguez, 2017)

“Los buenos resultados no son propiedad de actos heroicos individuales, sino de actores que cumplen funciones distintas pero que armonizan el ritmo para componer un resultado común” (Silva y Domínguez, 2017, p. 58)

Con cuidado familiar INAU no refiere específicamente a padre y/o madre sino que incluye familiares o referentes adultos cercanos o la sociedad en su conjunto. Dicha institución ha priorizado desde sus fuentes documentales la permanencia de los NNA en ámbitos familiares, familia de origen, Extensa, por Afinidad, Familia Amiga y Centros Residenciales de acogida. (INAU, 2019)

Es en este sentido que, el presente trabajo resulta pertinente en la medida en que pueda contribuir a cuestionar, problematizar y reflexionar acerca del Sistema de Protección de INAU. A su vez, cabe destacar, que se tendrá en cuenta para el mismo, la experiencia laboral personal como Educadora en el Centro de Referencia Local E de INAU que data desde 2018 hasta la fecha.¹

Siguiendo con esta línea de análisis, es que surge cuestionarse en base al cuidado y protección que se les brinda a NNA en el Sistema de Protección de 24hs de INAU: ¿Existe coparticipación entre comunidad, familia y Estado tal como se establece en los documentos? Las estrategias de atención para el cuidado y protección de NNA establecidas por INAU ¿Ayudan a que dicha coparticipación se lleve adelante?

En relación a las carencias y/o fortalezas del Sistema de Protección 24hs de INAU y en particular a la Modalidad de Tiempo Completo, ¿Cómo es que se determina la internación de NNA en Centros Residenciales de Tiempo Completo? ¿Se respeta el tiempo de permanencia de NNA en Centros Residenciales que establece INAU en sus documentos? ¿Con qué Recursos Humanos se cuentan para el cuidado de NNA dentro del Sistema de Protección de INAU?

A partir de las estrategias alternativas establecidas por INAU para el cuidado y protección de NNA, ¿Se ha logrado fortalecer el ámbito familiar respetando el ejercicio de derechos de NNA amparado en los documentos? ¿Se ha logrado disminuir las internaciones de NNA en Centros Residenciales?

¹INAU, Proyectos orientados a garantizar el ejercicio de los derechos de la infancia y adolescencia y fortalecer el sistema local de protección. Recepcionan, orientan y apoyan las demandas institucionales, familiares y comunitarias. Participan e impulsan redes sociales articulando con los actores locales. Coordinan y organizan actividades de sensibilización.

<https://www.inau.gub.uy/ciudadania/servicios-en-territorio/download/4716/2127/16>

Hipótesis de trabajo

INAU con las estrategias alternativas a la internación promueve el derecho a vivir en familia, lo que evidencia un avance concreto en el cuidado y protección de NNA como sujetos de derecho.

Objetivo general

- Analizar la promoción del derecho a vivir en familia que desarrolla la Política Pública de Protección hacia NNA privados de cuidado parental en el Uruguay entre 2018 y 2021

Objetivos específicos

- Identificar y analizar las carencias y/o fortalezas del Sistema de Protección de INAU en sus diferentes propuestas de atención.
- Identificar y analizar las estrategias alternativas que se implementan en el Sistema de Protección de INAU para fortalecer el ámbito familiar y promover el ejercicio de derechos de NNA
- Identificar y analizar la modalidad de Tiempo Completo como medida transitoria de protección.

Estrategia metodológica:

Se propone un estudio cuanti y cualitativo, exploratorio, asentado fundamentalmente en fuentes secundarias que consideraron los siguientes documentos: el Estudio de Población y de capacidad de respuesta en el Sistema de Protección 24 horas, el Manual de Procedimientos para el Sistema de Protección Integral de 24 horas, Memorias Anuales, el lanzamiento de la campaña Familia Amiga que realizó INAU, las Cajas de Herramientas de Acogimiento Familiar I y II del Programa de Acogimiento Familiar de INAU y documentos del Comité de Derechos del Niño del Uruguay (CDNU). (Ver anexo 1).

Estas fuentes posibilitaron acceder tanto a datos estadísticos, como atributos cualitativos acerca del Sistema de Protección.

A su vez, se realizó una entrevista semi estructurada a un referente calificado, académico, que se desempeña en el Sistema de Protección con larga experiencia en el

campo con el fin de profundizar en el quehacer institucional, establecer carencias y fortalezas. (Ver Anexo 2)

El presente documento se compone de cuatro capítulos, las reflexiones finales, la bibliografía que se utilizó para el mismo y tres anexos.

En el primer capítulo se aborda la Infancia y Familia desde una perspectiva de derechos. En el segundo, se analiza la Política Pública de Protección hacia la infancia y adolescencia en Montevideo-Uruguay, incluyendo el Marco normativo y disposiciones institucionales para dicha política de protección. En el tercer capítulo se analizan los datos estadísticos relevantes para Sistema de Protección de NNA y por último, en el cuarto capítulo, se analizan las estrategias de atención que establece INAU para la promoción de vida en familia de NNA.

CAPÍTULO 1

Infancia y Familia desde una perspectiva de derechos.

La Convención Sobre los Derechos del Niño (CDN) que data en 1989 marca un cambio en la mirada y en la concepción hacia la infancia, entendida como:

Individuos con derecho de pleno desarrollo físico, mental y social, con derecho a expresar libremente sus opiniones, salud, educación, a crecer en un entorno protector que los y las defiende de la explotación, los malos tratos y la violencia. Es el Estado quien está obligado a adoptar las medidas necesarias para dar efectividad a todos los derechos reconocidos en la Convención (CDN, 2006, p. 6)

A partir de la CDN y con la proclama la Ley 17.823 del Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA) en 2004 en Uruguay se visualiza un cambio de paradigma, el país adhiere a los parámetros internacionales en la concepción de NNA como sujeto de derechos. Tal como establece el Art. 2 del CNA, todos los NNA son titulares de derechos, deberes y garantías inherentes a su calidad de personas (Ley 17.823, 2004) Y es por esta condición de sujetos que la familia, la sociedad y el Estado deben garantizarles las medidas especiales de protección. (Leopold, 2011)

En el marco de la política pública hacia la infancia se encuentra el Sistema de Información para la Infancia (SIPI) de INAU creado en 1989. El mismo responde a la vigilancia poblacional que reúne y comparte la información de la totalidad de los sujetos que reciben alguna prestación social. Contiene las trayectorias tanto individuales como familiares de cada uno de los sujetos que se vinculan a la institución (De Martino y Vecinday, 2011)

En este sentido, De Martino y Vecinday (2011) reflexionan que los cambios en gobernar generan modificaciones a nivel de la familia y de la comunidad. El Estado gubernamentalizado fomenta el autocontrol y la capacidad individual o familiar de administrar los riesgos basado en el discurso del ejercicio de derechos.

“(…) El gobierno no se refiere sólo a estructuras políticas o a la dirección de los Estados; más bien designa la forma en la que podría dirigirse la conducta de los individuos o de los grupos (...) Gobernar en este sentido, es estructurar un campo posible de acción en los otros” (Foucault en De Martino y Vecinday, 2011, p. 5)

Las nuevas formas de gobierno fomentan el auto-gobierno o gobierno de sí y por tanto culpabiliza y responsabiliza a las familias de déficit de socialización. Desde esta

mirada, las familias son quienes deben resolver sus problemas multicausales, que en su mayoría son problemas estructurales y les exceden. (De Martino y Vecinday, 2011)

De acuerdo a lo mencionado por Lo Vuolo y otros en Baraibar (2011) el énfasis en la heterogeneidad de las situaciones y los atributos personales, invisibilizan las condiciones materiales que generan y enfatizan la pobreza y así se naturalizan las causas de la pobreza en factores subjetivos y culturales.

Dichos autores enuncian que falta observar las diferentes trayectorias de vida y la diversidad de formas en que se expresa la pobreza para dilucidar las diferentes vías por las que se llega a la misma. Es a partir de la desmaterialización de dicha pobreza que se produce un proceso de desmaterialización de las respuestas públicas construidas. (Lo Vuolo y Otros en Baraibar, 2011)

Estas trayectorias de vida y características de la pobreza generan que la “política” de atención a la pobreza sea una suma de programas y cada programa se analiza en base a la población objetivo. Por tanto, la política se mide por la cantidad de programas que están en curso, pero esta información no puede dar cuenta de si es la cantidad adecuada, si posee objetivos y procedimientos razonables y si reducen o no la pobreza. (Lo Vuolo y Otros en Baraibar, 2011)

Siguiendo con esta línea de análisis, en base a la sociedad, la familia, el Estado y el lugar que ocupa la infancia en todo ello, INAU (2021) menciona que la infancia es la etapa fundamental para la formación del sujeto y por ello es imprescindible brindar las mejores condiciones de crianza, sostén, afecto, cariño, cuidado y protección, dado que el daño en esta etapa de vida condiciona el futuro del sujeto.

Ante ello y como dato relevante, la población mayormente afectada por la pobreza en Uruguay son NNA. Según la información recabada del CDNU² en 2020 cada 1000 NNA, 202 se encontraban bajo la línea de pobreza (20,2%) un total de 176.375 estimados. A su vez, la pobreza afecta mayormente a NNA y disminuye en cuanto aumenta la edad de la persona. En 2020, de cada 1000 NNA 214 de 0 a 3 años estaba bajo la línea de pobreza, mientras que 21 cada 1000 personas de 66 años o más se encontraban en dicha situación. Es de mencionar que el incremento ha sido mayor en hogares del interior que en Montevideo. (CDNU, 2021)

² <https://www.cdnuruguay.org.uy/noticias/incidencia-de-la-pobreza-en-nin%CC%83os-nin%CC%83as-y-adolescentes-uruguay-una-mirada-comparada-entre-2019-y-2020/>

Es por ello que la posibilidad de desarrollo y crecimiento que tienen NNA y sus familias es un problema central. Los sujetos están expuestos a la vulneración de derechos desde la primera infancia que implica pobreza y deja marca a lo largo de diferentes generaciones. (Silva y Domínguez, 2017)

En este sentido y siguiendo lo mencionado por García, Raggio, Stagno (2000), se considera necesario pensar a las familias desde la pluralidad, visualizando sus diferencias, ya que, en muchas ocasiones, a consecuencia de la pobreza, no ejercen libremente su ciudadanía. (García, Raggio, Stagno, 2000)

Todo NNA tiene derecho a vivir en familia, siendo el ámbito adecuado para su desarrollo. La familia es reconocida como construcción social, históricamente situada y es ésta la que ocupa un lugar privilegiado en el área social, es la que porta y forja al individuo (García, Raggio, Stagno, 2000) por eso, siguiendo a Silva y Domínguez (2017) cabe cuestionarse ¿con qué apoyo cuentan las familias para asumir el cuidado de los NNA? ¿Es posible que las familias mantengan el cuidado y protección de NNA si no se modifican las estrategias de acompañamiento?

Es en este sentido que los autores plantean que, para la niñez y la adolescencia, lo dramático con la institucionalización en el Sistema de Protección de tipo residencial, no es sólo la vulneración de sus derechos por verse privados de crecer en un contexto familiar, sino que, además se los expone una vez más a prácticas que reeditan esa vulneración. Silva y Domínguez (2017) destacan que en los mismos hogares a donde ingresan los NNA por violencias vividas en sus crianzas, en algunos casos, se reproduce la misma violencia que se ejerce y naturaliza en los Centros de Protección.

“En un hogar, antes de acostarse, un niño ve una cara, se despierta, ve otra, y después es otra cara que lo duerme, lo baña o lo alimenta. No suele generarse un vínculo emocional fuerte entre los niños y las personas que los cuidan” (Lahore en Silva y Domínguez, 2017, p.45)

De igual manera, en testimonios de educadores recabados por Carmen Rodríguez (2016) se evidencian las diferentes violencias y abusos ejercidas dentro de los centros residenciales hacia NNA. Al respecto, los trabajadores valoran positivamente la presencia de cámaras de vigilancia para que existan pruebas de lo sucedido.

En este marco de análisis y pensando en el Sistema de Protección desde los derechos humanos, la desinternación refiere a mejorar la calidad de vida y las relaciones familiares en la que crecen NNA. Si bien la institucionalización de NNA debe ser la

última opción y por el menor tiempo posible, Silva y Domínguez (2017) destacan que hasta el momento no se sabe cómo implementarlo. Esto se evidencia en la entrevista realizada al referente calificado. (Ver anexo 3)

“(…)Nosotros partimos de la convicción y además, tiene que ver con un mandato normativo del CNA y CDN de que la internación tiene que ser la última alternativa y que además sea por el menor tiempo posible. Entonces, en ese sentido estrategias como las que desplegamos nosotros y otros dentro del Sistema para evitar la internación y permitir que NNA continúen viviendo con su núcleo de convivencia o que cuando esto no es posible se encuentren alternativas a través del acogimiento u otra estrategia que impida la internación, son las que deben desarrollarse, fortalecerse y las que se deben priorizar. (...) Sobre ese escenario intentamos trabajar, después cada una de las situaciones son diferentes y a veces, porque no siempre se puede dar de la mejor manera de que esto se cumpla, pero en general la tendencia y el objetivo es poder hacer ese recorrido.” (Entrevista referente calificado, 2021)

Es por ello que se considera necesario pensar el ejercicio de la política pública hacia la infancia como proyecto socioeducativo. Para comenzar a cuestionar y cuestionarse, Silva y Domínguez (2017) marcan una serie de preguntas que se consideran oportunas:

“¿Cómo garantizar el derecho de todos los niños y niñas a vivir en un medio familiar?, ¿Cómo construir una institucionalidad que cuide sin dañar?, ¿Cómo garantizar el cuidado en el medio familiar sin sustituir a la familia?, ¿De qué forma desarrollar un trabajo socioeducativo en el contexto familiar y comunitario?” (p.17)

Para cada sujeto la política de protección es “lo que le pasa”, son los hechos concretos y cotidianos que le sucede. Los profesionales de trato directo exponen la política en sí misma, ya que son la cara visible para los sujetos y ofician como mediadores entre el Estado y las familias. Una pregunta que compete al trabajo que se realiza en el Sistema de Protección hacia NNA y para la presente investigación, es ¿qué mecanismos y estrategias se implementan para interrumpir la vulneración de derechos de NNA? ya que, como mencionan Silva y Domínguez (2017) se culpabiliza a las familias vulnerables sin considerar las condiciones materiales, sociales y culturales en la que desarrollan el cuidado.

CAPÍTULO 2

Política Pública de Protección hacia la infancia y adolescencia en Montevideo-Uruguay

A partir de la ratificación de la CIDN (Convención Internacional Sobre los Derechos del Niño) en 1990 se reubica a la infancia con central importancia y el Estado, comienza a asumir nuevas funciones en el campo de políticas sociales con el objetivo de lograr justicia distributiva que garantice el bien común, consolidación y ampliación de los derechos humanos. (García, 2008)

El marco conceptual y normativo de infancia que establece el Plan Nacional Primera Infancia, Infancia y Adolescencia (2016)³ determina que cada contexto sociohistórico, cultural y económico posibilita diferentes maneras de comprenderlo. El concepto infancia conlleva dos componentes, uno universal, que se refiere a todos los niños y niñas que pertenecen a una época y otro individual, que refiere a la singularidad y construcción subjetiva de cada experiencia infantil ya que existen multiplicidad de “infancias” que se encuentran determinadas por diferentes factores (clase social, género, historia familiar, localización geográfica). (Diker; Civarolo y Fuentes, en MIDES, 2016)

Durante la infancia y adolescencia los procesos psicosociales tienen gran relevancia, en el entendido que, el entorno social y ambiental influyen de manera decisiva para el desarrollo de los sujetos. En el marco de los principios y derechos que consagra la CDN, más específicamente en el artículo 4, se establece que los Estados deben invertir hasta el máximo de los recursos que dispongan para la supervivencia y desarrollo de los NNA. El ejercicio efectivo de los derechos depende de políticas públicas que el Estado implementa para asegurar un entorno de protección. (MIDES, 2016)

El Estado es quien debe actuar preceptivamente, desarrollar todas las actividades integrativas, complementarias o supletorias que sean necesarias para garantizar adecuadamente el goce y ejercicio de los derechos de NNA. (Art. 7 CNA, 2004)

Desde una perspectiva de igualdad de género en el Plan Nacional de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia (2016) se destaca que las políticas dirigidas hacia la niñez y la adolescencia deben incluir en su diseño implementación y evaluación desde

³ <https://www.inau.gub.uy/institucional/documentos-institucionales/download/4644/122/16>

una mirada ética, política, teórica y metodológica que cuestione y naturaliza las desigualdades y promuevan la igualdad de derechos.

En esta línea y en el amparo del Art.20 del CNA, las normas que regulan la vigencia efectiva de los derechos de los NNA en las áreas de supervivencia y desarrollo requerirán de la implementación de un sistema de políticas sociales básicas, complementarias, de protección especial, de carácter integral, que respondan a la diversidad de realidades y comprendan la coordinación entre el Estado y la sociedad civil. (Ley N° 17.823, 2004)

El INAU como institución rectora de la política pública dirigida hacia la infancia en su Memoria Anual de 2019⁴ destaca 5 líneas estratégicas para su desarrollo:

1. Protección integral hacia la primera infancia y sistema nacional de cuidados.
2. Derecho a la vida en familia y fortalecimiento de las parentalidades. Para ello, se reconvirtieron centros residenciales de 24 hs en centros CAFF, se crearon dos nuevos centros CAFF, se incorporaron nuevos Acogimientos Familiares, nuevos Equipos Territoriales de Atención Familiar (ETAF) dando cumplimiento al derecho a vivir en familia.
3. Vida libre de violencia, se dio prioridad a la continuidad de capacitación de los operadores.
4. Fortalecimiento institucional, refiere a la capacitación de los operadores, como también transparencia en la gestión a través de memorias anuales y rendición de cuentas.
5. Acceso a bienes culturales, espacios públicos y derecho a la ciudad.

En 2019 el INAU alcanzó la atención mensual de 94.523 NNA en las diferentes modalidades en todo el país. Los Centro de Tiempo Completo ocupaban el 4,3% y el acogimiento familiar el 1,3%. (INAU, 2020)

Un año después, a diciembre de 2020, el INAU alcanzó una cobertura de 95.467 NNA , atendidos mensualmente en todo el país a través de las diferentes modalidades de abordaje. (INAU, 2021)

⁴ <https://www.inau.gub.uy/memorias-anuales/download/6556/33/16>

Para que se cumpla con el derecho de vivir en familia y el fortalecimiento de las parentalidades, es fundamental la articulación entre los referentes interinstitucionales, referentes comunitarios y de la sociedad civil, considerando a la internación en Centros Residenciales como última opción. (INAU, 2020)

Silva y Domínguez (2017) destacan que la convicción ideológica es necesaria para trabajar en políticas de protección hacia la infancia, así como reconocer la situación de vulneración en que se encuentran NNA y sus familias es obligación del Estado y de la sociedad, actuando en pro de que los factores que la provocan se disminuyan. (Silva y Domínguez, 2017)

A su vez, mencionan que los programas que deben garantizar el derecho a vivir en familia deben cuestionar qué lo promueve y qué lo limita. No puede culpabilizarse solamente a los adultos como responsables de la exclusión, marginación ya que los mismos también se encuentran inmersos en circunstancias de vida complejas, por ello, es necesaria la acción reparatoria del Estado. (Silva y Domínguez, 2017)

En este sentido y siguiendo lo desarrollado por estos autores, se considera necesaria la intervención desde una perspectiva inclusiva; el efecto negativo de la institucionalización de los NNA está demostrado, por eso es fundamental políticas que refuercen a las familias permitiéndoles cumplir las funciones de cuidado. Para ello resulta esencial el trabajo desde un marco de un proyecto socioeducativo que promueva el cuidado y respeto por la infancia y la adolescencia. (Silva y Domínguez, 2017)

Siguiendo esta línea de análisis es que surge cuestionarse en base a la internación y las respuestas que se le brinda a la población atendida: ¿En qué condiciones se da la internación de NNA?, ¿por qué periodo de tiempo?, ¿qué coparticipación existe entre la Comunidad, Familia y Estado? son algunas de las inquietudes que surgen en el marco del cuidado y protección que se les brinda a NNA en el Uruguay actual.

Tal como refiere el INAU (2021) la mitad de la población atendida por el Sistema tiene una medida de protección debido a experiencias de abuso y violencia, dejando en claro la vulnerabilidad que presenta dicha población. En segundo lugar, se encuentran los problemas asociados al cuidado y contexto sociofamiliar.

Según lo mencionado por CDNU (2019)⁵ las causas y motivos de permanencia son difusos: protección, problemas vinculados a la familia, carencia de vivienda e ingresos económicos.

⁵ <https://www.cdnuruguay.org.uy/noticias/encerrando-no-se-cuida/>

INAU (2021) amparado en el Art. 12 del CNA establece que lo económico no puede o no debe ser una limitante para que NNA permanezcan bajo el cuidado de su núcleo familiar, es el Estado y la sociedad quienes deben comprometerse con el fortalecimiento a las familias para garantizar los derechos de la niñez y la adolescencia.

En este punto se considera importante mencionar que en el presente trabajo se hace referencia a la institucionalización e internación de manera indiferente porque así refieren los manuales y documentos analizados. Pero, siguiendo a Silva y Domínguez (2017) desinternar no es desinstitucionalizar; el primero refiere a promover la vida en familia evitando los cuidados institucionales en Centros Residenciales y el segundo hace referencia a que la necesidad de NNA de crecer junto a sus familias no quiere decir que no sea necesaria la continuidad de un seguimiento y acompañamiento de equipo técnico y por ello siga vinculado a la institución. La Institucionalización es entendida como acompañamiento en el marco de política pública hacia la infancia; equipos técnicos que de una u otra manera acompañen el desarrollo de NNA y sus familias para garantizar sus derechos. (Silva y Domínguez, 2017)

En lo que refiere a la protección hacia la infancia se visualizan cambios en las formas de intervención socio-políticas a partir de los años 90 cuando se implementaron una serie de modificaciones institucionales y tecnológicas en materia de protección social. Dichas modificaciones se realizaron en servicios focalizados hacia población definida como “de riesgo” o “vulnerable. Se modificaron programas y proyectos que abarcaran la problemática de vulnerabilidad de determinados grupos etarios, especialmente NNA. (Ortega y Vecinday, 2009) Un ejemplo de ello es el sistema SIPI de INAU (Sistema de Información para la Infancia) que ha tenido modificaciones desde su creación con el objetivo de capturar trayectorias individuales y familiares. (De Martino y Vecinday, 2011)

Las instituciones hacen sociedad y por ende hacen al individuo como ser social. Carmen Rodríguez (2016) señala que a través de los legajos, del discurso judicial y del discurso de la salud mental se visualiza como las instituciones de protección fragmentan y etiquetan a los sujetos.

2.1- Marco normativo y disposiciones institucionales

El INAU es el organismo rector de las políticas de infancia y adolescencia en Uruguay; el mismo tiene como misión garantizar el ejercicio efectivo de la ciudadanía de NNA en su calidad como sujeto de derecho y tiene como visión institucional promover, proteger o restituir los derechos de NNA del Uruguay articulado en un Sistema Nacional de Infancia, en el marco de la Doctrina de Protección Integral. (INAU, 2019) Con Doctrina de Protección Integral se refiere a que NNA ya no serán objeto de caridad, vigilancia, control y castigo sino han de ser sujetos de derecho con opinión de las decisiones que les afectan. (Silva y Domínguez, 2017)

El Sistema de Protección y en especial el de Tiempo Completo comúnmente denominados como “hogares de amparo”, ya no tienen como principal tarea pensar y efectivizar el cuidado dentro de la residencia sino que deben priorizar garantizar el derecho a vivir en familia y el goce de sus derechos básicos, acompañando los procesos de revinculación y/o acogimiento familiar (Silva y Domínguez, 2017)

El Manual de Procedimientos para el Sistema de Protección Integral 24 hs de INAU⁶ tiene como objetivo establecer procedimientos de administración institucional para la toma y ejecución de decisiones referidas a NNA. El INAU destaca que desde 2011 la institución comienza un proceso de análisis y revisión sobre los modelos y prácticas de atención hacia NNA con el objetivo de garantizar el ejercicio y goce de derecho a vivir en familia y comunidad. Para esto se crean nuevos dispositivos y estrategias de fortalecimiento familiar, con respecto a los padres, madres o referentes significativos de NNA. (INAU, 2019)

INAU remarca que todo Sistema de Protección debe estar encauzado por los cuatro principios establecidos en CDN: el Art.6 CDN principio y derecho al desarrollo integral, Art.2 CDN el principio de igualdad y no discriminación, Art.3 CDN principio de interés superior del niño, Art.12 CDN participación de NNA en todos los asuntos que les afecte. (INAU, 2019)

La vinculación al Sistema de las NNA se da una vez se hayan acabado todas las otras opciones de vínculo comunitarios, familiares o afectivos que puedan tener los NNA. A su vez, se establece que una vez que se produce el ingreso, es responsabilidad del equipo referente del Sistema realizar un abordaje para la recuperación y fortalecimiento

⁶ <https://www.inau.gub.uy/institucional/documentos-institucionales/download/6190/122/16>

de capacidades de cuidado de las familias u otros referentes, teniendo en cuenta el interés superior del NNA. (INAU 2019)

Las opciones serán, en primer lugar, apelar a la familia de origen, luego familia extensa, por afinidad, familia amiga y centros residenciales de acogida, y para aquellas situaciones que corresponda, la adopción como medida de excepción. Esta vinculación al sistema implica una revisión constante de la medida de protección que se tomó. La familia de origen debe estar informada en todo momento en dónde se encuentran NNA. (INAU 2019)

En el Manual de Procedimientos para el Sistema de Protección Integral de 24 horas se establece que los ingresos por disposición judicial se pueden producir por cuatro vías:

1. Disposición de atención transitoria: el vínculo al sistema se da de manera transitoria. El equipo que asume la responsabilidad es quien deberá contactar con el núcleo familiar como también con equipos que hubiesen intervenido en la situación e informar al Poder Judicial con lo recabado hasta el momento. Se determinará por audiencia si corresponde el cese o no de la medida de protección.
2. Disposición de permanencia en el Sistema de Protección Integral de 24 hs de INAU: el equipo de trabajo es quien asume la responsabilidad del cuidado del NNA. Debe realizar una aproximación diagnóstica integral de su situación y de su familia procurando el reintegro al núcleo familiar en el menor tiempo posible. Se comenzará la construcción del Proyecto de Atención Integral (PAI)
3. Separación de NNA de su familia por disposición judicial: implica que es responsabilidad del INAU la separación de NNA de su domicilio. El equipo territorial es quien debe informar a la sede judicial de las medidas llevadas.
4. Ingreso a solicitud del centro de salud: deberá contar con oficio judicial que respalde dicha medida. El retiro del domicilio lo realizará en este caso equipo de INAU debidamente identificado. (INAU 2019)

Otros dos tipos de ingresos que especifica INAU (2019) son:

- Ingresos por aplicación de medidas de protección por parte de INAU: encontrándose NNA con sus derechos vulnerados y no disponer de medio familiar de referencia, el INAU deberá aplicar medidas de protección.
- Reingreso/ revinculación: refiere a los casos que hubieran sido egresados, y que debieran, por algún motivo, reintegrarse al sistema de protección. Debe ser al mismo proyecto al que estuvieron vinculados salvo alguna excepción.

En el caso de que existan derivaciones, se realiza un traslado dentro del Sistema de Protección Integral atendiendo las necesidades específicas para cada situación. (INAU, 2019)

Las salidas autorizadas son acordadas y se dan durante un periodo no mayor a treinta días. En el caso de que dichas salidas se realicen con familiares o referentes como parte del proceso de pre-egreso, será parte de la planificación realizada entre el equipo, la familia y el NNA y formará parte del Proyecto de Atención Integral (PAI). (INAU. 2019)

El INAU con “salidas no autorizadas” se refiere a las salidas no acordadas de NNA. Éstas se pueden dar en el marco de un acogimiento residencial como también de las modalidades de atención en contexto y acogimiento familiar. (INAU. 2019)

El egreso del Sistema de Protección 24 hs puede darse de las siguientes maneras según lo establecido por INAU (2019):

1. El reintegro con las familias de origen o referentes cercanos: se da luego de un proceso de trabajo del equipo que viene acompañando la situación y que valora la capacidad de cuidado por parte de los adultos referentes.
2. Egreso por resolución judicial: esta modalidad refiere a la determinación por juez el egreso del NNA. Este decreto puede o no coincidir con la valoración del equipo técnico. En caso de que se entienda que no corresponda, dicho equipo deberá continuar con seguimiento en territorio y en caso de total discrepancia deberá solicitar asesoramiento jurídico.
3. Proyecto de autonomía personal: es el proceso de autonomía hacia la emancipación, por interés del adolescente y/o por no contar con referentes que habiliten otra modalidad de egreso.

4. Adopción: es la modalidad por excepción de egreso cuando se constata que su familia de origen no puede hacerse cargo de su cuidado.

A su vez, puede suceder que se solicite la prórroga de atención; la misma refiere a que la mayoría de edad no sea causal de egreso y en acuerdo con el equipo referente el adolescente continúe vinculado a la institución. (INAU. 2019)

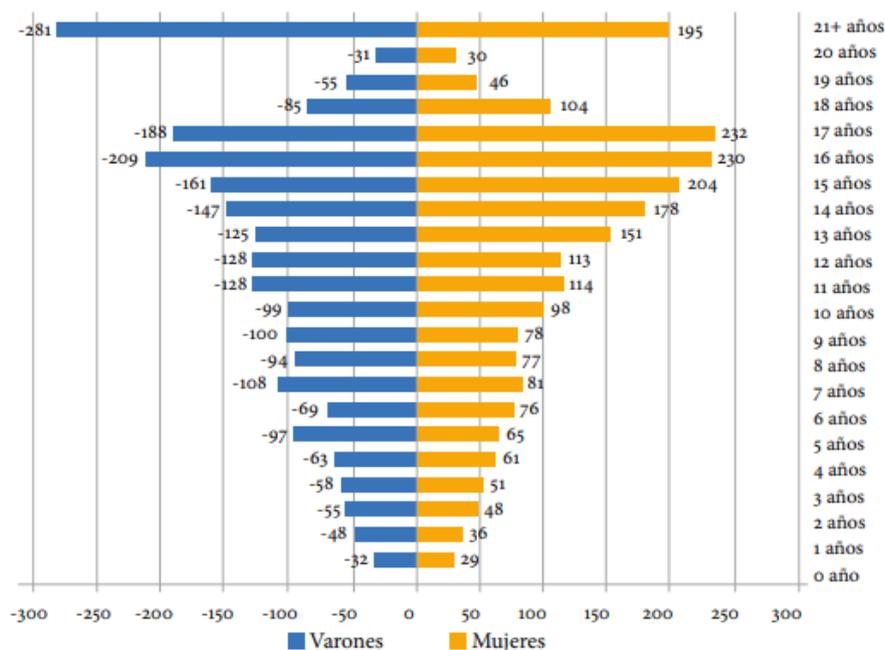
Para el egreso se debe presentar la solicitud ante la unidad territorial competente, incluyendo valoración y fundamentación de lo trabajado y solicitado, acompañado de informes psicológico, médico, educativo y social. (INAU, 2019)

CAPÍTULO 3

Datos Estadísticos Relevantes para el Sistema de Protección de NNA

En el presente capítulo se exhiben cuadros que reflejan datos estadísticos sobre el Sistema de Protección de NNA del Uruguay en el año 2020. Se entiende relevante el análisis de los mismos para contar con estudio cuantitativo de la política de protección que se brinda a NNA.

De los datos adquiridos del padrón SIPI de INAU se obtiene que en el año 2020 un total de 4665 NNA se encontraban vinculados al Sistema de Protección. (INAU, 2021)⁷



Fuente: padrón de niños, niñas y adolescentes.
Base: total de niños, niñas y adolescentes empadronados (4665).

Extraído de INAU (2021)

En la distribución por género se obtiene que un 50,6% refiere a varones, 49,2% a mujeres y 7 personas que se identificaron como trans.

⁷ <https://www.inau.gub.uy/novedades/noticias/item/3076-inau-realiza-primer-estudio-de-ingreso-en-centros-de-proteccion-24hs>

Género	
Masculino	50,6 %
Femenino	49,2 %
Trans	0,2 %
Edad	
0 a 5 años	14 %
6 a 12 años	29 %
13 a 17 años	39 %
18+ años sin discap.	6 %
18+ años con discap.	11 %
PROMEDIO EDAD	14,3

Fuente: padrón de niños, niñas y adolescentes.

Base: total de niños, niñas y adolescentes empadronados (4665).

Extraído de INAU (2021)

En cuanto a la distribución por rango de edad el grupo que predomina con el 39% es de 13 y 17 años y en segundo lugar se ubica la franja de 6 a 12 años con un 29%.

La distribución de padrón de NNA por tipo de proyecto evidencia que 2 de cada 3 se encuentran en centros no especializados (mayor proporción de menores de 13 años, un 59% y menor promedio de edad) o centros CAFF (promedio de edad levemente mayor pero con mayor presencia femenina 58%) y el tercio que resta se encuentra entre los dispositivos especializados.

En lo que refiere a la población atendida, el 52% de la población, se encuentra en centros de Montevideo. (INAU, 2021)

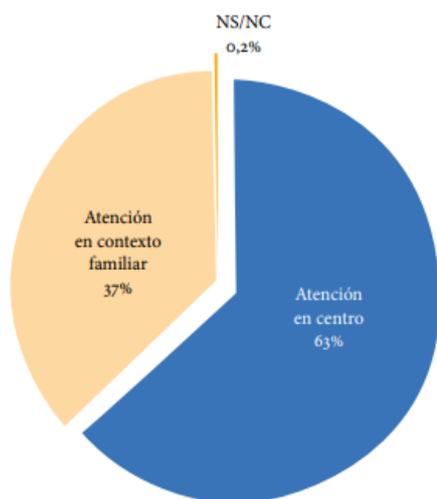
Tipo de centro	
Residenciales no esp.	57 %
Resid. estudiantiles	2 %
CAFF	11 %
Situación de calle TC	2 %
Internación transitoria	6 %
Trat. consumo sust. TC	2 %
Clínicas	6 %
Discapacidad TC	14 %
Región y gestión	
Mvd. directa	21 %
Mvd. convenio	31 %
Int. directa	27 %
Int. convenio	22 %

Fuente: padrón de niños, niñas y adolescentes.

Base: total de niños, niñas y adolescentes empadronados (4665).

Extraído: INAU (2021)

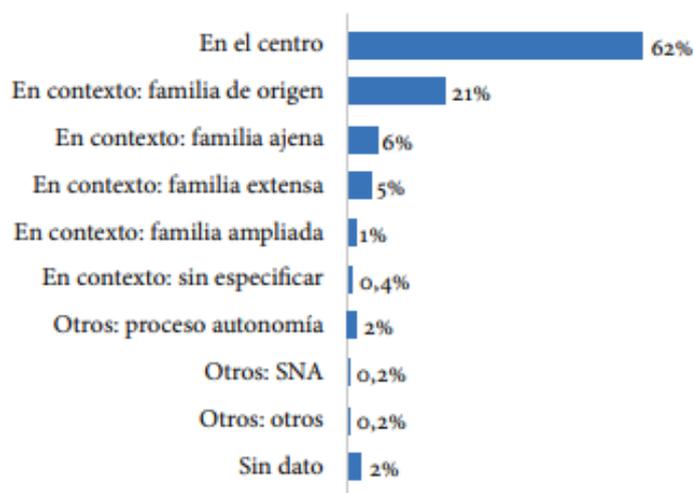
En cuanto a la modalidad de atención, en 2020 un 63% de NNA se encuentra en centros y un 37% en las restantes modalidades de atención familiar. A medida que aumenta la edad disminuye la incidencia de residencia en contextos familiares. (INAU,2021)



Pregunta: ¿(Nombre) está en el centro o en atención en contexto familiar?
 Fuente: padrón de niños, niñas y adolescentes.
 Base: total de niños, niñas y adolescentes empadronados (4665).

Extraído de INAU (2021)

Al momento del relevamiento, se obtiene que en el año 2020 el 62% de la población es atendida en el centro de residencia, un 33% se encontraba en alguna modalidad de contexto familiar (21% dentro de la familia de origen, el 5% familia extensa, el 6% familia ajena y el 1% familia ampliada) y el porcentaje restante se divide en situaciones específicas no contempladas en las modalidades anteriores. (INAU, 2021)



Pregunta: ¿En qué modalidad se encuentra?
 (* Las opciones «Otros:... » no aparecían en el cuestionario y fueron codificadas *a posteriori*.)
 Fuente: cuestionarios individuales de niños, niñas y adolescentes.
 Base: total de niños, niñas y adolescentes reportados (4303).

Extraído de INAU (2021)

De los datos obtenidos a partir de la revisión documental surge que, en promedio, la población atendida permanece en los centros 4 años. Este dato varía según la edad. Los menores de 2 años permanecen 6 meses y va aumentando de manera progresiva hasta los 8 años de edad, en tanto que entre los 9 y los 17 años de edad se ubica en un promedio por encima de los 30 meses. (INAU, 2021)

Atención en centro								
	Total	0-1 año	2-3 años	4-5 años	6-8 años	9-11 años	12-14 años	15-17 años
Menos de 1 mes	2 %	4 %	3 %	1 %	3 %	3 %	2 %	2 %
1 mes	4 %	13 %	3 %	4 %	4 %	4 %	6 %	4 %
2 meses	5 %	16 %	8 %	9 %	5 %	4 %	6 %	5 %
3 meses	4 %	7 %	3 %	4 %	5 %	4 %	7 %	4 %
4 a 6 meses	10 %	22 %	23 %	15 %	15 %	9 %	11 %	12 %
7 a 12 meses	13 %	25 %	22 %	20 %	15 %	10 %	17 %	15 %
Más de 12 meses	60 %	11 %	36 %	45 %	51 %	65 %	46 %	54 %
Sin dato	3 %	2 %	4 %	3 %	3 %	2 %	5 %	4 %
Promedio MESES desde ingreso al centro	52,5	5,5	11,1	16,7	21,5	32,0	29,9	30,4
Casos	2684	55	78	127	241	335	492	730

Pregunta: ¿En qué mes y año ingresó aquí al centro?

Fuente: cuestionarios individuales de niños, niñas y adolescentes.

Base: niños, niñas y adolescentes residentes en modalidad de atención en centro (2684).

Extraído de INAU (2021)

En lo que refiere a los Recursos Humanos, los datos recabados muestran que un 19% no supera la educación media básica, el 23% alcanzó a cursar bachillerato y el 46% tiene formación terciaria (completa o incompleta). De un 12% del personal no se cuenta con la información. (INAU, 2021)

Primaria	5 %
Ciclo básico incompleto	5 %
Ciclo básico completo	10 %
Bachillerato incompleto	10 %
Bachillerato completo	13 %
Terciaria incompleta	8 %
Terciaria completa	12 %
Universitaria incompleta	7 %
Universitaria completa	19 %
NS/NC	3 %
Sin dato	9 %

Pregunta: ¿Cuál es el máximo nivel educativo alcanzado?

Fuente: padrón de RR. HH.

Base: total de vinculaciones laborales reportadas (3810).

Extraído de INAU (2021)

En cuanto a la distribución por género y edad de los recursos humanos, en los proyectos del Sistema de Protección se muestra una población altamente feminizada (77% mujeres) y su edad promedio se ubica en los 41 años. (INAU, 2021)

	ECH 2019 (INE)		PADRÓN RR. HH.
	Total ocupados UY	Ocupados enseñanza, serv. sociales y salud	Trabajadores relevados en Sist. Prot. 24 H INAU*
Mujer	45 %	76 %	77 %
Hombre	55 %	24 %	23 %
Hasta 29 años	23 %	16 %	17 %
30 a 39 años	23 %	27 %	33 %
40 a 49 años	26 %	29 %	27 %
50 años o más	29 %	28 %	24 %
EDAD PROMEDIO	41,3	42,2	40,9

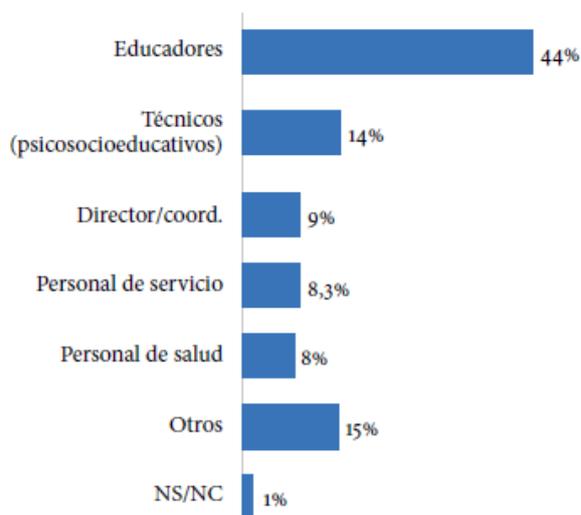
* Se excluyen los casos sin dato reportado.

Fuente: padrón de RR. HH. y microdatos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) 2019 del Instituto Nacional de Estadística (INE).

Extraído de INAU (2021)

En lo que refiere al trabajo o función que se realiza en los centros, el 44% de las y los trabajadores fueron calificados como educadores o cuidadores, el 15% es personal técnico psico socio educativo (Psicólogos, y Trabajadores Sociales, Maestros y

Educadores Sociales), el 9% de coordinadores o dirección, el 9% es personal de servicio y el 8% corresponde a personal de la salud. (INAU, 2021)



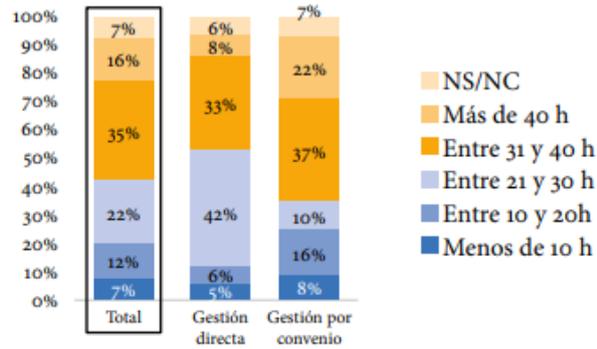
Pregunta: ¿Qué rol/función desempeña en el centro?

Fuente: padrón de RR. HH.

Base: total de vinculaciones laborales reportadas (3810).

Extraído de INAU (2021)

En cuanto a las horas de trabajo se observan diferencias según la forma de gestión de los centros. En los centros de gestión directa la gran mayoría trabaja entre 21 y 40 horas semanales, mientras que en los hogares gestionados por OSC el 60% de los funcionarios trabajan más de 30 horas a la semana. A su vez, la edad y el nivel educativo están directamente relacionadas a las horas de trabajo, en tanto, a mayor formación menor cantidad de horas. (INAU, 2021)



Pregunta: ¿Cuántas horas semanales trabaja en el centro?

Fuente: padrón de RR. HH.

Base: total de vinculaciones laborales reportadas (3810).

Extraído de INAU (2021)

En suma, a partir de los gráficos presentados por INAU (2021), dentro de la población atendida se visualiza mayor cantidad de varones y mayor cantidad de población adolescente.

En lo que refiere a las franjas etarias es de destacar que a mayor edad de los sujetos menor incidencia de residencia en contextos familiares.

La gran mayoría de NNA que residen en centros mantienen contacto con sus familiares o referente afectivo, un 86% mientras que un 12% no lo tiene.

Con los datos obtenidos del 2020 surge que existe un alto número de NNA que permanecen en Centros de Residencia, 63% del total frente a un 37% que permanece en modalidad familiar. Evidenciando que si bien hay estrategias de participación para que NNA permanezcan en un núcleo familiar aún queda mucho por hacer para el cuidado y protección de los mismos.

En lo que refiere a los Recursos Humanos se evidencia un alto porcentaje de población femenina y bajo nivel educativo. Es en este sentido que se considera necesario se brinde capacitación a los trabajadores que lo requieran como también acompañamiento terapéutico y emocional dada la complejidad del trabajo a realizar.

CAPÍTULO 4

Estrategias de atención que establece INAU para la promoción de vida en familia de niños, niñas y adolescentes

A los efectos de avanzar en la concreción del derecho a vivir en familia, se debe reducir a su menor expresión a las instituciones de encierro y fomentar el cuidado familiar. Esto se evidencia en la entrevista realizada al referente calificado. (Ver anexo 3)

“(…)cada situación es diferentes y particular pero la perspectiva de la cual trabajamos es una lógica de que la primer estrategia que se valora es mantener al niño vinculado a su familia de origen, si eso no se puede dar por circunstancias diversas, de que ese entorno no es un entorno protector y no brinda garantías, bueno buscar alternativas como ser la familia extensa (abuelos, tíos u otros) sino es posible pensar en sus vínculos ampliados en términos de referencias afectivas fraternas no biológicas pero con un vínculo previo o si no es posible pensar en una estrategia de acogimiento con un familia amiga que no tenga un vínculo previo pero que tenga intención y voluntad de brindarle una oportunidad de crecer en un medio familiar a ese niño y si eso no fuera posible, recién en ese momento y en última instancia, pensar en la internación como alternativa” (Entrevista referente calificado, 2021)

Silva y Domínguez (2017) proponen desinternar, que no quiere decir desatender, por lo contrario significa rediseñar estrategias institucionales y profesionales teniendo como centralidad las trayectorias y particularidades de cada uno de los sujetos. Es en base a esto que se analiza y reflexiona a lo largo del presente trabajo.

Desde el Directorio de INAU y a partir de los datos obtenidos del Estudio de población y de capacidad de respuesta en Sistema de Protección 24hs de INAU (2021)⁸, como principal estrategia 2020-2025 se establece el derecho a vivir en familia de NNA. Para esto se hace necesario superar los elevados niveles de internación y lograr estándares

⁸ UNICEF Uruguay, INAU, estudio que indaga sobre la situación de los niños, niñas y adolescentes que han perdido temporal o definitivamente el cuidado de sus familias y residen en instituciones del INAU: los motivos de ingreso, los tiempos de permanencia, su situación familiar. A su vez, se analiza esta información en conjunto con la capacidad de respuesta de la institución (recursos humanos e infraestructura). <https://www.inau.gub.uy/novedades/noticias/item/3076-inau-realiza-primer-estudio-de-ingreso-en-centros-de-proteccion-24hs>

que se adecuen a los derechos humanos de NNA.

Como establece INAU (2021), el objetivo es fortalecer a las familias para que NNA permanezcan y/o retornen a sus núcleos de convivencia. Para ello, se han implementado propuestas programáticas como ser los centros CAFF fortaleciendo la integración de NNA a la vida en familia.

De los datos obtenidos a partir de los recabado de la Memoria Anual 2021⁹ que presenta INAU, con 160 Centros Residenciales se realizó la cobertura de las situaciones que requieren Protección Especial o Especializada, de los cuales 29 son en modalidad CAFF. En los 160 Centros Residenciales hubo un total de 8.346 vinculaciones de NNA. En el marco del fortalecimiento familiar para NNA se concretó la apertura de un CAFF de gestión por convenio y tres reconversiones de proyectos en proceso de incorporarse en este perfil de atención. (INAU, 2022)

En el siguiente cuadro se representa la Población y Proyectos del Sistema de Protección Especial y Especializado por propuesta de atención según relación institucional en el año 2021.

PROPUESTA DE ATENCIÓN	GESTIÓN DIRECTA		GESTIÓN POR CONVENIOS		TOTALES	
	Proyec.	Vinculac.	Proyec.	Vinculac.	Proyec.	Vinculac.
Protección Especial	84	4.562	37	2.027	121	6.589
En centros de atención integral de 24 horas	65	2663	22	1368	87	4031
En centros de breve estadía	3	786	0	0	3	786
En centros de acogimiento y fortalecimiento familiar (CAFF)	15	1033	14	601	29	1634
En residencias para adolescentes madres	1	80	1	58	2	138
Protección Especializada	2	51	37	1.706	39	1.757
En residencias para la atención en discapacidad	2	51	14	653	16	704
En residencias para la atención en salud mental	0	0	12	506	12	506
En residencias para situaciones de calle	0	0	3	131	3	131
En residencias para situaciones de consumo problemático	0	0	2	86	2	86
En residencias para situaciones de violencia	0	0	6	330	6	330
TOTAL	86	4.613	74	3.733	160	8.346

Fuente: SIPI - TIC - INAU

⁹ <https://www.inau.gub.uy/novedades/noticias/download/7927/3425/16>

Extraído de INAU (2022)

A partir de los datos recabados de los gráficos anteriores se evidencia un incremento en el ingreso de NNA al Sistema de Protección en comparación al año 2020 ya que el número de vinculaciones en la modalidad de Protección Especial del 2021 supera al total de NNA vinculados al Sistema de Protección analizado en el Capítulo 3 del presente trabajo.

En lo que refiere específicamente a los Acogimiento Familiares y a través de lo obtenido de Las Cajas de Herramientas de Acogimiento Familiar I y II del Programa de Acogimiento Familiar de INAU 2020¹⁰¹¹ surge que existen diferentes modalidades de Acogimiento Familiar, ellas son: Familia Extensa, Familia por Afinidad, Familia Amiga y Familia de Tiempo Parcial (modalidad que oficia como apoyo al sistema familiar de origen colaborando con el cumplimiento de las funciones parentales básicas y de subsistencia cuidando NNA por un plazo máximo de 12 horas diarias).

Con Acogimiento Familiar nos referimos a la respuesta institucional que posibilita a NNA al ejercicio del derecho a vivir en familia cuando existe imposibilidad para hacerlo con su familia de origen. A través del mismo se busca cuidar y estimular el desarrollo de NNA, respetando su identidad y sus vínculos afectivos y previniendo o evitando su internación. Es una medida de protección integral que busca cumplir el derecho a vivir en familia. (INAU, 2020)

INAU (2020) establece que una familia de acogimiento es una familia que recibe y cuida de manera temporal NNA hasta el reintegro con su familia de origen o hasta que se determine una opción de carácter permanente.

En el caso específico de las Familia Extensas y por Afinidad, se da la postulación por parte de equipos técnicos u otros actores territoriales. Es fundamental brindar un ámbito familiar de convivencia sostenido con la existencia de un vínculo previo de parentesco o significativo. (INAU, 2020)

En el caso de Familia Amiga, se da por la convocatoria y sensibilización de la institución, luego existen etapas de valoración de la familia postulante realizada por un equipo interdisciplinario del área social y psicológico, y una capacitación a las familias acogedoras por parte de la institución. (INAU, 2020)

Cabe mencionar que cada Acogimiento Familiar tiene su modelo de convenio, etapa de valoración con sus características particulares y existe un manual de

¹⁰ <https://www.inau.gub.uy/familia/acogimiento-familiar/download/6539/982/16>

¹¹ <https://www.inau.gub.uy/familia/acogimiento-familiar/download/6540/982/16>

acompañamiento y monitoreo específico para cada tipo de Acogimiento. (Ver anexo 1)

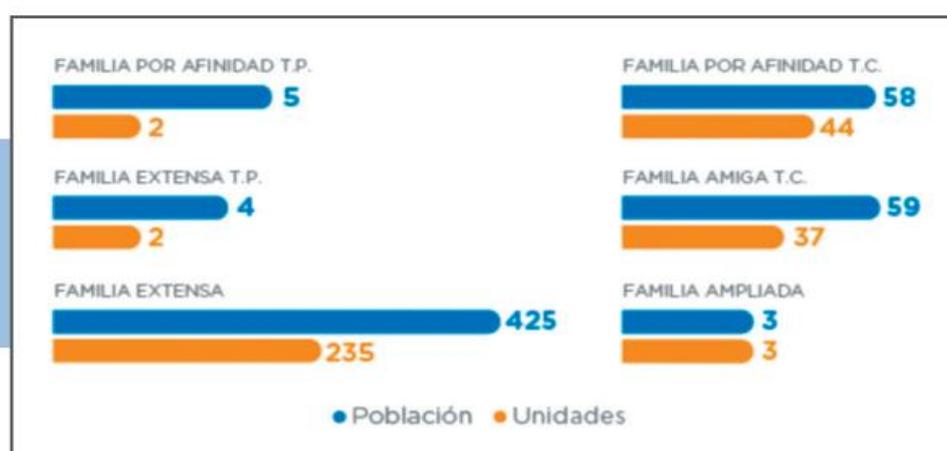
A su vez, en cada una de las situaciones el equipo que acompaña debe plantear una estrategia de intervención PAI para cada NNA, debiendo realizar el seguimiento durante todo el proceso del acogimiento. (INAU, 2020)

En el marco de la difusión y convocatoria al Acogimiento Familiar INAU en 2021 lanza la campaña “Familia Amiga”. La misma surge como iniciativa para que todo NNA ejerza su derecho a vivir en familia. Cuando NNA no permanece junto a su familia de origen se procura evitar o disminuir el tiempo de permanencia en Centros de 24 horas. Familia Amiga, es una familia que sin vínculo previo, recibe de manera solidaria y de forma transitoria a NNA. Para ello INAU difunde y convoca a través de los medios a familias que quieran ser parte de esa experiencia.¹²

A partir de los datos recabados de la Memoria Anual 2021¹³ que presenta INAU surge que, específicamente los Acogimientos Familiares, un total de 438 familias se postularon para incorporarse como Familia Amiga en el total del país, de ellos un 80% fue luego del lanzamiento de la campaña de captación que se lanzó.

En el 2021 se contó con 323 Unidades de Alternativa Familiar a las cuales se vincularon 554 NNA; lo cual representa aproximadamente un 10% de incremento en ambos valores con respecto al año 2020. (INAU,2022)

En el siguiente cuadro se representa la cantidad de aperturas de unidades de Alternativa Familiar y población atendida por perfil en el año 2021



Fuente: SIPI - TIC - INAU

Extraído de INAU (2022)

¹² <https://www.inau.gub.uy/novedades/noticias/item/3169-inau-presento-la-campana-familia-amiga-se-parte-de-su-vida>

¹³ <https://www.inau.gub.uy/memorias-anuales/download/7750/33/16>

Con dichas aperturas, se alcanzó un total de 3.150 NNA en este tipo de atención a través de 1.361 unidades. (INAU, 2022)

A su vez, se creó la Unidad Programática de Acogimiento Familiar (UPAF) en sustitución de la Unidad de Valoración de Acogimiento Familiar (UVAF). La misma se encarga de observar, difundir y vigilar el cumplimiento de los lineamientos programáticos para el Acogimiento Familiar a nivel nacional, quedando a cargo de las unidades territoriales la valoración de familias postulantes (INAU, 2022)

No obstante, siguiendo a Pastore y Silva (2019) se considera que si bien se han implementado estrategias alternativas a la internación que promueven el derecho a vivir en familia de NNA, aún queda mucho por hacer. Para ello se cree necesario cuestionar la justificación de la internación y la temporalidad, ya que NNA permanecen tiempos prolongados en la institución generando daños irreparables. En este sentido es que se reafirma una vez más lo indispensable que es fortalecer a las familias y garantizar el derecho de NNA a vivir en familia.

Es desde esta línea de análisis que se hace énfasis en la importancia del vínculo que tienen NNA con su familia de origen, siendo unos de los aspectos positivos a destacar desde INAU en el año 2020: del total de NNA que se encuentran en Centros Residenciales, el 86% mantiene vínculo cercano con sus familias. Esto marca la importancia de trabajar en el fortalecimiento de capacidades de cuidado familiar y que, con las estrategias de protección interinstitucional, se brinden los elementos necesarios que prioricen la crianza y convivencia en el núcleo familiar. Ello se evidencia en uno de los gráficos del capítulo 3 del presente trabajo. (INAU, 2021)

A su vez, para iniciar el proceso de revinculación de NNA resulta indispensable comprender a las familias de origen. Para ello se debe identificar los aspectos que deterioraron las relaciones en el núcleo familiar y desencadenaron la institucionalización. Silva y Domínguez (2017) refieren que la familia es vista como sujeto de acción ya que se asume el trabajo con el niño/a y su familia. (Ver anexo 3)

“(…)el Sistema de Protección se plantea que cada NNA tenga un proyecto individual, un proyecto de atención integral y bueno nosotros intentamos y efectivamente hacemos participar a la familia en ese proceso, pero vuelvo a decir, hay distintos niveles de participación que tienen que ver con la disposición de la

familia a participar y con algunas condiciones que la institución (...)” (Entrevista referente calificado, 2021)

A partir de la entrevista realizada se evidencia que si bien la familia es sujeto de acción, existen diferentes niveles de participación debido a limitaciones que ponen las familias o la propia institución. (Ver anexo 3)

“(...)esa participación creo que es limitada, es más declarativa que efectiva aún aunque en nuestro equipo creo que todos lo intentamos pero asumo que estamos lejos de asegurar los niveles de participación y de involucramiento que debieran darse.” (Entrevista referente calificado, 2021)

Para impulsar o fortalecer las políticas públicas de cara a la integración de NNA a la vida familiar, INAU (2021) destaca estrategias a implementar: focalizar en la educación, atender la situación en primera infancia debido al daño irreparable que se genera en dicha etapa, profundizar en la elaboración de estrategias hacia niños, niñas en edad escolar y trabajar en el egreso y autonomía con los/ las adolescentes debido a que por su edad tienen menor posibilidad de integración en un núcleo familiar.

Siguiendo a Silva y Domínguez (2017) el tiempo de atención en los Centros de Residencia de Tiempo Completo es otra línea de atención y es en esta línea de análisis que el entrevistado considera que si bien es necesario un mapa de ruta que marque un camino y un protocolo de acción, también hay que poder adaptarlo a cada una de las situaciones que se presentan y atender sus características particulares. (Ver anexo 3)

“Desde el punto de vista reglamentario, el reglamento de convenios establece un periodo máximo de tres años para ese proceso de acompañamiento ese un tiempo que está regulado administrativamente. Es un tiempo podríamos decir estándar, promedio entre dos y tres años que nosotros trabajamos con las situaciones. Hay situaciones en las que el tiempo es menor porque no requiere de un acompañamiento tan largo y otras en las que te enfrentas a una situación de un acompañamiento más prolongado y de largo aliento. (...) Hay diversas circunstancias que obligan a estar revisando permanentemente estrategias pero te diría que tres años parecería ser un tiempo razonable, también, además estamos

bastantes convencidos de que lo que no se logró hacer en ese periodo difícilmente se logre hacer con posterioridad.” (Entrevista referente calificado, 2021)

Es por esto mismo que INAU (2021) plantea que el fortalecimiento de los referentes afectivos es ineludible, como también limitar la cantidad de NNA por centro (máximo 14), contar con mayores recursos económicos y materiales y unificar estrategias entre los centros de atención directa y los convenios.

En cuanto a los Recursos Humanos, INAU (2021) aspira a impulsar formación y capacitación de los trabajadores, a su vez, prever espacios de contención para los mismos. El potencial que deben tener los trabajadores en el Sistema de Protección es detectar, visibilizar y potenciar la capacidad de acción de los sujetos. Para ello es necesario trabajar caso a caso y conocer cada una de las particularidades ayudando a que los sujetos se empoderen de su propia realidad. (Silva y Domínguez, 2017)

Otra de las estrategias que se plantea INAU (2021) es potenciar acuerdos entre las instituciones estatales y de la sociedad civil fortaleciendo el soporte hacia el egreso del Sistema de Protección ya que se aspira a que se de en el menor tiempo posible, pero es obligatorio, en el marco de la política pública hacia la infancia, que se dé con base sólida para que se sostenga en el tiempo.

Para finalizar y en correlación con lo que presentan los autores Silva y Domínguez (2017) es indispensable establecer un proceso de acompañamiento, que tenga estrategias y encuadres, planificación y reflexión. Para ello se requiere de un vínculo personalizado entre familia y trabajadores/ profesionales en el marco de un proyecto socio educativo con y para cada una de las situaciones en particular que se presentan.

Reflexiones finales

A modo de reflexión final se considera necesario repensar el derecho a vivir en familia que se les brinda a NNA en el Uruguay actual. Para ello es clave pensar en la coparticipación que existe entre Familia, Comunidad y Estado, más específicamente INAU, organismo rector de la política pública hacia la infancia y la adolescencia en el Uruguay.

Desde esta línea de análisis es que a partir del presente trabajo se procuró cuestionar y analizar las carencias y/o fortalezas del Sistema de Protección 24hs de INAU. Se tuvo en cuenta, el ingreso y permanencia en Centros Residenciales de Tiempo Completo y las estrategias de atención que desarrolla INAU en el Sistema de Protección en relación a NNA privados de cuidado parental, promoviendo el derecho a vivir en familia. Con estrategias de atención nos referimos a Familia Extensa, Familia Ampliada/Afinidad, Familia Ajena/Amiga, centros CAFF.

Como Objetivo general se planteó, analizar la promoción del derecho a vivir en familia que desarrolla la Política Pública de Protección hacia NNA privados de cuidado parental en el Uruguay entre 2018 y 2021

Como objetivos específicos se establecieron: En primer lugar, identificar y analizar las carencias y/o fortalezas del Sistema de Protección de INAU en sus diferentes propuestas de atención. En segundo lugar, identificar y analizar las estrategias alternativas que se implementan en el Sistema de Protección de INAU para fortalecer el ámbito familiar y promover el ejercicio de derechos de NNA y en tercer lugar, identificar y analizar la modalidad de Tiempo Completo como medida transitoria de protección.

Se entiende que, a partir del análisis documental y de la información obtenida de la entrevista realizada al referente en el tema se logró problematizar y analizar la Política Pública de Protección hacia NNA en el Uruguay actual.

A partir de dicho análisis se puede decir que surgieron aspectos en los que no coincide lo aportado por la entrevista y por las fuentes documentales, como ser, que la participación familiar es más teórica que efectiva, limitando el Proyecto de Atención Integral que INAU establece como estrategia para favorecer la transición de NNA hacia la vida en familia y en comunidad. A su vez, se establece que la internación de NNA debe ser la última opción y por el menor tiempo posible, pero en la práctica no siempre se logra

implementarlo. Siguiendo a Silva y Domínguez (2017) se sostiene la importancia de pensar el ejercicio de la política pública hacia la infancia como proyecto socioeducativo que se pueda sostener en el tiempo.

Es por ello que a partir del análisis realizado se puede decir que las fuentes documentales plantean lo que se espera del Sistema de Protección de INAU y de la entrevista realizada al referente calificado en el área se obtiene una mirada de lo que sucede en el ejercicio cotidiano.

Es en este sentido que se enfatiza una vez más en la importancia de repensar y cuestionar las carencias y/o fortalezas del Sistema de Protección de INAU en sus diferentes propuestas de atención en pro del cuidado y bienestar de NNA del Uruguay.

Como hipótesis para el presente trabajo se planteó que INAU con las estrategias alternativas a la internación promueve el derecho a vivir en familia, evidenciando un avance concreto en el cuidado y protección de NNA como sujetos de derecho.

En base a ello, se puede decir que, si bien queda mucho por hacer con respecto al cuidado y protección que se les brinda a NNA en el Uruguay actual, con las estrategias alternativas a la internación establecidas por INAU se han generado avances que fomentan la vida en familia de NNA. Ello se ve reflejado en datos estadísticos presentados a lo largo del presente trabajo.

A partir del análisis realizado se obtiene que si bien sigue existiendo gran cantidad de institucionalización de NNA por periodos indeterminados, ha aumentado la vinculación y permanencia de NNA en núcleos familiares en sus diferentes modalidades. INAU, ha procurado fomentar dicha vinculación de NNA en contextos familiares a través de la campaña de divulgación de Familia Amiga, como también estableciendo lineamientos específicos para cada una de las modalidades de Acogimientos. A su vez, ha conformando equipos multidisciplinarios para el seguimiento y acompañamiento de dichos Acogimientos y ha creado un equipo especializado para la atención y cumplimiento de lineamientos programáticos para el Acogimiento Familiar a nivel nacional como es el UPAF. Otro avance que se observa en relación al derecho a vivir en familia de NNA es la apertura de centros CAFF en pro del fortalecimiento familiar para que NNA retornen a sus núcleos de convivencia. Entendiendo que todo ello se lleva adelante con el objetivo de reducir las instituciones de encierro y fomentar el cuidado familiar para NNA.

No obstante, es de mencionar que si bien existen avances también surgen inconvenientes, como ser, la edad de los sujetos como limitante para el cuidado parental ya que a mayor edad es menor la incidencia de residencia en contextos familiares. A su vez, si bien se han disminuido los ingresos de NNA a Centros de Residencia de Tiempo Completo aún sigue existiendo un número elevado de internación y para que los números sean significativamente más bajos es necesario cuestionar la internación y fortalecer a las familias teniendo en cuenta que, tal como establece el INAU (2021) la mitad de la población atendida por el Sistema de Protección se debe a experiencias de abuso y violencia.

Es en este sentido que para que se efectivice la revinculación de NNA a su núcleo familiar se entiende necesario comprender a las familias y acompañarlas en el cuidado y protección de NNA. A su vez, la importancia de buscar redes familiares que oficien de sostén y ayuden cuando el grupo de convivencia no logra enfrentar los cuidados que NNA necesitan, teniendo en cuenta la particularidad que presentan cada situación y el interés superior del niño.

Desde esta línea y para finalizar es que se considera imprescindible mencionar la importancia del trabajo interinstitucional y multidisciplinario con todos los agentes dentro del territorio. A partir de la experiencia personal del trabajo realizado como Educadora desde 2018 hasta la fecha en el Centro de Referencia Local E de INAU (CRL E) ubicado en barrio Unión, que abarca el territorio del Municipio E de Montevideo, se entiende fundamental la coordinación con Policlínicas barriales, ETAF, Escuelas y Liceos, Comunas Mujer, Club de Niños, Centros Juveniles, CAPI, CAIF para lograr el acompañamiento a NNA y sus familias en pro del cuidado y protección de los mismos.

Bibliografía

- De Martino, M. Vecinday, L (2011) Las nuevas formas de gobierno poblacional. Sobre individualización e ingeniería social. Revista Fronteras. Facultad de Ciencias Sociales, Udelar. Montevideo, Uruguay.
- García, S. (2008) “Protección Especial en el campo de la Infancia y la Adolescencia. Cambios y continuidades en las políticas de infancia en el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay”. Cuadernos de la ENIA. Montevideo, Uruguay.
- García. S, Raggio. C, Stagno. A (2000) “Familia y Redes”. Centros de formación y estudios del INAME y equipo docente de Facultad de Ciencias Sociales, Udelar. Montevideo, Uruguay.
- García. S, Raggio. C, Stagno. A (2000) “Familia y Redes”. Centros de formación y estudios del INAME y equipo docente de Facultad de Ciencias Sociales, Udelar. Montevideo, Uruguay.
- Leopold Constáble, S. (2011) Viejos enunciados y nuevas leyes. Discurso político-legislativo y representaciones de infancia y adolescencia en el Uruguay actual. Revista Frontera. Vol. 11, p. 85-94 Facultad de Ciencias Sociales, Udelar. Montevideo, Uruguay.
- Ministerio de Desarrollo Social (2016) “Plan Nacional de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia 2016-202”. Montevideo- Uruguay.
- Ortega, E. Vecinday, L. (2009) “De las estrategias preventivas a la gestión del riesgo: nota sobre los procesos de individualización social”. Revista Fronteras, N° 5. Facultad de Ciencias Sociales, Udelar. Montevideo, Uruguay.
- Pastore. P, Silva Balerio, D (2019) Niños. niñas y adolescentes en el sistema de protección especial del Uruguay. Informe 2019 en CDNU. Montevideo, Uruguay
- Silva Balerio, D., Pedernera. L., Meléndez. L. (2002) ¡¡Que me importan los niños!! Una mirada crítica a las ONGs de infancia como ejecutoras de servicios sociales. Consultado en: https://www.inau.gub.uy/content_page/item/2009
- Presidencia de la República (2004) “Código de la Niñez y la Adolescencia”. Ley 17.823. Montevideo, Uruguay.
- Rodríguez. C (2016) Lo insoportable en las instituciones de protección a la infancia. Editorial Azafrán. Montevideo, Uruguay.

- Silva Balerio. D, Domínguez Collette, P. (2017) Desinternar, sí. Pero ¿cómo? UNICEF. Hogar La Barca Montevideo, Uruguay
- Silva Balerio. D, Domínguez Collette, P. (2010) Intercambios. Estrategias para conjugar el derecho a la vida familiar y el cuidado de los niños, niñas y adolescentes. Sistematización del Hogar La Barca. UNICEF Montevideo, Uruguay.

Fuentes documentales utilizadas

- INAU. Caja de Herramientas I. Acogimiento Familiar. Protocolos de Valoración Formularios, 2020.
<https://www.inau.gub.uy/familia/acogimiento-familiar/download/6539/982/16>
(20/11/22)
- INAU. Caja de Herramientas II. Acogimiento Familiar. Modelos de Convenios Manuales de Acompañamiento, 2020.
<https://www.inau.gub.uy/familia/acogimiento-familiar/download/6540/982/16>
(20/11/2022)
- CDNU. La infancia como prioridad. Observatorio de derechos de la niñez y adolescencia del Uruguay. Encerrado no se cuida, 2019.
<https://www.cdnuruguay.org.uy/noticias/encerrando-no-se-cuida/> (11/7/2022)
- CDNU. Incidencia de la pobreza en niños y adolescentes. Una mirada comparada entre 2019 y 2020, 2021
<https://www.cdnuruguay.org.uy/noticias/incidencia-de-la-pobreza-en-nin%CC%83os-nin%CC%83as-y-adolescentes-uruguay-una-mirada-comparada-entre-2019-y-2020/> (11/7/2021)
- INAU. Sé parte de su vida: INAU presentó la campaña Familia Amiga. 2021 Consultado en: <https://www.inau.gub.uy/novedades/noticias/item/3169-inau-presento-la-campana-familia-amiga-se-parte-de-su-vida> (8/10/2022)
- INAU. Memoria anual 2019 Instituto del niño niñas y adolescentes, 2020
<https://www.inau.gub.uy/memorias-anuales/download/6556/33/16> (17/10/2022)
- INAU. Memoria anual 2021 Instituto del niño niñas y adolescentes, 2022
<https://www.inau.gub.uy/novedades/noticias/download/7927/3425/16>
(16/10/2022)
- INAU, Estudio de Población y de capacidad de respuesta en el sistema de protección 24 horas de INAU. Relevamiento de recursos humanos y de niños, niñas y adolescentes atendidos, 2021
<https://www.inau.gub.uy/novedades/noticias/item/3076-inau-realiza-primer-estudio-de-ingreso-en-centros-de-proteccion-24hs> (17/10/2022)
- INAU, Manual de Procedimientos para el Sistema de Protección Integral de 24 horas, 2019

<https://www.inau.gub.uy/institucional/documentos-institucionales/download/6304/122/16> (21/10/2022)