

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

**El Plan CAIF y su incidencia en los vínculos
tempranos a través del Programa Experiencia
Oportuna**

María de los Ángeles Muñoz

Tutor: Silvia Rivero

2011

INDICE

	PÁG.
INTRODUCCIÓN	3
CAPITULO I	
LOS VINCULOS	
1.1 ABORDAJE DESDE UNA PERSPECTIVA PSICOLÓGICA Y SOCIAL.....	7
1.2 FAMILIA Y VINCULOS TEMPRANOS.....	12
CAPITULO II	
POBREZA COMO FACTOR DE RIESGO	
2.1 APRECIACIONES GENERALES.....	20
2.2 FAMILIAS EN SITUACIÓN DE POBREZA COMO CONTEXTO PARA LA CONFIGURACIÓN DE VÍNCULOS.....	23
CAPITULO III	
POLITICAS SOCIALES	
3.1 APROXIMACIONES AL CONCEPTO Y RESEÑA HISTORICA.....	28
3.2 POLITICAS DE INFANCIA EN EL URUGUAY.....	32
3.3 POLITICAS SOCIALES FOCALIZADAS	35
CAPITULO IV	
PLAN CAIF, POLITICA SOCIAL FOCALIZADA EN LA INFANCIA	
4.1 ASPECTOS SIGNIFICATIVOS DE SU HISTORIA.....	39
4.2 EL PLAN CAIF EN EL MARCO DEL PLAN DE EQUIDAD.....	43
CAPITULO V	
CAIF ¿PROPUESTA DE ATENCION AL VÍNCULO TEMPRANO?	
5.1 UN LUGAR PARA APRENDER Y CRECER JUGANDO.....	45
CAPITULO VI	
REFLEXIONES FINALES	55
BIBLIOGRAFÍA	60

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo constituye la monografía final de la Licenciatura en Trabajo Social de la Universidad de la República. En el mismo se pretende realizar una aproximación al análisis de la importancia del vínculo entre niños/as y sus referentes adultos en las primeras etapas de la vida, enmarcando la temática en una política social focalizada como lo es el Plan CAIF¹.

Consideramos que *“la extraordinaria importancia de las experiencias vividas por los niños y niñas en sus primeros años, hace necesario que los profesionales que intervienen en busca de su atención y cuidado comprendan la trascendencia de su tarea: saber dar las respuestas adecuadas a las necesidades de los niños/as y sus familias, quienes vienen marcadas por las exigencias evolutivas”* (Cenfores, Aeci, 2002:19). El abordaje que aquí se realiza constituye no solo un campo amplio e histórico de inserción laboral para el trabajador/a social como lo es la familia, sino que sobre todo, exige un compromiso profesional colectivo con el sector de la población más indefenso que es la infancia carenciada.

De esta manera, en el Primer Capítulo realizamos un abordaje teórico sobre la categoría de vínculo, haciendo referencia a una perspectiva psicológica y social que lleva a comprender la personalidad y el desarrollo del ser humano. Se considera que en el vínculo de un sujeto con otro, se están relacionado maneras de ser, de pensar y de actuar, se relacionan historias de vida que traen una fuerte y significativa influencia de las experiencias vividas en sus relaciones tempranas, es decir, en sus vínculos creados en la primera infancia.

Se entiende que en el contexto de los vínculos e interacciones del niño/a con sus cuidadores y su entorno, tiene lugar el desarrollo de cada persona como conjunto de fenómenos que posibilitan la transformación progresiva de un individuo desde su concepción hasta la edad adulta. El desarrollo es un proceso de cambio en el que el niño/a aprende a dominar niveles cada vez más complejos de movimiento, pensamiento, sentimiento y relación con los demás, convirtiéndose en un pilar desde el cual puede acceder al sistema escolar y de manera más amplia a todos los procesos de integración social (Canetti y otros, 2001). De modo que el entorno social y el interior psicológico del individuo se encuentran integralmente vinculados definiendo una única trayectoria de desarrollo.

¹ Centro de Atención a la Infancia y la Familia.

De este modo, la interacción permanente con el mundo que se presenta como una necesidad del ser humano, trae como factor fundamental para los vínculos, el contexto y el ámbito donde se generan. En este sentido, en una segunda parte del primer capítulo, hacemos referencia a la familia como grupo determinante en la vida del ser humano, dado a que todo niño nace y se integra a un núcleo de personas responsables de su desarrollo integral. Consideramos en este trabajo, que a través de la configuración de los vínculos familiares aparecerá la figura o referente adulto significativo para ese niño/a, quién puede ser uno o ambos padres así como otro adulto o integrante del grupo de convivencia. Si bien la familia se encuentra en permanente cambio evolucionando conjuntamente con los procesos que vive la sociedad humana, destacamos que su función de brindar protección y cuidado se ha mantenido ajustándose a las pautas de crianza de cada familia y época histórica.

En el Segundo Capítulo, profundizaremos en el contexto donde se configuran los vínculos de la primera infancia, analizando la pobreza como factor de riesgo. Luego de algunas apreciaciones generales sobre el concepto, veremos de qué manera las familias que se encuentran en esta situación, pueden incidir desfavorablemente en el desarrollo de vínculos saludables.

Cabe mencionar que al referirnos a la primera infancia, priorizamos aquí las edades que comprenden de 0 a 3 años, pues es donde se produce una mayor velocidad de crecimiento. Las investigaciones indican que este es un periodo crítico para el desarrollo de la inteligencia, la personalidad y la conducta social de vida, entendiéndose que si las condiciones de su entorno no habilitan en esta fase a una adquisición de las habilidades necesarias para la vida, muchas de ellas, como ser las habilidades sensoriales, pueden perderse en forma irreversible. Según Terra², en los sectores pobres del Uruguay el deterioro en el desarrollo psicomotor y emocional de los niños/as se acentúa a partir de los dos años, y crece con el aumento de la edad, dejando en evidencia la importancia de poder apostar a la primera etapa de la vida, logrando mayor eficacia cuanto más precoz sea la intervención.

En nuestro país desde finales de la década del 80, se han puesto en marcha políticas sociales dirigidas a disminuir los deterioros que la pobreza genera, y consideramos que con la evolución de estas políticas existen hoy Programas que promueven el vínculo temprano entre el niño/a y el adulto, aunque creemos las

² Citado por el GIEP en “Cuidando el Potencial del Futuro: El desarrollo de niños preescolares en familias pobres del Uruguay”. Dpto. de Psicología Médica, Facultad de Medicina. UDELAR, Montevideo – Uruguay, 1996

Políticas Sociales deberían apuntar en mayor medida a esta temática como forma de inversión en uno de los factores protectores de mayor importancia en la infancia. Según Spitz, una falla en el vínculo puede llevar a generar enfermedades físicas, hasta alcanzar la muerte por tristeza (Spitz citado por Guerra, 2009).

En este sentido, a modo de conocer como el Estado ha intervenido en este factor de amenaza para la configuración de vínculos en la primera infancia, comenzaremos en el Tercer Capítulo realizando una aproximación al concepto de Políticas Sociales. Existen varios autores que dan respuesta a la interrogante de *¿qué se entiende por políticas sociales?* de todos modos, consideramos que más allá de la definición que se adopte, las políticas sociales deben ser pensadas a partir de una perspectiva de totalidad, estructural e histórica, reconociéndoles tres funciones básicas: social, económica y política (Pastorini, 1995). En este capítulo, se establece además una breve reseña histórica haciendo referencia a las distintas generaciones de políticas que configuran la construcción y el desarrollo de un Estado interventor en el diseño de las políticas sociales en el Uruguay.

Destacaremos las peculiaridades socio-históricas que caracterizaron las políticas de infancia en nuestro país, y su funcionalidad para la instauración de un nuevo orden social. Por último, nos centraremos en las políticas focalizadas, que surgen en el marco de un profundo cambio en el sentido y la responsabilidad que asume el Estado ante las situaciones de pobreza. Aparecen como forma de rectificar los errores de las políticas sociales del pasado y de adaptarse a los nuevos requerimientos de la actualidad.

Es en este marco que surge en la década del 80 un Plan nacional para atender a la primera infancia, el Plan CAIF. A través de este primer Programa para niños/as de 0 a 3 años en el Uruguay, la sociedad civil organizada y el Estado, intentan dar respuesta a las demandas incesantes y cada vez mayores de aquellas familias cuya situación de pobreza es una amenaza para lograr un desarrollo físico, emocional y social pleno.

Según Isabel Bove (1998) en los primeros años de vida la pobreza significa mucho más que la carencia de bienes y servicios, afecta la personalidad, inhibe el desarrollo de las potencialidades del niño en tanto ser humano y limita la adquisición de las capacidades requeridas para aprovechar las oportunidades de crecer en forma plena e integral. En este sentido, los Centros CAIF aparecen como unidades

operativas del Plan que permiten una intervención temprana con la población; no solo cubren las necesidades sociales del niño en las áreas de Estimulación Oportuna, Educación Inicial, nutrición y salud, sino que promueven la orientación y capacitación de los padres/madres, procurando la vinculación activa de la familia.

Presentaremos en el Cuarto Capítulo algunos aspectos significativos de la historia del Plan CAIF, como un ejemplo de política social focalizada en la infancia. Conoceremos sus principios orientadores y principales objetivos, señalando también las particularidades de su propuesta. Para finalizar, veremos cuáles han sido los principales avances del Plan en busca de las metas que pretende alcanzar, en el marco del Plan de Equidad que impulsa el gobierno.

De este modo, analizamos como a lo largo de su trayectoria el Plan Caif ha experimentado distintas transformaciones, que han ido contribuyendo al alcance de su misión y a la posibilidad de influir en la relación vincular que se establece entre los niños/as y sus adultos significativos. Pues a través del programa “Un lugar para aprender y crecer jugando” se brinda la notable oportunidad para interactuar oportunamente con las familias, promoviendo el vínculo entre los niños/as y el adulto referente y fortaleciendo los roles esenciales, lo cual no analizamos en el Quinto Capítulo. Además conoceremos desde la percepción de quienes trabajan en un Centro Caif, en este caso el Caif Karen de la ciudad de Salto, si la participación en el Programa Experiencia Oportuna permite promover también el vínculo de la familia con la institución, e incidir en la continuidad de su participación frente a las demás propuestas del Plan.

Es en este sentido, que nos proponemos conocer la incidencia del Plan Caif en los vínculos tempranos, como política social focalizada en la infancia. Y determinar el impacto del Programa Experiencia Oportuna en la relación niño/a familia y en la continuidad de su participación en el Caif, lo cual contribuirá a responder la interrogante ¿Plan Caif, Propuesta de atención al vinculo temprano?

Para finalizar el trabajo, en el último capítulo expresaremos algunas consideraciones generales buscando contribuir a la reflexión y a las alternativas de su abordaje, destacando aspectos que se entienden de suma importancia para la elaboración de acciones comprometidas con esta temática.

CAPITULO I

LOS VÍNCULOS

1.1. ABORDAJE DESDE UNA PERSPECTIVA PSICOLÓGICA Y SOCIAL

En este capítulo se realizará una aproximación teórica al análisis del vínculo y su importancia, conociendo acerca de diferentes enfoques.

Partimos para ello de la perspectiva psicológica de Pichón Riviére, este autor no realiza un abordaje sobre las experiencias y efectos de los vínculos en edades tempranas, ni profundiza en las relaciones intrafamiliares específicamente, pero resulta interesante su aporte en la medida en que define a los vínculos y resalta su importancia como necesidad inherente a la condición del ser humano.

Considera a los vínculos como una estructura que se configura en la relación de un sujeto con otro, donde la comunicación que se establece dentro de esa estructura es *“lo más característico del hombre por la necesidad de estar en permanente comunicación con los demás”*, según el autor *“solo se es persona en un grupo o ámbito humano”* (Pichón Riviére, 1985:88).

Siguiendo este enfoque, el vínculo es siempre un vínculo social, porque a través de la relación se repite una historia de vínculos determinados en un tiempo y espacio específico, por ello relaciona el vínculo con la noción de rol y comunicación. Todas las relaciones interpersonales en un grupo, en una familia, están regidas por un interjuego permanente de roles asumidos y adjudicados. En la medida en que uno adjudica y el otro recibe se establece entre ambos la relación de vínculo que tiende a desarrollarse dialécticamente llegando a una síntesis de los dos roles, éstos dan las características del comportamiento tanto del individuo como del grupo. Crean precisamente la coherencia o no entre el grupo y los vínculos dentro de dicho grupo, para que se establezca una buena comunicación es fundamental que cada sujeto asuma el rol adjudicado, según Pichón Riviére (1985), cuando esto no ocurre la comunicación se dificulta o interrumpe, afectando así el vínculo configurado.

Si bien este autor menciona a la comunicación y a los roles como componentes fundamentales para que se establezca una buena estructura vincular, también hace énfasis en la personalidad de cada sujeto que se relaciona.

Considera que en cada relación está implicada toda la personalidad con su aparato psíquico, con sus estructuras, lo que hace a la particularidad de las relaciones. La estructura como vínculo se va caracterizando de manera que adquiere cierta diferenciación según el momento y según el sujeto, configurando un vínculo personal que puede ser diferente con otro o con otros y también con cosas. Pero esta relación va en doble sentido debido a que los vínculos también hacen a la personalidad, la misma *“resulta de establecer una relación particular con un objeto o con un grupo de manera particular y con una fórmula particular”* (Pichón Riviére, 1985:48). Según el autor, *“el vínculo que primero es externo, después se hace interno y luego externo nuevamente, posteriormente vuelve a ser interno configurando permanentemente la fórmula de esa espiral dialéctica de ese pasaje (...) que contribuye a configurar la noción de límites entre el adentro y el afuera”* (Pichón Riviére, 1985: 55), esto determina que las características del mundo interno de dos personas dadas sean completamente diferentes frente a una misma experiencia de la realidad externa. Los pensamientos, ideas y el contexto en general de una persona son una representación particular e individual de cómo ha sido el mundo captado por ella de acuerdo a su historia personal y la manera en que actúa ese medio sobre ella y ella sobre el medio.

Esta mirada del vínculo y la personalidad también la encontramos en el enfoque social de David Howe, este autor profundiza en la importancia de las relaciones y el papel que desempeñan en nuestro desarrollo psíquico, en la competencia social y en el bienestar personal, enfatizando así en el entorno social, y en las experiencias y vínculos tempranos.

Menciona que muchos aspectos de la personalidad se forman a través de la experimentación de un círculo constante de relaciones íntimas con las personas que nos rodean, de modo que el tipo de adulto en que nos convertimos no es solo el producto de la naturaleza biológica sino que resulta también de las interacciones que mantenemos a lo largo de los años de formación de nuestro desarrollo psicológico. Lo que está en el exterior social a la larga se consolida en el interior psicológico, las relaciones se internalizan, *“la formación del yo y de la personalidad del individuo tienen lugar en el seno de una matriz de relaciones sociales”* (Howe, 1997:37) desarrollando modelos mentales que intentan interpretar a las personas y a las situaciones sociales. Coincidiendo con el anterior enfoque, plantea que la calidad de las relaciones influirá en el tipo de personalidad que forma, pero también la personalidad que surge afectará al tipo de relaciones de las que se experimentan. Agrega que las diferencias naturales de temperamento, humor, confianza en si mismo y curiosidad intelectual se formarán

en diferentes respuestas sociales, creando entornos sociales diferentes que cada individuo tendrá que dominar (Dunn citado por Howe, 1997)

Dentro de este lineamiento, el vínculo o interacción con las cosas y personas que nos rodean resulta fundamental para el proceso de crecimiento y desarrollo, pero también aparece el crecer en relación con los demás como proceso único entre ser un ser humano y convertirse en un ser social.

El vínculo con los otros aparece como eje cuyo alrededor gira la vida de una persona, de modo que ningún individuo puede ser comprendido aisladamente de las relaciones en la que vive. No es necesario tener experiencia de nuestro ser en relación con los demás para ser plenamente humanos o efectivamente competentes, pero dado que las relaciones son tan importantes, la cualidad de la vida social puede medirse en términos de la cualidad de nuestras relaciones sociales implicando así la competencia social del individuo, la personalidad y su identidad. Para medir la cualidad de los vínculos, en este enfoque se hace referencia a la ausencia y presencia relativa de cosas como la intimidad y comunicación, afecto y reciprocidad, comprensión y empatía, apoyo y seguridad, coherencia y cariño, tolerancia y aceptación. Los vínculos seguros están asociados a una conversación fluida, expresión y reconocimiento de sentimientos, mientras que los vínculos inseguros se caracterizan por una comunicación restringida, poco diálogo y conversación (Howe, 1997).

De modo que también se hace énfasis en la comunicación como determinante del vínculo, refiriendo aquí al carácter y cualidad del mismo. Cuanto más abierto y directo sea el diálogo mayor serán las oportunidades y probabilidades de que aparezcan en esa relación la reciprocidad, tolerancia, el afecto y la comprensión hacia el otro. Pero la capacidad que tenga cada persona para comunicarse, expresar sus sentimientos, pensamientos e ideas también dependerá del tipo de vínculo y comunicación experimentada en sus primeros años de vida.

Resulta difícil que las experiencias y vínculos posteriores, tengan un efecto tan grande sobre las personas como lo tienen los vínculos generados en las primeras etapas de la vida (Howe, 1997). Es allí donde el/la niño/a adquiere su primera experiencia de convivencia conociendo acerca de sí mismos y de los demás, aprendiendo también lo que más adelante le exigirá la comunidad y la sociedad a la que pertenece. En estos primeros años el aprendizaje se va desarrollando y está condicionado por la comunicación y el tipo de vínculo que establezca el niño o niña

con quienes estén mas cerca de ellos en su primera infancia, padre y/o madre, referente u adultos significativos.

Es en esta etapa que empiezan a potencializarse o no, las capacidades y habilidades intelectuales, motoras, emocionales y sociales del niño/a que son determinantes para los logros que le aseguren su bienestar psicosocial futuro.

Cuando las relaciones sociales se experimentan en forma limitada, incompleta o distorsionada, los modelos mentales descifrarán e interpretarán la experiencia social de manera poco coherente dañando la capacidad de enfrentarse a estas situaciones. En cambio, cuando estas experiencias tempranas resultan afectuosas y fortalecedoras, favorecen nuestro desempeño y dominio propio a la hora de negociar el mundo social (Howe, 1997).

De este modo el primer entorno o contexto social de cada ser humano resulta determinante y adquiere mucha importancia como ámbito donde los vínculos se generan, desarrollan y manifiestan permanentemente.

Dentro del contexto social cercano encontramos las interacciones diarias con otras personas caracterizado por las relaciones con los padres, familiares y círculo de amigos, mientras que en un contexto más lejano se ubican las relaciones que se pueden dar cuando las personas se vinculan con organizaciones, escuelas, iglesias, grupos, clubes, estos vínculos configuran relaciones menos íntimas pero también son de influencia importante en la vida de todo ser humano, de modo que desde su nacimiento el individuo está condicionado por la sociedad en que nace y por el contexto histórico en que se encuentra. En cada actitud se trasluce la forma particular e individual en como las personas captan al medio y como lo viven, el conjunto de las relaciones no solo influyen en la personalidad sino en los futuros vínculos, en cómo interpretar su propia experiencia y en la capacidad para comprender a los demás.

También es interesante mencionar que pese a las experiencias de relaciones negativas en la primera infancia, que pueden desencadenar consecuencias poco favorables en el desarrollo de la personalidad y al momento de establecer nuevas relaciones a futuro, también existe la posibilidad de revertir estos efectos dependiendo de los recursos internos y externos de cada persona.

La facultad del individuo para hacer las cosas bien y de forma socialmente aceptable pese a su entorno agobiante y adverso, es la capacidad de resiliencia que tiene el individuo, donde aparece la virtud de aprender de lo bueno que hay en las alternativas que las personas encuentran para sí mismas.

Según Howe (1997) cuando el individuo tiene esta capacidad de recuperación puede avanzar enfrentándose adecuada y competentemente a las relaciones sociales incluyendo las que se dan en el plano más íntimo con la pareja y los hijos.

Si bien es muy difícil que las personas puedan sobreponerse a las experiencias negativas de la infancia, donde aparecen las relaciones que han sido de baja o pobre calidad, existen ciertas aptitudes y mecanismos que fomentan la resiliencia en un individuo y pueden contribuir a alcanzar una personalidad bien integrada. Tener desde edades tempranas la capacidad de reflexionar sobre las propias experiencias y sobre los sentimientos y pensamientos de otras personas, habilita la facultad de comprensión, de encontrar sentido y significado a las situaciones vividas, facilitando así la posibilidad de recuperación ante circunstancias difíciles. La resiliencia también se asocia a la posibilidad de disponer de una relación de aceptación incondicional con al menos una persona significativa, donde se pueda disfrutar del apoyo emocional y de una experiencia relacional solvente, esta puede darse tanto dentro como fuera del ámbito familiar (Vanistendael, 2005).

En este sentido aparecen como relevantes también las intervenciones profesionales que puedan realizarse desde distintas áreas, ya sea en forma particular o desde un marco institucional. Desde el Trabajo Social resulta fundamental el poder brindar nuevas perspectivas relacionales, analizando e interviniendo desde la óptica de las fortalezas, apreciando la capacidad de resistencia de la persona y promoviendo las cualidades existentes como uno de los procesos promovedores y protectores de la resiliencia.

Howe (1997) considera que los niños/as son capaces de construir una resistencia psicológica a ciertos riesgos de su entorno social cuando disponen de una buena relación de apoyo que intensifique un concepto positivo del yo fuera del entorno de riesgo. De igual manera disponer en otras etapas de soportes sociales solventes, ya sea desde lo profesional o a través de una *“relación íntima, confiada y armoniosa, actúa como un poderoso mecanismo protector contra los reveses y trastornos ocurridos en la infancia”* (Rutter y otros citados por Howe, 1997:212).

Otro mecanismo de protección a la hora de fomentar la capacidad de recuperación en el individuo está visto en el cambio o separación del entorno de riesgos. Esto implica salir de un contexto tanto familiar como comunitario considerado desfavorable y lesivo, a modo de situarse en un nuevo entorno social de mejor calidad. Según Eloísa García (1983), la calidad de un entorno físico y humano es el verdadero matiz para proporcionar cambios, de modo que ante experiencias tempranas en condiciones difíciles y adversas, el progreso puede lograrse de acuerdo al potencial de cada persona y la posibilidad de vivir un nuevo medio que sea comprensivo, organizado y coherente.

En este sentido los vínculos asumen gran importancia en la vida más allá de los efectos de las primeras experiencias relacionales. Si bien estas últimas resultan determinantes, *“quien ahora somos y que hacemos se basa en una gama de relaciones de toda la vida”* (Howe, 1997: 16), vínculos e intimidad siguen siendo importantes a lo largo de nuestros años y continúan desempeñando un papel esencial en el desarrollo y experiencia de posteriores relaciones tanto con amigos como con familiares, personas del ámbito laboral, recreativo o comunitario.

Para el trabajo social, principalmente en su nivel micro de intervención que implica el trabajo con individuos y familias, las relaciones y vínculos pueden aparecer muchas veces como objeto de intervención, pues actúan como desencadenantes de diferencias, problemas o dificultades de una persona con otra, pero también resultan en muchos casos ser la forma o vía utilizada para tratarlos y regularlos, incluyendo el propio modo de relacionarse.

Aquí cobra especial importancia, tanto el poder comprender la historia relacional de las personas y su actual ámbito social y material como seguiremos viendo a continuación, así como, la capacidad profesional para establecer relaciones personalizadas desarrollando básicamente, la vertiente comunicacional que caracteriza al Trabajo social.

1.2 FAMILIA Y VINCULOS TEMPRANOS

La familia resulta el primer entorno social del ser humano adquiriendo mucha relevancia como contexto determinante en los vínculos tempranos. Es necesario abordar aquí desde que concepción de familia partimos para este análisis y cuáles serían sus elementos fundamentales para esta primera fase del desarrollo,

considerando que se trata de una institución social que como familia nuclear tradicional ha venido disminuyendo, viéndose en cambio un aumento de distintos tipos de arreglos familiares.

Estos cambios significativos que vienen experimentando las familias en su composición, en sus funciones y en la manera en que se relacionan los miembros entre sí y con la sociedad adquieren distintas interpretaciones. Por un lado pueden ser considerados como la expresión de la crisis de la familia, lo cual actúa como una amenaza para el orden social y moral. Desde esta perspectiva, las nuevas estructuras familiares aparecen como disfuncionales y generadoras de conductas desviadas de sus miembros. Mientras que otro enfoque, entiende que estas transformaciones forman parte de un proceso de evolución que abarca a toda la sociedad, donde las nuevas condiciones sociales, económicas y laborales han generado la necesidad de nuevos tipos de familia que se adecúen a las características de la época actual.

Se entiende aquí que la familia ha sido siempre un emergente directo del contexto social, económico, cultural, y demográfico en el que se encuentra inmersa. De esta manera es que tuvo origen la familia nuclear; surgió de la articulación de las necesidades económicas productivas de la Revolución Industrial y el Capitalismo, con el apoyo del Cristianismo y las ideas de la Modernidad. A partir de estas concepciones se fortaleció el modelo de familia nuclear como familia ideal, relacionado directamente con el bienestar psicológico y emocional, lo cual conduce a la naturalización de la familia como un fenómeno propio de la vida del ser humano.

Pero este modelo funcional a las condiciones sociales y económicas de aquella época, fue perdiendo vigencia con la evolución de la sociedad. Nuevos fenómenos sociales indican nuevas tendencias; la revolución sexual, la revolución de los divorcios y los movimientos por la igualdad de género, conforman tres ejes fundamentales para las transformaciones en la organización doméstica y las reestructuraciones de los lazos de convivencia. En este marco, la familia fue adoptando distintas estrategias de organización y acomodación de acuerdo a las condiciones del contexto actual, donde los patrones de comportamiento y los valores esenciales de las personas han ido cambiando.

Elizabeth Jelin trae una concepción clásica de familia donde se la concibe como *"...la institución social ligada a la sexualidad y a la procreación, que regula, canaliza y confiere significado social y cultural a las necesidades de sus miembros, constituyendo*

un espacio de convivencia cotidiana, el hogar..." (Jelin, 1994:24). En esta concepción, se observan valores que postula el modelo de familia nuclear, como la triada convivencia, sexualidad y procreación los cuales han ido perdiendo vigencia en la sociedad y generando aportes en este proceso de cambios.

Aparecen distintos tipos de arreglos familiares de composición muy diversa: hogares monoparentales, hogares unipersonales, hogares extendidos y familias ensambladas. Se ven reformuladas las funciones parentales, los lazos con los núcleos familiares de origen y el lugar que ocupan los hijos, la autoridad de los padres disminuye y comienza a variar la distribución del poder entre un hombre y una mujer en la pareja.

De este modo, entendemos que la familia es una organización en movimiento que está sometida a cambios profundos a lo largo del tiempo. Pero pese a sus modificaciones conserva su lugar como primer grupo de relacionamiento y permanencia del ser humano desde donde emerge para integrarse a la sociedad, manteniendo siempre los vínculos básicos aún cuando alguno de sus integrantes estén ausentes y sus roles deban ser cumplidos por otra persona. De esta manera, ofrece un ámbito de contención y apoyo afectivo emocional que toda persona necesita para crecer.

Al decir de Fassler, *"no se trata de sustituir unos modelos de familia por otros sino que se trata de reconocer la multiplicidad de vínculos, su legitimidad y capacidad para cumplir con las funciones adjudicadas a la familia"* (Fassler, 2007:29).

En este sentido, el apoyo de los profesionales del área social es fundamental, en un proceso de adaptación a las variaciones donde es necesario promover la capacidad autónoma de las familias en sus diversas modalidades para alcanzar el bienestar de sus miembros. Apoyando en el reconocimiento de que el cumplimiento de sus funciones y la calidad de sus vínculos, pueden aparecer determinantes en la vida de un ser humano en mayor medida que el tipo de familia que conformen.

Focalizamos aquí la importancia de la familia y sus funciones en los primeros años de vida, entendiendo que los niños y niñas nacen y se incorporan a un grupo donde existe la responsabilidad inmediata y directa por su cuidado (Durham, 1983), donde se le debe brindar oportunidades y posibilidades para crecer y madurar. Según el código de la niñez y la adolescencia la vida familiar es el ámbito más adecuado para

el mejor logro de la protección integral siendo un derecho de todo niño/a. Entendiendo que si algún niño/a “*carece de familia, tiene derecho a crecer en el seno de otra familia o grupo de crianza...*” (Ley N° 17.823, 2004: Art.12).

Es decir, lo fundamental reposa aquí en aquella familia definida como núcleo de personas que conviven con la tarea primordial de cuidar y proteger a sus miembros, donde se establecen relaciones continuas, personalizadas y cuyo motor son los afectos, donde todo niño/a aprende a reconocerse como parte de un grupo, permitiéndole construir su identidad y sentido de pertenencia (Miotto, 1997).

Este ámbito se vuelve insustituible para los niños y niñas considerando que sus primeros años de vida, constituyen una fase fundamental para el desarrollo vincular de las personas. Pero es necesario evaluar la situación familiar que le sirve de sostén, de modo que el ambiente que lo cuida debe desarrollar ciertas cualidades.

Bernardi³ expresa, “*se aprende a ser padre a medida que se responde a las necesidades del hijo. Este desarrollo de nuevas cualidades complementarias resulta crucial para que la relación sea mutuamente beneficiosa y enriquecedora o que resulte disfuncional y generadora de trastornos*” (Bernardi, 1993:04).

Es necesario partir reconociendo que el/a niño/a o bebé, así como todos los integrantes de la familia, tienen un rol activo en las interacciones y vínculos, construyendo la experiencia. De modo que está favoreciendo su propio desarrollo a través de la actitud activa frente a sus contactos sociales y emocionales, contando al mismo tiempo con la reciprocidad de los padres y del ambiente.

Si bien es importante para el/la niño/a que todo su entorno social reconozca su aporte, esta capacidad puede llegar a determinar su “*figura de vínculo selectiva*”, según Howe (1997), todos los niños/as necesitan del afecto de esta figura adulta, que le permita en otras etapas de su desarrollo revertir el afecto en nuevas relaciones.

A esto también refiere Bowlby (1989) al hablar de “*figura de apego*”, considerando que al ser sensible y accesible al otro, le permite ofrecer un fuerte sentimiento de seguridad que lo alienta a valorar la relación. Considera que el/la niño/a puede buscar la proximidad con una diversidad de individuos, pero el vínculo de apego

³ Estas expresiones aparecen en el prólogo a la primera edición de Canetti, A.; Cerutti, A.; Zubillaga, B.; Schwartzmann, L.; Roba, O.: “Desarrollo y Familia”. El niño de 0 a 5 años. Ed. Aula, Mdeo, Uruguay, 2001.

solo está limitado a unos pocos. Si bien este vínculo es más evidente en la primera infancia, puede observarse a lo largo del ciclo de la vida, pues disponer de una figura de apego sensible continúa reforzando la comprensión social y sigue siendo la fuente del sentimiento de seguridad de toda persona.

Cuando niños y niñas no disponen de un vínculo de apego seguro, sea porque estas figuras estén ausentes o porque las características de su entorno no le permiten, pueden llegar a encontrarlo en su propio grupo de pares, pero se considera, no es favorable para el desarrollo⁴ crecer entre niños/as únicamente, porque su forma de relacionarse se caracteriza por ser de tipo complementario, reclamando seguridad pero sin proporcionarla (Howe, 1997). Esto puede suceder cuando se ven expuestos a prolongados cuidados institucionales, donde muchas veces no es posible ofrecerle al niño/a una relación vincular personalizada y estable.

De modo que la permanencia o estabilidad del cuidado, también aparece como elemento fundamental, si estos padres o personas responsables del desarrollo integral de los niños/as entran y salen de su primera fase de la vida, generando vínculos en términos de inseguridad o ausencias, las pautas de relación que establezcan no solo podrán afectar el vínculo padres-hijos/as, sino que podrían conformar un entorno social para los niños/as que ofrece una capacidad deteriorada para formar relaciones personales estrechas y significativas, gestando en él/ella una desconfianza hacia el mundo de los adultos y dificultando la relación con los mismos (Valverde, 1993). Por lo tanto, lo importante para las relaciones sociales de el /la niño/a no está centrado aquí en la familia biológica o el cuidado exclusivo de una mujer-madre sino en el cuidado estable y regular por adultos que sean fiables.⁵

El vínculo del/a niño/a con su madre biológica está condicionado por iguales factores que el vínculo de un/a niño/a con su madre de crianza. Se considera que el alimentar y el comer son actividades primordiales del complejo proceso de formación del vínculo madre-hijo/a desde las primeras etapas. Según el Grupo Interdisciplinario de Estudios Psicosociales GIEP (1996), el alimento es interpretado por ambos como representante del amor, y el alimentar o no alimentar es muchas veces sucedáneo del amar o no amar. Entendiendo que la desnutrición puede en algunos casos, ser un indicador de dificultades en el vínculo. Si bien existen estudios que arrojan una fuerte

⁴ Se considera Desarrollo al conjunto de fenómenos que posibilitan la transformación de un individuo, desde su concepción hasta la edad adulta.

⁵ Contemplamos en este trabajo las palabras madre y padres para referirnos a estos adultos referentes de los niños, padre y/o madre biológica/a u otras personas responsables de su crianza.

relación entre la práctica de la lactancia materna y los vínculos estrechos madre-hijo/a, tiene fuerte peso la conducta de la madre o referente que logra la proximidad y permanencia del otro a través de la principal función biológica que es la protección. Una tierna madre ficticia que no proporciona alimento natural, prevalece ante una dura madre que si lo proporciona (Bowlby, 1989).

Se destaca la importancia de que los padres deben ser accesibles y estar preparados para responder a la necesidad de apoyo o aliento de los/as hijos/as, y solo intervenir cuando es evidentemente necesario. Si los vínculos tempranos se establecen en términos de inseguridad generan comportamientos futuros ambivalentes y sentimientos de angustia, mientras que las relaciones tempranas mutuamente disfrutables y seguras proporcionan confianza y autonomía. Según Bowlby (1989), los adultos más estables emocionalmente y los que sacan el mejor partido de sus oportunidades, son aquellos cuyos padres han fomentado la autonomía de sus hijos/as, presentándose a la vez sensibles cuando la situación lo requería. Considera que a partir de una base segura el/la niño/a o adolescente puede salir, explorar el mundo exterior y regresar sabiendo que será recibido y contenido física y emocionalmente.

Siguiendo esta línea, también adquiere importancia para la configuración de vínculos tempranos saludables, la existencia o no de estas bases seguras en cada uno de los padres o cuidadores. De modo que, si estos adultos no han tenido una buena experiencia en relación a sus vínculos tempranos, pueden llegar a transmitir estas enseñanzas a través de sus pautas de crianza, conformando un factor de riesgo.

En cuanto a las privaciones de cuidados en la infancia y los efectos sobre la generación siguiente Bowlby expresa, *“una madre que - debido a experiencias adversas durante la infancia- llega a estar ansiosamente apegada es propensa a buscar el cuidado de su propio hijo y por tanto a hacer que este se vuelva ansioso (...) Una madre que cuando niña sufrió descuidos y frecuentes amenazas de ser abandonada o golpeada es más propensa que otras a maltratar a su hijo físicamente dando lugar a efectos adversos en el desarrollo del niño”* (Bowlby, 1989:52).

Estas experiencias no solo podría afectar al niño/a por la posibilidad de que sean transmitidas, sino que también pueden incidir en un aspecto fundamental en relación a los vínculos tempranos como los es el clima familiar, donde tiene fuerte peso la característica de la pareja. La buena comunicación entre los miembros de una

familia y la inclusión del/la niño/a en la interacción familiar con una participación activa, evitan que se genere discordia o ruptura familiar. Cuando esto último sucede, el/la niño/a se encuentran en un ambiente de tensión que puede llevar a generar cambios en su comportamiento y provocar un aumento de las frustraciones. De modo que el clima familiar predominante y las prácticas de crianza están fuertemente relacionadas entre sí.

La disponibilidad parental también resulta fundamental, pues implica la capacidad de ambos progenitores de estar física, cognitiva y emocionalmente presentes para el establecimiento de un vínculo mutuamente satisfactorio con el niño/a. Pues se entiende por ejemplo, que la responsabilidad que implica durante los primeros meses o años de crianza de un/a hijo/a, puede hacer sufrir altibajos en el estado anímico de los padres, principalmente de la madre.

Víctor Guerra⁶ explica esto último, planteando diferencias entre las funciones maternas y paternas, menciona que la madre cumple una función espejo porque el niño/a se ve a sí mismo en la mirada de su mamá, y mientras ésta sostiene al bebé y unifica cuerpo y psiquismo poniendo en palabras lo que le pasa al niño/a; el padre sostiene a la madre para que ella pueda sumergirse en una unidad con el bebé, de modo que *"se necesitan tres para que dos tengan la ilusión de ser uno"*.

Se considera, es importante toda ayuda posible a través de una compañía que proporcione un soporte emocional, lo cual todos necesitamos en situaciones de tensión, para poder atravesarlas o revertirlas. Este soporte puede encontrarlo en la pareja misma, en otro integrante de la familia, en un/a amigo/a o en el resto de su entorno social, donde también aparecen las distintas instituciones y profesionales, que a través del lugar y la palabra pueden brindar apoyo y contribuir a que se sientan más seguros en su rol de padres. Este soporte social se vuelve indispensable, respaldando a la familia cuando se encuentra inserta en una red social por donde transita la confianza, la valoración y el cuidado.

En este contexto, resulta importante sostener que nunca es tarde para intervenir y que los sucesos poco felices pueden revertirse a través de un apoyo emocional, asociado a una conversación fluida, expresión y reconocimiento de sentimientos y experiencias, lo cual actúa como mecanismo protector contra los reveses de la

⁶ Anotaciones realizadas a partir de la conferencia de Víctor Guerra sobre "Los Vínculos de niños/as 0a 2 años" realizada en Salto, Regional Norte (UDELAR), 20 de marzo del año 2009.

infancia. Las posibilidades de intervención del trabajador social a nivel de las redes y soportes sociales de la familia, a la interna del hogar y clima familiar y a través de la escucha activa, personalizada, promoviendo las potencialidades de los padres frente a la crianza de sus hijos, evidencia la trascendencia que puede alcanzar nuestra tarea en términos de vínculos tempranos saludables.

Hasta aquí, se ha hecho referencia a la familia y sus elementos fundamentales a la hora de configurar relaciones y conductas de apego, sin realizar abordaje sobre el tipo de composición familiar como cualidad necesaria o ideal. Entendemos que si bien hay estudios que demuestran la incidencia del tipo de familia en el desarrollo de los niños/as, estos están asociados a trastornos y problemas que se entrelazan con el clima familiar y la carencia de soportes sociales, elementos que en términos de vínculos tempranos prevalecen en importancia a la forma en cómo esté compuesta la familia.

CAPITULO II

POBREZA COMO FACTOR DE RIESGO

2.1 APRECIACIONES GENERALES

Si bien destacamos hasta aquí la importancia de la interacción temprana entre el niño/a y sus referentes adultos, donde ambos son agentes activos del vínculo, haciendo referencia a la importancia de la familia como primer entorno social del ser humano, también es importante reconocer el papel fundamental del medio ambiente en el que se encuentran, el cual puede obstaculizar o facilitar esa relación.

Consideramos aquí que si bien no existe una relación lineal entre situación económica y calidad de las relaciones sociales, resulta interesante comprender hasta qué punto la situación económica desfavorecida puede influir en la vida de las familias y concretamente en la construcción de vínculos intrafamiliares. No solo toma relevancia la situación socioeconómica, sino la incidencia que tienen los factores protectores o de riesgo en la manera como las familias vivan la pobreza.

Comenzaremos por realizar algunas apreciaciones generales sobre la pobreza mencionando a Alfredo Errandonea, quien la define como *“la situación social de exclusión del acceso a bienes y servicios, y de privación de capacidades, derechos y consideraciones culturalmente evaluadas como mínimos para la participación normal de la vida en sociedad; que en sus grados más intensos, afecta los requerimientos necesarios para mantener el funcionamiento eficaz del organismo”* (Errandonea, 1994:1)

Para designar que familias se encuentran en esta situación, existen algunos procedimientos cuyos resultados buscan medir la pobreza. En Uruguay se ha manejado la Línea de Pobreza con el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y la combinación de ambas medidas realizada por Kaztman en la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

La línea de pobreza permite medir ese nivel en un momento dado y la referencia es la canasta básica mínima, representando el ingreso total per cápita que tendría el hogar si gastara el valor de la canasta en alimentación. Mientras que las necesidades básicas serían aquellas esenciales para el mantenimiento de la vida, el índice de NBI

toma en cuenta indicadores de insatisfacción relacionada a la vivienda, servicio sanitario, salud, nivel educativo.

A partir de estos procedimientos y contemplando la heterogeneidad de la pobreza Kaztman define cuatro tipos de hogares:

- Los que están en condiciones de integración social, sin presentar carencias críticas. Se encuentran por encima de la línea de pobreza logrando asegurar el bienestar de sus miembros.
- Los hogares de pobreza inercial, que a pesar de encontrarse por encima de la pobreza presentan carencias críticas principalmente a nivel de la vivienda, salud o educación.
- Los que se encuentran en situación de pobreza reciente, sin presentar carencias a nivel de NBI pero sus ingresos están por debajo de la línea de pobreza. Considera que estos hogares son los que están mejor preparados para mejorar su situación.
- Y los que están en condiciones de pobreza crónica, con NBI y por debajo de la línea de pobreza. Estos hogares están asociados a la perpetuación de la pobreza y a elementos como la baja escolaridad, familias numerosas, entre otros (CEPAL, 1988).

Mientras los pobres crónicos serían consecuencia de la estructura social y cultural, los pobres recientes resultan de políticas económicas, recesiones o cambios en el mercado de trabajo estando afectados especialmente en el ingreso.

A partir del 2002 surgen algunos cambios en la forma de medición de la pobreza. El Instituto Nacional de Estadísticas (INE) difunde una nueva línea de pobreza LP 2002, donde aparecen tres modificaciones importantes: se extrae de la canasta básica de alimentos las bebidas alcohólicas y las comidas fuera del hogar; se introduce el efecto de economía de escala de modo que el costo de las necesidades de una persona más en el hogar depende del número de personas que lo integran, pasando a considerar diferentes las necesidades según las personas sean mayores o menores de 18 años; y cambian los factores de actualización de los precios de la canasta base, utilizando en este caso la variación de los precios de los alimentos.

A partir de estos cambios en la forma de medición de la pobreza surgen varias consideraciones en relación a sus consecuencias. Opinan que estas modificaciones implican que dejen de ser considerados miles de niños, sin que se produzca un

cambio sustantivo en su situación de vulnerabilidad. *“Es evidente que la reducción de las magnitudes globales de incidencia de la pobreza restan importancia al fenómeno y reducen la posibilidad de su consideración y abordaje público”* (Palummo y otros, 2006:9).

Pese a la reducción importante en el porcentaje de personas que viven en situación de pobreza, la nueva forma de medición continúa demostrando el alto impacto que esta produce en la infancia. En el año 2002 la pobreza pasa del 32.5% de las personas con LP 97 al 23,7% con la nueva línea, pasando el porcentaje de niños/as menores de 5 años del 57% al 46,5% en el mismo año. Se entiende que *“la pobreza infantil no es sino un fenómeno emergente de los problemas de ingresos de sus hogares, producto de los patrones de crecimiento y distribución que surgen de la dinámica de desarrollo imperante en la Sociedad (...) La mayoría de los niños vive en hogares cuyos miembros adultos registran una mayor propensión a caer en el desempleo, un bajo nivel educativo que obstaculiza su inserción laboral e ingresos provenientes de su trabajo con escaso dinamismo”* (PNUD, 2005:12).

Como vimos en el anterior capítulo la sociedad uruguaya viene experimentando un conjunto de transformaciones que tienen que ver con la emergencia de nuevos arreglos familiares, nuevas pautas reproductivas, que se enmarcan en un proceso de profundo cambio no solo demográfico, sino que económico, social y cultural. En este contexto, se ha ido consolidando la concentración de la pobreza en las generaciones más jóvenes, convirtiéndose las familias con niños y adolescentes en uno de los sectores más vulnerables de la pobreza.

Si bien Uruguay es el país con menor nivel de pobreza en la región, las características de su población pobre son similares a la de los países de menor desarrollo social. Según la CEPAL (2004) uno de los ejemplos más notables del vínculo entre niñez y pobreza se da en nuestro país, donde el porcentaje de hogares de escasos recursos, entre cuyos miembros hay niños, duplica con creces el que se observa en los demás hogares. Consideran que este fenómeno social se agrava, teniendo en cuenta que en el país las tasas de fecundidad son bajas en las clases medias y alta, mientras que en los sectores excluidos no se diferencian de las tasas de los países más pobres del resto de América. Lo que significa que Uruguay se está reproduciendo demográficamente a través de la pobreza.

Si bien desde el año 2004 al 2008 se redujo la pobreza entre niños/as y adolescentes en forma significativa, dicha disminución fue menor a la que se registro en la población adulta. En dicho periodo la económica uruguaya ha beneficiado a todos los grupos de edad de la población, pero entre las familias con niños/as el crecimiento económico no ha sido suficiente para reducir la pobreza en una magnitud similar a la que se aprecia en el resto de los hogares.

Según Arroyo (2009) se puede decir que la situación de la primera infancia esta aun por debajo de lo que sería esperable para el país, de acuerdo al bienestar de la población, gasto social y en general el desempeño del sistema de protección social.

2.2 FAMILIAS EN SITUACION DE POBREZA COMO CONTEXTO PARA LA CONFIGURACIÓN DE VÍNCULOS

De este modo, si bien las dificultades en el desarrollo de niños y niñas no son simplemente un reflejo lineal de las carencias materiales y el nivel de pobreza, como ya hemos mencionado, las familias en esta situación especialmente de pobreza crónica, ofrecen un ambiente que se caracteriza por la acumulación de condiciones que poco favorecen al desarrollo de vínculos saludables en la primera infancia. Resulta esencial conocer sobre estos factores, posibilitando programar la intervención y actuar de forma más eficaz.

Si bien el tipo de familia no es considerado un factor de riesgo para la calidad de los vínculos, el número de personas que la integran puede aparecer como una amenaza. Según el GIEP (1996) las familias en los sectores pobres se caracterizan por ser grupos numerosos, donde aparece un elevado número de niños/as. Muchas veces el tiempo inter genésico es muy corto, lo cual afecta la atención y el cuidado personalizado que requieren en sus primeros meses y años de vida, en dichos casos la mujer se ve expuesta a un tiempo limitado de recuperación física y emocional necesaria, incidiendo también en el desarrollo de una lactancia materna adecuada la cual debe ser interrumpida en caso de un nuevo embarazo. En estos casos, puede darse también el fenómeno de la promiscuidad que se asocia al colecho del niño/a con los padres o con la madre sola, lo cual no solo involucra la falta de espacio físico e interfiere en el proceso de autonomía del niño/a, sino que también se asocia a las alteraciones en la dinámica familiar y disponibilidad parental.

En aquellas familias de los sectores carenciados donde el clima familiar aparece perturbado, las relaciones conflictivas y los desacuerdos familiares conducen, en mayor medida que otros grupos sociales, a formas violentas de resolución. Existe un escaso uso de la palabra como vehiculizadora de las relaciones, pensamientos y sentimientos entre los miembros del grupo familiar, generando un fracaso a la hora de resolver problemas por este medio (GIEP, 1996). En este ámbito, donde se suma además la escasa participación activa del niño/a en los diálogos, la configuración de una figura de apego adecuada puede verse afectada, llevando muchas veces a que este tipo de vínculo no exista para el niño/a, o que se establezca con otro hermano o hermana.

Entre las creencias y prácticas de crianza, predomina la idea de que ciertos temas como ser los relacionados a la sexualidad o nacimiento, deben limitarse o ser proporcionados tardíamente al niño/a, ocultando o postergando información clave para su normal desarrollo. Entendemos que al no contemplar al niño/a como agente activo en la configuración de sus vínculos y su propio desarrollo, también pueden aparecer dificultades para establecer vías de negociación con el/ella, y esta falta de mecanismos de acuerdos y establecimiento de límites adecuados, puede hacer que el control punitivo sea la primera forma de respuesta parental ante la desobediencia del hijo/a. En este contexto aparecen los vínculos violentos, el reto, las amenazas, el castigo o el maltrato físico, que ocurrido en los primeros años de vida es el que causa más graves daños, debido a la vulnerabilidad de los niños/as en esa primera etapa de la vida. Llevando muchas veces, a consecuencias tales como conductas agresivas en el niño/a, problemas de adaptación social y cultural y hasta la repetición escolar. Aquí puede generarse un círculo autosostenido por la interacción negativa, ya que la conducta desadaptada del niño/a también afecta el bienestar emocional de los padres (Howe, 1997).

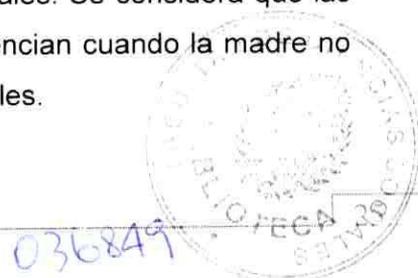
Según Arroyo (2009), casi la totalidad de los hogares con jefatura mono parental con niños/as y adolescentes a cargo en situación de pobreza, son liderados por mujeres jóvenes que en general se caracterizan por tener bajos niveles de escolarización, una inserción laboral precaria y consecuentemente bajos ingresos. Considera que en estos hogares la corresponsabilidad de los padres en el sostén material de los niños/as es escasa o débil, lo que contribuye al nivel de pobreza.

En estos grupos y también en muchas familias nucleares, se destaca un funcionamiento matriarcal del núcleo, donde el lugar paterno excluido se refleja en la escasa participación del padre en la toma de decisiones sobre la crianza y en el hecho de no jugar un papel importante como fuente de satisfacción para la mujer, cuyas expectativas de gratificación provienen en esencia de la maternidad. Estos elementos apuntarían a una madre frágil con carencias emocionales, que sin experimentar el vínculo con su hijos/as de forma gratificante, se defiende a través de la sobrevaloración de sus únicas posesiones que son, su lugar como madre y sus hijos/as (GIEP, 1996). Esto también se asocia con la tendencia al aislamiento y a evitar otros soportes en la medida en que ninguno de ellos es capaz de suplir lo que la madre considera que puede ofrecer a su hijo/a. Constituyendo los recursos extrafamiliares una amenaza de perder este lugar tan jerarquizado.

El bajo nivel de instrucción que caracteriza a los progenitores en los sectores pobres, impiden muchas veces la captación de mensajes desde el niño/a y desde los soportes de información. En este sentido también puede verse limitado el desarrollo de capacidades de razonamiento y lenguaje en los niños/as por falta de estimulación, lo cual puede considerarse un daño irreversible y condenarlos a la pobreza cultural y material y a su vez reproducir esta situación con sus propios hijos, perpetuando el ciclo de marginalidad y exclusión.

También se considera, existe una fuerte relación entre el tipo de trabajo y condición laboral y la relación que se establece con los hijo/as, entendiéndose que una madre en un trabajo de gran demanda física puede verse agotada al final de su jornada laboral y por lo tanto menos disponible para satisfacer las demandas del niño/a. Por el contrario, un trabajo estimulante puede aumentar la autoestima materna y enriquecer la relación madre-hijo/a.

Según Terra citado por el GIEP (1996), en su investigación sobre prácticas de crianza y desarrollo infantil en el contexto de los estratos pobres del Uruguay, el trabajo materno predominante fue de gran demanda física y escasa gratificación y un 50% ubicado en servicio doméstico. Se plantea aquí la paradoja que estas mujeres que ayudan a mantener en orden la vivienda y el cuidado de los hijos/as de sus empleadores, tienen dificultades para mantener el orden de sus propias vidas; de su vivienda, la atención de sus hijos/as o realizaciones personales. Se considera que las consecuencias negativas de esta condición laboral, se potencian cuando la madre no dispone de soportes sociales o recursos alternativos confiables.



En el caso del desempleo, según Dabas (1998) pueden aparecer cambios dentro de la familia cuando el hombre deja de ser el principal responsable del ingreso y las mujeres y menores deben compartir esa responsabilidad. Se considera que este hecho afecta la dinámica y el clima familiar ya que los hombres reaccionan con angustia, depresión y presentan una baja autoestima. La mujer sigue siendo la principal responsable del cuidado de los niños/as lo que multiplica su responsabilidad. El desempleo en general se asocia a una menor calidad de vida de la pareja y a la vez se vincula a mayores conflictos entre padres e hijos, incrementándose las situaciones difíciles que se daban antes del desempleo.

Bernardi menciona según las investigaciones de Terra, que la desnutrición en la población infantil prevalece en los sectores pobres, siendo otro indicador posible de la calidad del vínculo referente-niño/a. Según el autor *“los niños de 2 a 5 años de estos sectores, también presentan mayores índices de retraso en el desarrollo psicomotor y de trastornos del comportamiento, que sus pares de los sectores no pobres”* (GIEP, 1996: 99). Encontrando entre las características del perfil psicosocial de estas familias: una madre desmoralizada, un padre ausente por las insuficiencias en el cumplimiento de sus funciones y por la desvalorización de su imagen, y una relación de la familia vivida como poco sostenedora, con un predominio de vínculos hostiles y violentos, contextualizada en una falta de espacios físicos y vinculares, con dificultades en el uso de la palabra como vehículo de comunicación y negociación. Esto sugiere que mucho de los niños y niñas en situación de pobreza comienzan muy tempranamente un camino de retraso que compromete su futuro y el cual no se explica únicamente por pertenecer a una clase desfavorecida, sino que se asocia con la vida familiar y deficiencias en la interacción social.

Según analiza Ceruti, *“se mantiene a través del tiempo la tendencia de los hallazgos del estudio de Terra en los niños sin intervención, con el agravante de que ha disminuido el porcentaje de niños/niñas en la categoría de normalidad⁷ a expensas del aumento del porcentaje en la categoría de retraso (...) y en el caso de los que pertenecen a hogares indigentes este porcentaje casi se triplica”* (Ceruti citada por Arroyo, 2009).

⁷ A partir de un instrumento de tamizaje creado por un grupo de expertos del Ministerio de Salud de Chile en el año 2006, el cual fue adaptado al Uruguay en una evaluación del desarrollo realizado a niños de 0 a 4 años por la Intendencia de Canelones en el 2007, se permiten discriminar tres categorías en cuanto al desarrollo: normal, riesgo y retraso. El riesgo se define en aquel niño/a que no es capaz de realizar todas las funciones que están en proceso de desarrollo para su grupo de edad, representa riesgo potencial de retraso. El retraso del desarrollo funcional se define en aquel niño o niña que no es capaz de realizar las funciones que corresponde tener asentadas para la edad.

Estas familias que aparecen más vulnerables a establecer vínculos poco favorables con sus hijos/as, concentrando factores de riesgo en su situación de pobreza, son por el contrario las que aparentan prescindir de los soportes y apoyos recibidos de las organizaciones sociales o vínculos personales familiares. Es necesario contemplar este aspecto, en el sentido que las personas que más necesitan valorización y ayuda de otros, son quienes se muestran más inseguras y menos confiadas para buscarlo.

Entendemos, es importante comprender la complejidad del tema y contemplar al conjunto de mediaciones que ocurren entre el/la niño/a, la familia y el entorno social indagando los factores sociales y psicológicos que pueden atenuar o agravar los efectos de la pobreza. En relación a los vínculos tempranos en este contexto, vemos la necesidad de Programas que puedan estar centrados en las interacciones y que refuercen los vínculos entre el niño/a y sus adultos referentes, promoviendo contextos afectivos significativos.

CAPITULO III

POLÍTICAS SOCIALES

3.1 APROXIMACIONES AL CONCEPTO Y RESEÑA HISTÓRICA

Veremos en este capítulo, de que manera ha intervenido el Estado para dar respuestas a este factor de riesgo para los vínculos que constituye la pobreza. Para ello, partimos realizando algunas aproximaciones al concepto de políticas sociales según apreciaciones de diferentes autores.

Aguilar Villanueva plantea que la política es básicamente un comportamiento propositivo *“que se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: es una acción con sentidos”* y pone especial énfasis en su carácter procesual en tanto conjunto de acciones en un doble sentido, como *“el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido”* (Aguilar Villanueva citado por García, 1999:1)

Las políticas sociales por su parte aparecen como forma de enfrentar las situaciones que colocan el orden social en riesgo, según Pastorini (1997) son concebidas como un conjunto de acciones del Estado que tienden a disminuir las desigualdades sociales, son pensadas en base a la función principal de corregir los efectos negativos que produce la acumulación capitalista. Entendiendo que quién menos tiene será quién más recibirá de las políticas sociales.

Siguiendo la línea de Juan Pablo Terra, que tuvo especial influencia en nuestro país, las Políticas Sociales se definen por *“un conjunto sistemático de acciones que tienen por finalidad dirigir el producto del esfuerzo social hacia la satisfacción de las necesidades de la gente”* (1990: 8). Según el autor, lo cierto es que el modelo distributivo provoca desigualdades pues la distribución del producto generado por la sociedad no se realiza en función de las necesidades de la gente, sino como retribución del aporte de cada persona. Por lo tanto plantea, es necesaria la implementación de un sistema de políticas sociales que permita construir una sociedad más humana y mejor en función de sus necesidades.

José Paulo Netto sostiene que las *“políticas sociales derivan fundamentalmente de la capacidad de movilización de la clase obrera y del conjunto de los trabajadores,*

a que el Estado a veces, responde con anticipaciones estratégicas” (Netto citado por Montaña, 2000:8). Considera que solamente en el marco de enfrentamientos por intereses contrapuestos, donde el Estado busca legitimación política a través del juego democrático, las secuelas de la cuestión social pueden tornarse objeto de una intervención continua, de modo que el estado se torna permeable a las demandas y reivindicaciones de las clases subalternas.

Desde la mirada de Raúl Atria (2006), la política social aparece como un complejo de proyectos, planes y programas, conducidos por agentes públicos. Considera que los mismos están organizados en un marco de acción para intervenir en las distribuciones de oportunidades y de activos a favor de ciertos grupos o categorías sociales. En dicha definición, el ámbito estratégico de la política social son los procesos distributivos para mejorar las oportunidades y corregir el balance de activos en la sociedad.

Se puede concluir que toda política social redistribuye ya sea oportunidades o activos; persigue cambios en la estructura social de las oportunidades y en la de los capitales de diversa naturaleza que se producen y adquieren en la sociedad.

Pero mas allá de la definición que se adopte, según Pastorini (2001), las políticas sociales deben ser pensadas a partir de una perspectiva de totalidad, estructural e histórica, reconociéndoles tres funciones básicas:

- Su función social, donde aparecen como instrumentos institucionales que buscan disminuir las desigualdades sociales redistribuyendo los recursos en un sentido contrario al del mercado.
- Su función económica, en tanto mecanismos de redistribución del producto social, que se concretiza a través de la prestación de servicios sociales del Estado a los sectores más carenciados.
- Su función política, buscando una mayor integración de los ciudadanos a la vida política, social y por tanto al orden socioeconómico. .

De esta forma *“las políticas sociales participan de la reproducción de la estructura política, económica y social y contribuyen para obtener la aceptación y legitimidad necesarias para mantener el orden social”* (Pastorini, 1997:90).

En nuestro país el sistema de políticas sociales que se ha implementado a lo largo de los años, ha pasado por diversos diseños institucionales basados en

supuestos o condiciones diversas configurando “*generaciones de políticas*”⁸ que se resumen de esta manera:

- El modelo de políticas sociales universales del estado de bienestar social, a partir de las cuales comienza a desarrollarse la construcción de un Estado interventor en el diseño de políticas sociales, en las primeras décadas del siglo XX. Este Estado social uruguayo se estructuró sobre cuatro pilares fundacionales:

- a) *La asistencia pública*, que se creó en 1910 para administrar los centros de beneficencia de salud, teniendo como tarea primordial en primera instancia el alivio y control de las enfermedades que requerían hospitalización, pasando luego a extender su intervención a la infancia y la maternidad. De esta manera se pasaba de un sistema de instituciones desarrolladas en base a un esquema de caridad a uno regulado y administrado por el estado.

- b) *La instrucción pública laica, gratuita y obligatoria*, extendiéndose a partir del año 1912 desde el nivel educativo primario hacia los niveles de secundaria y terciaria.

- c) *Regulación del mercado laboral* a través de leyes y resoluciones que apuntaron a los derechos individuales del trabajador (leyes obreras) y a la regulación del trabajo femenino e infantil.

- d) *La política sobre el retiro de la fuerza de trabajo*, cuyo alcance se hizo universal en el año 1919 con la creación de la Caja de industria, Comercio y Servicios. El estado debió asumir también la obligación de asistir a las personas indigentes por invalidez, vejez o muerte (C. Filgueira y F. Filgueira, 1994).

Pero estas políticas sociales, en el marco de sucesos internacionales y nacionales históricos (como el golpe de estado de Terra, la situación económica mundial en la década del 30, la guerra de Corea, y la posterior dictadura cívico militar), comenzaron a ver sus funciones básicas limitadas, llevando a que su papel consistiera aparentemente en “*actuar en situaciones límites que pueden convertirse en focos de tensión política, alimentando la inestabilidad social, creando factores de inseguridad que afectan negativamente al flujo de fondos financieros externos y cuestionando la gobernabilidad del modelo*” (Vilas, 1997: 36).

- A partir de este deterioro y crisis del Estado benefactor comienza a ensayarse un diseño de políticas sociales que asumen tres características principales:

- a) La privatización, fundamentada en la necesidad de paliar la crisis fiscal e incrementar la eficiencia de los servicios, pasando el estado en algunas situaciones, de ser el prestador de servicios a ser el financiador de servicios controlados privados.

⁸ Términos utilizados en Mesa de Diálogo. “Políticas de Inclusión Social. Análisis y Propuestas”. Red Género y Familia. Montevideo, 2007:55.

b) La focalización, buscando evitar la filtración del gasto social hacia sectores no prioritarios, como unos de sus objetivos principales, diferenciando conjuntos de población y convirtiéndola en población objetivo a través de la selección de variables discriminantes. Esta modalidad se ha considerado como el polo opuesto a la asignación universal característica de las políticas del Estado de bienestar, teniendo como debilidad entre otras cosas, atender contra la equidad configurando y acentuando la desigualdad de distribución de los beneficios y marginando del conjunto de la sociedad a una masa de población.

c) La descentralización en la gestión y administración de los programas sociales, que implica la existencia de diferentes actores sociales como las organizaciones autónomas, no gubernamentales, etc., interviniendo en las distintas etapas de las políticas sociales, diseño, ejecución y evaluación. De esta forma se genera una acción pública más eficiente y acorde a las necesidades de la población, logrando una nueva articulación entre lo público y lo privado.

Entre la década de los ochenta y noventa en definitiva, las principales reformas se dieron en las áreas de seguridad social, educación pública, salud y en el rol del Estado como regulador del mercado laboral.

- En los últimos años de la década del 90 se ha pasado de la hipótesis del Estado mínimo al discurso del “retorno del Estado” y en consecuencia a la revalorización de la política como función de regulación del conflicto, de distribución social y de articulación de gobernabilidad. Iniciado el nuevo siglo, aparece el diseño de políticas de “blindaje social” basadas en proyectos específicos que se caracterizan por ser de corto plazo y asignados a sectores vulnerables como contención de los impactos inmediatos de las crisis. A este diseño se aplicaron en general recursos básicos de la cooperación internacional en la crisis del año 2002.

- También aparece más recientemente en el sistema de políticas sociales en el Estado Uruguayo, el diseño de políticas de transferencia condicionadas de rentas y recursos como los programas de emergencia que se aplican en la región. En el año 2005, se crea en el país el Ministerio de Desarrollo Social para armonizar las políticas sociales y llevar a cabo el Plan Nacional de Emergencia Social (PANES), como conjunto de políticas sociales dirigidas a hogares de muy bajos ingresos. Este Plan aparece como respuesta para detener y revertir los procesos de fragmentación y vulnerabilidad extrema agravados por la crisis de 2002, con una duración prevista de dos años.

- Y Finalmente estamos ante el regreso de las políticas de carácter universal, aunque el nuevo paradigma plantea otra forma de universalización, orientada a la satisfacción de las necesidades de las personas. Esta vocación universalista se sustenta en el principio de equidad, según el cual para superar las diferencias debe tratarse desigualmente a quienes son socioeconómicamente desiguales (Franco, 1996) Este marco da lugar al Plan Nacional de Equidad que se desarrolla en nuestro país buscando mejorar la construcción de una sociedad más equitativa.

Se entiende que las modificaciones en los sistemas de protección social y sus concepciones, tienen mucha relevancia para el Trabajo Social pues dichos cambios vienen modificando las condiciones de vida de los sujetos de intervención profesional, implicando transformaciones en las condiciones laborales.

3.2 POLITICAS DE INFANCIA EN EL URUGUAY

Las políticas de infancia en el Uruguay también presentan una evolución donde cronológicamente pueden ubicarse de la siguiente manera: en un primer momento en una etapa curativa, luego en las sociedades de beneficencia y en un tercer momento en la etapa asistencialista.

De este modo, hasta fines del siglo XIX los establecimientos públicos que destinaban su acción a la atención de pobres, vagabundos y mendigos, estuvieron a cargo de instituciones religiosas que utilizaban prácticas curativas.

Ante el creciente número de niños y niñas que aparecía en la zona, se propone al Cabildo de Montevideo establecer una casa de Expósitos fundándose posteriormente un anexo del Hospital de Caridad y luego algunas instituciones consideradas “correccionales”. Estos centros, que fueron creados para el cuidado y la educación de la infancia, comenzaron a perder su naturaleza convirtiéndose en verdaderos lugares de encierro, lo cual llevó a que surgieran diversas denuncias y acciones judiciales. En 1889 los establecimientos públicos pasan a la órbita del poder Ejecutivo, a través de una Comisión Nacional de Caridad y Beneficencia (Antelo y Otros, 2008).

Iniciado el siglo XX, el Estado comienza a establecer estrategias concretas y a asignar recursos para la infancia y adolescencia, oponiéndose a la beneficencia

pública. El carácter básicamente urbano de la cobertura y el tipo de estrategias desarrolladas caracterizaría al modelo Uruguayo como Estado asistencial.

En nuestro país, *“las políticas sociales han tenido un carácter anticipatorio, en el sentido de que la política se ha anticipado a las demandas del sistema”*. En relación a la infancia, las políticas sociales carecían de actores organizados que la demanden apareciendo como *“anticipación del estado, vinculadas a la solución de desvíos, por lo tanto de carácter básicamente paliativo”* (García, 1999:8).

En la década del 30 se inicia una nueva etapa del Estado social uruguayo, en el marco de la ruptura interna del Batllismo que conduce al golpe de estado de Terra. En este período se designa una Comisión Honoraria que posteriormente da lugar a la creación del Ministerio de Protección a la Infancia. La fuerte presencia de médicos en su integración, partícipes del diseño e implementación de las políticas, lleva a la medicalización de las políticas de infancia, haciendo especial énfasis en sus consideraciones y acciones desde el punto de vista médico y biológico.

En este contexto, se procesa el Código del Niño, promulgándose como ley e insertándose en el registro de decretos y leyes el 6 de abril de 1934. El niño es reconocido como un ser en formación, con derechos inherentes a su condición de tal, objeto de protección y vigilancia.

Según De Martino, *“el Código establece un modelo de familia y de niño, proclama derechos, impone obligaciones, amenaza con sancionar cuando una familia o niño escapa a ese modelo y crea categorías necesarias (abandono e infracción) para “controlar” tales situaciones, insertando al niño dentro del sistema de tutela* (De Martino citado por García, 1999:3).

Con la promulgación del Código se crea el organismo rector de las políticas de infancia en Uruguay, el Consejo del Niño. Entidad central y única de protección y bienestar de los menores desde su gestación hasta la mayoría de edad. La familia aparece como célula básica e insustituible para el desarrollo de la sociedad y por tanto objeto de protección por parte del Estado.

Según García (1999) hasta el año 1951 se consideró que el Estado bajo la apariencia de la protección, fue contribuyendo a la desintegración de la familia en base a la internación indiscriminada, lo cual comenzó a revertirse con la creación del Salario

Social Infantil. La sustitución de la unidad familiar es desplazada por la propuesta de fortalecimiento y recuperación de la familia.

La primera reestructura del Consejo del Niño tiene lugar en el año 1967, fruto de un proceso de revisión de estrategias empleadas y de modernización institucional. Esta reestructura implicó innovaciones en la organización interna así como en las modalidades de intervención, las cuales se vieron interrumpidas en el período de la dictadura.

Reinstaurada la democracia, el Consejo del Niño vuelve a presentarse como escenario de transformaciones, se aprueba su modificación decretándose por ley en setiembre de 1988, la creación del Instituto Nacional del Menor (INAME) como servicio descentralizado con autonomía presupuestal.

Al año siguiente en que el INAME sucede al Consejo del Niño, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño, que se ratifica en nuestro país en setiembre del año 1990. En ese acto el país asume el compromiso de poner en vigor leyes y acciones de modo que cada niño uruguayo pueda ejercer los derechos que figura en dicha convención. Se destacan tres aspectos importantes: la consideración del niño/a como sujeto de derecho, la aplicación a la legislación en forma definitiva de la doctrina de la protección integral y la consideración del interés superior del niño como criterio interpretativo básico, frente a las medidas que respeten a los menores.

De esta forma, el concepto de niño cambia sustancialmente pasando de ser objeto a ser sujeto de derechos, obligaciones y responsabilidades legítimas entre la familia y el Estado. En tanto la internación, se refuerza como algo accidental, no deseado y a corto plazo, priorizando el medio familiar u otros cuidados que sustituyan la atención familiar.

Aparecen entonces, la gama de derechos establecidos por la Convención, por la Constitución y por el Código del Niño como marco de Referencia de los cometidos de INAME, los cuales se dividen en específicos; donde se ejerce la rectoría en minoridad por parte del estado en todo lo relativo a la vida o bienestar del menor, y en programáticos; los cuales pautan el logro de los objetivos anteriores resumiéndose en prevención, asistencia, protección, coordinaciones y tareas administrativas.

El Instituto despliega su actividad a través de distintos modelos de intervención, siendo uno de ellos la modalidad de Convenios con Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), a quienes transfiere recursos en forma sistemática delegando la intervención directa con niños/as o adolescentes. Mediante esta política de convenios el INAME fue reforzando una línea de acuerdos y articulaciones con organizaciones privadas.

En el año 2004, a partir de la promulgación del Código de la Niñez y la Adolescencia, el INAME cambia su denominación pasando a ser el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) manteniendo su carácter de servicio descentralizado a todos sus efectos y competencias.

3.3 POLITICAS SOCIALES FOCALIZADAS

Ante la crisis del modelo de protección social de corte universalista, asociada al Estado de Bienestar, se produce un profundo cambio en el sentido y la responsabilidad que asume el Estado ante las situaciones de pobreza. Aparece como alternativa el diseño de programas de protección que se basan en el principio de focalización, se considera que estos programas son aplicados por los gobiernos de la región con el fin de rectificar los errores de las políticas sociales del pasado, y adaptarse a los nuevos requerimientos de la actualidad.

Focalizar es identificar con la mayor precisión posible los sectores o problemas específicos, así como los beneficiarios potenciales, y diseñar el programa con el objetivo de asegurar un impacto sobre el grupo seleccionado, mediante transferencias económicas o entrega de bienes o servicios (Franco, 1996). Esta propuesta también implica una respuesta de estos grupos, de modo que se busca combatir la pobreza en conjunto y a través de la participación de estos sectores.

La focalización permitiría mejorar el diseño de los programas, ya que cuanto más precisa sea la identificación del problema o carencias a satisfacer, así como de quienes lo padecen configurando la población objetivo, más fácil resultará diseñar medidas diferenciadas y específicas para su solución; aumenta la eficiencia en el uso de los recursos escasos y eleva el impacto producido por el programa al concentrar los recursos en la población de mayor riesgo.

Según Midaglia (2000), la focalización como nuevo criterio de orientación de las políticas, procura que los recursos sociales públicos sean destinados específicamente a aquellos sectores que lo necesitan, buscan un cambio en la direccionalidad de los servicios sociales y también en la concepción de las políticas públicas.

Siguiendo la línea de Ximena Baraibar (2003), desde las agencias internacionales y las corrientes liberales aparecen tres argumentos centrales de apoyo a este modelo de políticas sociales:

1. Se considera que ayudaría a resolver la crisis fiscal que se atribuye principalmente al gasto desproporcionado en políticas sociales, planteando costos fiscales notoriamente menores al anterior modelo.
2. Permiten llegar de forma más eficiente a los sectores más desfavorecidos y necesitados de protección social. Integrándolos a Programas Sociales, corrigiendo inequidades distributivas y favoreciendo a una asignación y prestación de recursos con mayor eficacia.
3. Las políticas focalizadas permiten una aproximación a la heterogeneidad de la pobreza. Donde las medidas diferencias y específicas para abordarla están sujetas al grado de identificación que se realice del problema y de la población objetivo.

Sin embargo la autora trae la paradoja de la focalización, de modo que las limitaciones de las políticas focalizadas ponen en cuestión sus propios argumentos a favor.

En este sentido, en la búsqueda de querer beneficiar a los sectores de extrema pobreza, no solo con la pretensión de la "*llegada a*", sino de contribuir a superar la situación, se puede correr el riesgo de generar el efecto contrario. Es decir, riesgo de estimular la situación de pobreza. Los programas sociales focalizados pueden terminar fortaleciendo la propia situación de vulnerabilidad social, como forma de acceder y permanecer en el beneficio, dejando de ser el dispositivo esperado para la superación de la pobreza.

De este modo, la pobreza puede transformarse en una identidad terminal, condenando a esta situación, pues es la condición para ser acreedor del bien proporcionado. En muchas oportunidades esta condena se vuelve una condena actuada, corriendo el riesgo de que las familias que reciban apoyo no sean las que más necesiten sino quienes mejor presenten su situación. Esto sucede porque los

beneficiarios manejan las baterías de respuestas adecuadas para lograr la postulación y el acceso al beneficio (Duschatzky y Redondo citado por Baraibar, 2003).

El trabajador social aparece aquí como profesional que puede legitimar la situación o revelar la condena actuada a través de la constatación de las dificultades presentadas, otorgando o no el beneficio en función de esa evaluación.

También se plantea que las políticas focalizadas presentan dificultades al costo de la precisión que realizan de su población objetivo. Se fundamentan en un criterio de extrema vulnerabilidad social pero lo hacen en un contexto de pobreza generalizada, perdiendo de vista otros tantos hogares donde la precariedad también está presente y por lo tanto afectando su calidad de vida. Se considera que el punto en la delimitación no es solamente contemplar quienes acceden a los servicios, sino quienes no lo hacen.

En términos de vínculos tempranos de buena calidad, vimos en el tercer capítulo que las familias en situación de pobreza muchas veces se caracterizan por el aislamiento y la falta de soportes sociales, denotando el no acercamiento y vínculo con el entorno organizacional, que puede conducir al no acceso a servicios o beneficios que su condición amerita. Esta situación es considerada un factor de riesgo para la configuración de vínculos en la primera infancia.

Otros de los costos asociados a la delimitación de la población objetivo, según Baraibar (2003), tiene que ver con los costos operativos que conllevan los "*test de recursos*" para llegar precisamente a aquellos que se busca beneficiar, elemento central en estas políticas.

Si bien la focalización apunta a determinado sector, también se espera de ellos una respuesta activa, participando en los distintos momentos de los programas que son beneficiarios. A través de la participación se apunta a fortalecer los recursos y capacidades personales, transformándose en un beneficio que queda sujeto a la participación en sí. Esto se vuelve una desventaja para la focalización, pues participar es una habilidad que la pobreza condena a no practicar, debido a que las propias dificultades de las familias pobres hace que esta posibilidad de participación no exista o sea nula. De este modo las exigencias de participación terminan operando a favor de los menos pobres, que son quienes tienen mayor capacidad de presión y acción colectiva, concentrando las decisiones y conformando grupo de líderes. De esta forma

integran redes más cercanas al poder, generándose patrones clientelares de relación. Es así que los dirigentes populares, en muchas ocasiones no son representativos sino intermediarios entre la población y el Estado u otros actores.

También se observa que al plantearse la política como un recurso transitorio, que busca evitar la dependencia de los individuos, familias o comunidades, puede que su efecto o solución también se enmarque en la transitoriedad. Es decir, la implementación de un programa puede tener un alcance y éxito relacionado justamente con la existencia del mismo, o sea que una vez finalizado este recurso puede conducir a que la situación peligre volver a ser como al comienzo.

Por otro lado, entre los problemas de tipo político que pueden generar las políticas orientadas a la focalización aparecen, a raíz de la definición de la población objetivo, la construcción de poblaciones homogéneas y crecientemente diversas. La delimitación de grupos homogéneas entre sí y diversas del resto, más que promover espacios para la diversidad, parecen consolidar procesos de desigualdad y segregación de la comunidad beneficiaria.

También se considera que al mantener a las personas situadas en una posición determinada en relación a lo social y dependiente, se consolidan procesos de disciplinamiento. Donde la población se limita a recibir los beneficios de distintos programas, haciendo evidente la individualización de la pobreza así también como la profundización de la estigmatización, en la medida en que se define a los destinatarios desde el parámetro del déficit, determinando niveles desiguales de ciudadanía. Según Lo Vuolo, una política que estigmatiza al beneficiario no es una política contra la exclusión social, sino que la favorece (Lo Vuolo citado por Baraibar, 2003).

Por último entendemos que el Trabajo Social tiene un rol muy relevante en las políticas focalizadas, de modo que no solamente interviene en los mecanismos de acreditación de la pobreza, tiene el desafío de contribuir a dar cuenta de estos procesos volviéndolos públicos y aportando a su problematización. En este espacio de inserción profesional puede presenciar las limitaciones de la focalización, pero se considera también tiene la capacidad para nombrar con claridad sus contradicciones y tornarlas un espacio reflexivo. Aquí resulta necesario un proceso permanente de formación e investigación, que permita dar cuenta de los aspectos señalados generando nuevos interrogantes y buscando nuevas alternativas.

CAPITULO IV

PLAN CAIF **POLITICA SOCIAL FOCALIZADA EN LA INFANCIA**

4.1 ASPECTOS SIGNIFICATIVOS DE SU HISTORIA

Luego del abordaje realizado respecto a los cambios procesados en la concepción y definición de las políticas sociales, veremos aquí como el Plan Caif aparece marcando un punto de partida de Políticas con un enfoque diferente al de las políticas sociales tradicionales. De modo que a partir de entonces se observa el paso de modelos estatales a modelos de participación y articulación entre el Estado y la Sociedad civil. En este capítulo haremos referencia a algunos aspectos significativos en la historia del Plan CAIF.

Se trata de una política pública intersectorial de alianza, que busca contribuir a garantizar la promoción y protección de los Derechos de los niños y las niñas en sus primeros años de vida a través de Centros de Atención Integral a la Infancia y las Familias (CAIF).

El Plan Caif surge en el año 1988 por un convenio suscrito entre UNICEF y el Estado Uruguayo, como una política de primera Infancia. Aparece como repuesta a elevados índices de pobreza constatados en hogares con niños menores de 5 años, donde las investigaciones mostraron el alto impacto que produce el medio desfavorable en el desarrollo infantil. UNICEF impulsa este proyecto, dado también a la ineficiencia del gasto social asignado a los programas para combatir esta situación.

Del documento del Proyecto original (UNICEF, 27/07/1988) se desprende que:

- El objetivo del Plan Caif es mejorar la cobertura y la calidad de la atención de los programas sociales que atienden a la población en condiciones de pobreza, mediante el desarrollo de estrategias, modalidades y metodologías innovadoras para la atención del niño, la mujer y la familia.
- Las estrategias centrales son Coordinación Intersectorial, Participación Comunitaria y Descentralización.
- Constituyen las principales líneas de acción: Desarrollo Infantil (Educación Inicial y Estimulación Temprana), Salud Materno Infantil, Nutrición y Alimentación,

Orientación Socio-laboral, Información y Asesoría a la Mujer, Indicadores de Progreso Social, Comunicación y Movilización Social.

- La meta inicial para los primeros tres años es la formación de 145 Centros Caif que permitan llegar a una cobertura al final del período de 10.000 niños y niñas.
- Las unidades operativas del Plan son los Centros CAIF. Las Asociaciones Civiles se responsabilizan de la prestación del servicio y gestión de los recursos brindados por los organismos públicos (Cerutti y otros, 2008).

Hasta marzo de 1990 su implementación estuvo a cargo de la Comisión Nacional del Menor, la Mujer y la Familia, integrada con representantes de los distintos Ministerios y Organismos públicos participantes en el Plan. Por Resolución del Poder Ejecutivo en junio del mismo año se transfirió la responsabilidad de la ejecución del Plan a la Comisión Administradora del Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE), pasando luego a depender directamente de la Presidencia de la República.

Unicef, quién impulsó el Plan Caif, extendió su apoyo financiero hasta el año 1992, partir de entonces los recursos que sustentaban el Plan pasaron a tener origen nacional. Y es a principios del año 1996 que el Parlamento Nacional a través de la Ley 16.736 dispuso asignar al Instituto Nacional del Menor la responsabilidad de la coordinación general del Plan CAIF, integrando a su estructura a la Secretaría Ejecutiva.

Entre las instituciones públicas que intervienen en el Plan a nivel nacional encontramos el INAU, el Instituto Nacional de Alimentación (INDA), el Ministerio de Salud Pública (MSP), Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), las Intendencias Municipales y a partir del año 2004 el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). La articulación, interacción y apoyo de los distintos organismos del Estado en el Plan permite una mejor utilización de los recursos. No solamente enriquece e integra, sino que evita la superposición y descoordinación de acciones en y con la comunidad, permitiendo un enfoque integral del problema social.

En el año 1997, sesiona por primera vez el Comité Nacional con la participación de representantes de todos estos organismos que integran el Plan, también se suscribe un convenio con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con el fin de lograr el fortalecimiento del Plan, mejorar la integralidad y la calidad de los servicios. Durante ese año se realizan dos evaluaciones externas que refuerzan y

superan los resultados obtenidos en la primera evaluación, realizada en el año 1990. De esta forma, se plantea la buena focalización y alta motivación, así como mejores resultados en el desarrollo, aunque aún no se llegara a lo esperado.

A partir de entonces y hasta el año 1999 se socializan estos resultados, se fortalece a la Secretaría Ejecutiva con Técnicos Asesores y se crea desde INAU la División Plan Caif con la incorporación de técnicos para planificar y realizar la supervisión y control de los Centros. De esta división, surge el Programa de Gestión y comienza a intervenir la auditoría interna de Gestión de INAU.

En este marco se diseñan nuevos Programas que se implementan con el objetivo de integrar las familias al Centro y comenzar la intervención con niños y niñas los más tempranamente posible:

- Proyecto Padres y Madres protagonistas de la Educación de los hijos/as o Padres en Sala, dirigido a niños y niñas de 2 a 4 años en el Programa de Educación Inicial. Este Programa consiste en una propuesta pedagógica basada en las orientaciones definidas en el diseño básico curricular del MEC y el CEIP-ANEP, cuya población objetivo en sus inicios alcanzaba hasta los 5 años de edad.
- Programa de Estimulación Oportuna (PEO), considerado “Un lugar para crecer y aprender jugando” para familias con niños/as desde el nacimiento a los 24 meses. Busca promover el desarrollo integral de cada niño/a y el fortalecimiento del vínculo con los adultos referentes.
- Programa Padres e hijos (PPH),
- Programa para Amar y cuidar la Vida (PACV) y
- Servicio de Orientación y Consulta (SOC), a través de estos Programas el Plan busca desarrollar y promover las potencialidades y capacidades parentales de los adultos favoreciendo a las prácticas de crianza; fortalecer los vínculos entre estos referentes y los niños/as; y contribuir a la superación de las desigualdades, realizando trabajo en red a nivel institucional y ampliando la cobertura a otras familias de la comunidad (Bruzzone y Hauser, 2009)

Cabe mencionar que a partir de la implementación de estos Programas aparece la incorporación del Trabajo Social como disciplina necesaria entre otras, con responsabilidades definidas.

En el año 1999 se realizan dos nuevas evaluaciones externas que aportan al proceso de construcción del Plan en su apuesta a la Calidad. De este informe se recoge una mejora sustancial en el nivel del desarrollo psicomotor de los niños/as; disminución de los factores de riesgo psicosociales en las madres; intensificación del vínculo con las familias; importantes cambios a nivel de las asociaciones civiles, equipos de trabajo y Centro Caif como tal; elevado índice de focalización atendiendo un 81, 4% de familias en situación de pobreza (Cerutti y otros, 2008).

En diciembre del año 2002 se inician las actividades en el marco del convenio suscrito con el Programa Infancia y Adolescencia en Riesgo Social (actual INFAMILIA) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a los efectos de duplicar la cobertura. Es así que desde el año 2003 hasta el año 2008, se implementa esta nueva modalidad de intervención conocida como Modalidad Semanal siendo la población objetivo: embarazadas y niños/as menores de 4 años con sus familias, pertenecientes a zonas de mayor vulnerabilidad social. La intervención se desarrollo en tres escenarios: Hogar, Centro y Comunidad.

A partir del año 2007 la nueva dirección del Plan Caif inicia un proceso de redefinición de los modelos de Gestión del año 2002 y diseña una estructura organizativa para los Centros CAIF de modalidad urbana y otra para los Centros de modalidad rural. Esta estructura básica está definida por los aspectos programáticos relativos a la consecución de los objetivos del Plan CAIF, *“integrando en un mismo sistema la acción socio-educativa de los programas de Educación Inicial (2 y 3 años), Estimulación Oportuna (0 y 1 año); y el trabajo con las familias en el Centro, en el hogar y con la comunidad”* (Cerutti, 2007: 3).

De esta forma, el equipo de trabajo de cada Centro queda integrado por maestro especializado en educación inicial, educadores, psicomotricista, psicólogo, trabajador social, auxiliar de limpieza y cocinera. Se establece un aumento de horas para los técnicos de Trabajo Social entre otras mejoras, y se especifican algunas de sus funciones respecto al trabajo con las familias y la comunidad.

Entre diciembre del año 2007 y mayo del 2008 finalizan los convenios sostenidos con fondos de Infamilia y éstos pasan a ser incorporados al presupuesto de INAU. Se firman nuevos convenios con las Asociaciones Civiles en el marco de este proceso de Reconversión que supone el Plan Caif y sus Centros.

4.2 EL PLAN CAIF EN EL MARCO DEL PLAN DE EQUIDAD

A partir de Diciembre del año 2007, el Plan CAIF comienza un proceso de transformaciones en el marco del Plan de Equidad que impulsa el gobierno. La meta comprometida por el INAU era llegar en el año 2009 a una cobertura de 43.000 niños/as entre el nacimiento y los tres años. Entre los avances del Plan para alcanzar el cumplimiento de las metas encontramos⁹:

1) Aumento de cobertura

Se reconvierten los convenios de atención semanal pasando a una atención diaria de niños/as de 2 y 3 años, incorporando al presupuesto de INAU 118 Centros de los 122 financiados a través del Programa INFAMILIA (MIDES). Además de ampliarse los modelos de gestión de 213 Centros Caif e inaugurar 44 nuevos Centros en el país.

Es decir que de un total de 33.706 niños/as atendidos en el año 2007, se llega a atender a 41.874 niños/as de 0 a 3 años en el año 2009, todos con Presupuesto de INAU, según el padrón¹⁰ del mes de agosto.

2) Mejora de la calidad de atención

En este sentido se realizan una serie de transformaciones en la estructura y organización de los Centros CAIF a nivel nacional.

Se amplían los horarios de los equipos de trabajo en relación al año 2007, adecuándolos a los diferentes programas y proyectos. Se realiza un ajuste en relación a la cantidad de niños por educador/a, definiendo: 12 niños de 2 años por adulto, 15 niños de 3 años por adulto y 8 diadas por adulto en talleres. También se flexibiliza la cantidad de horas de atención a la población objetivo de acuerdo a las necesidades de la familia.

Los salarios más bajos como el de la educadora alimentaria y la auxiliar de limpieza obtienen un incremento que va desde un 48,57% a un 68,06% de aumento salarial según el volumen y la responsabilidad de la tarea. Mientras que los

⁹ Para realizar este detalle de los avances del Plan Caif en el marco del Plan de Emergencia Nacional, se utilizó el material elaborado por Cerutti y otros en el año 2008 acerca de los “20 años del Plan Caif 1988-2008”. También se extrajo información de la página de Internet del plan www.plancaif.gub.uy

¹⁰ El Sistema de Información para la Infancia (SIPI) de INAU lleva el registro de todos los niños y niñas atendidos en este organismo y mediante convenios, a través de un documento que se denomina Padrón y el cual es actualizado en forma mensual de acuerdo a los ingresos o egresos correspondientes a cada institución.

educadores/as pasan a recibir un 11% por encima de lo laudado en los consejos de salarios. Según Ana Cerutti, ex directora de la Secretaría Ejecutiva, entre los avances del Plan Caif también se encuentra la incorporación de 1.477 nuevos puestos de trabajo.

En cuanto a la situación edilicia, se construyen 44 locales nuevos. El INAU destinó fondos para financiar 18 de ellos en terrenos otorgados en comodato o donados por las Intendencias. Se construyen otros 13, en convenios con el Ministerio de Trabajo y Obras Públicas (MTO), con AFE y las Intendencias Municipales. Con la regularización de asentamientos y a solicitud de los vecinos del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI), se construye otros 13 locales en diferentes departamentos. También se reciclan y producen ampliaciones en 75 Centros del País, de los cuales 3 son financiados por la Embajada de Japón, y el 50% se realiza con fondos de INFAMILIA / MIDES.

La mejora de la calidad de atención también se visualiza en la universalización de la formación de los/as educadores/as a través de la "Formación básica en primera infancia" a cargo del INAU, 700 educadores realizaron este curso. Por otra parte, ingresan 17 nuevos Técnicos de Evaluación y Monitoreo, funcionarios de INAU, para el seguimiento de la gestión de todos los Centros.

Mientras que en relación a los Convenios, INDA aumenta su partida con destino a la alimentación y brinda capacitación a las educadoras alimentarias, se realiza un acuerdo con la Comisión Honoraria de Promoción de la Salud Bucal de la Presidencia de la República, y se firma un convenio con la Comisión Honoraria De La Lucha Antituberculosa y Enfermedades Prevalentes.

También se destaca la firma en el año 2009 de otros dos convenios de cooperación intersectorial:

- 1) MSP-ASSE, PLAN CAIF-INAU, MIDES: apuntando a la equidad de oportunidades desde el inicio de la vida, educación y salud en la primera infancia. Aquí el/la trabajador/a Social del Centro Caif es designado/a referente institucional para coordinar con los Servicios de Salud y los Centros de atención del Mides que existan en la comunidad, en busca de la implementación de este Convenio.
- 2) PLAN CAIF-INAU, ANEP: este compromiso busca fortalecer y asegurar la continuidad del proceso educativo de las niñas y niños que asisten a los Centros del Plan Caif y las Escuelas Públicas, optimizando los recursos del Estado y garantizando el cumplimiento de los derechos desde el nacimiento.

CAPITULO V

CAIF ¿PROPUESTA DE ATENCION AL VÍNCULO TEMPRANO?

5.1 “UN LUGAR PARA CRECER Y APRENDER JUGANDO”

Como vimos en el anterior capítulo, el Plan Caif surge como política social focalizada en la infancia, en respuesta al alto índice de pobreza infantil que se constata en la década del 80. Entendemos que a lo largo de sus 21 años de existencia, el Plan se ha desarrollado en el marco de un proceso de transformaciones que fueron contribuyendo a su misión de garantizar la protección y promoción de los derechos de niños y niñas menores de 4 años.

Sin duda este camino lo posiciona en un servicio de calidad, que a través de la implementación de sus distintos Programas y funcionamiento, no solamente ha incidido en el desarrollo psicomotor del niño/a, sino que también tiene un importante peso en la relación vincular que se establece entre el niño/a y sus adultos significativos.

Consideramos que el gran potencial que tiene el Plan para contribuir a mejorar y promover los vínculos saludables responde a sus posibilidades de intervención en forma temprana. Según Francisco Tonucci, *“lo que ocurre en los primeros días y en los primeros años no se iguala en toda la historia del hombre. Lamentablemente, como ocurre con las raíces de los árboles o con los cimientos de los palacios, nadie pasa y dice que bonitos cimientos tiene, y eso pasa con los niños/as”*, considera que el Plan Caif está haciendo un trabajo enorme, del cual muchos no se dan cuenta (Tonucci citado por Cerutti y otros, 2008:18).

De esta forma, planteamos que la incidencia en la configuración de vínculos tempranos está asociada a un tiempo histórico dentro del Plan, el cual responde a los finales de la década del noventa cuando comienza a implementarse el Programa Experiencia Oportuna (PEO). A través de este Programa denominado *“Un lugar para crecer y aprender jugando”*, se extiende la franja etaria que conforma la población objetivo del Plan y se inicia nada menos que la posibilidad de intervenir desde el nacimiento, reconociendo que sin una fuerte integración de las familias y sin una eficaz participación comunitaria no sería posible que las familias desarrollen adecuadas



prácticas de crianza y dispongan de redes sociales fortalecidas. Ambos aspectos considerados factores de protección del vínculo entre el /la niño/a y sus padres.

Si bien esta promoción del desarrollo en la infancia temprana tuvo sus comienzos en el año 1998, consideramos que en la actualidad el Plan se encuentra ante un impacto de mayor dimensión dado que a partir del año 2008 el PEO adquiere una implementación de carácter nacional, apareciendo como servicio en todos los Centros Caif del país.

Entre los argumentos de este Programa encontramos la necesidad de priorizar el período que va desde el nacimiento hasta los dos años de edad, donde el desarrollo y el aprendizaje ocurren muy rápidamente y los resultados forman la base de la mayor parte del aprendizaje posterior. Es en esta etapa donde se resalta la necesidad de vínculos recíprocos y estables, construyéndose los sistemas mentales de apego, papel clave de la interacción social. El buen vínculo establece en el niño/a una base de confianza, estabilidad y autoestima que constituyen los cimientos sobre los cuales se construye el edificio del conocimiento y la socialización. Se plantean también argumentos en términos de derechos humanos y equidad social, de modo que el Programa posibilita el apoyo al derecho de ser cuidado y atendido, así como el actuar sobre el efecto acumulativo del ambiente empobrecido que acentúa desigualdades y actuar sobre desigualdades de género por prácticas diferentes según sexo (Bonasso y otros, 1999)

En este marco, el *objetivo general* consiste en implementar desde el Caif un Programa alternativo de Estimulación¹¹ Oportuna del desarrollo integral. Planteando en sus *objetivos específicos*: promover el buen desarrollo psicomotor y social en los niños y niñas; favorecer la interacción y el vínculo entre padres e hijos/as; y apostar al despliegue de las potencialidades de quienes cumplen el rol parental.

Entre sus características, los técnicos tienen que estar a la escucha para poder intervenir en el momento justo, por lo cual lo denominan oportuno. *“Dentro de los dos primeros años de vida el desarrollo de un niño/a pasa por momentos críticos (...) en los que una información, intervención sensible y atinada sobre las prácticas de crianza no solo puede operar una diferencia significativa en el desarrollo del niño/a, sino que*

¹¹ A partir de la reconversión del Plan Caif en el año 2008, el Programa Estimulación Oportuna pasa a denominarse Experiencia Oportuna.

es más probable que sea escuchada y analizada en esos momentos que en otros, e incluso incorporarse a todo el sistema de crianza” (Myers citado por Cerutti, 1999:20).

Un Lugar para aprender y crecer jugando esta dirigido a niños y niñas menores de 24 meses y a quienes cumplan el rol de padre-madre, pero se extiende a aquellos referentes adultos que estos designen y/o también inviten a compartir los talleres con ellos. Se entiende a la familia como el primer lugar de socialización donde se dan los primeros modelos de aprendizaje. Según Cerutti *“el proceso fundante de la subjetividad tiene como escenario los primeros vínculos, sostenidos a su vez, en una estructura familiar y en un orden social que atraviesan y determinan aquella estructura”* (1999:14).

Es indiscutible que para que el niño/a pueda desplegar su potencial de desarrollo, es necesario contar con estos espacios que posibiliten a los padres descubrir, redescubrir y apropiarse de sus propias capacidades y recursos para criar, educar y estimular a sus hijos/as. En Caif a través del PEO, las familias encuentran este lugar donde son protagonistas junto con los técnicos y con el grupo de pares, donde el hacer y el jugar con sus hijos/as va acompañado de la posibilidad de pensar y pensarse, recuperando aspectos de su propia historia de aprendizajes y de la historia de otras familias.

De esta forma, trabajar con los padres u otros familiares redundará en un beneficio para el desarrollo del niño/a y de los propios adultos. Según Myers, en los adultos se logra: mayor conciencia del valor de sus acciones; seguridad y sentimiento de éxito en la tarea; mayor autoestima en la medida en que se sienten protagonistas y pueden controlar sus propias vidas; se refuerza la responsabilidad de la familia; y se aseguran los avances a lo largo del desarrollo ya que para que haya continuidad se requieren cambios en los conocimientos, actitudes y prácticas de crianzas (Myers citado por Cerutti, 1999).

A través de la dinámica de talleres semanales que ofrece el PEO, siendo el técnico psicomotricista el referente del grupo, se desarrollan dos ciclos anuales de aproximadamente 16 talleres cada uno, donde en cada encuentro la diada o triada¹² participa en tres instancias:

¹² Se denomina diada al niño/a y su referente adulto, y triada cuando participan dos referentes por niño/a.

1) Un primer espacio de juego que favorece la interacción en la díada mediante la experimentación y el aprendizaje con materiales diversos y polifuncionales. Consideramos que a través de esta experiencia de comunicación, de intercambios de miradas, posturas, sonrisas y sonidos, se habilita la observación, acompañamiento y el reconocimiento del rol activo del/a niño/a en cada actividad, aspecto fundamental para la relación vincular entre el/la niño/a y el adulto.

Según Calmels, los primeros aprendizajes están estrechamente vinculados con el cuerpo, al mismo tiempo que lo construyen desde el sostén, acompañamiento y provocación del adulto que ejerce las funciones de crianza. Estas funciones y los juegos de crianza están asociadas con el saber más que con el conocer, transmitiéndose de generación en generación (Calmels citado por Cerutti, 1999). De modo que los intercambios entre adultos y niños/as están muy vinculados a las rutinas de cuidado físico, apareciendo la observación de estos modelos que se transmiten en la interacción como una forma de ampliar estrategias y recursos a emplear en el hogar.

Se considera que la posibilidad de ofrecer un espacio de juego libre¹³ permite integrar y conocer prácticas y hábitos de relacionamiento de cada familia, dado que el juego tiene un valor destacado como trasmisor de normas y costumbres. Los modos de jugar y los objetos que se eligen reflejan las condiciones económicas, sociales, así como los valores y actitudes de cada cultura. Entendiendo también de forma positiva la propuesta de juegos dirigidos¹⁴ que se emplea en el transcurso del ciclo de talleres, como forma de promover la interacción y el vínculo desde el juego.

El grupo a nivel de los/as niños/as propicia el enriquecimiento de intercambios sociales extrafamiliares, aumentando el repertorio de interacciones. En un principio *“las interacciones son mayormente imitativas pero en el transcurso de los talleres se van matizando y combinando con las iniciativas de los otros, ensayando distintas formas de solicitar colaboración y de encontrar soluciones a conflictos que se plantean”* (Bonasso y otros, 1999:16).

2) En el espacio de reflexión el taller ofrece un lugar destinado al niño/a y otro para los adultos dentro del mismo espacio físico, propiciando momentos de comunicación a distancia y de separación. Dado la temprana edad de los niños/as,

¹³ A través del juego libre la familia representada por la díada o tríada, elige a qué jugar, cómo y sí jugar.

¹⁴ El juego dirigido consta en una propuesta de juego para las familias que parte del equipo de trabajo y que se enmarca en distintas finalidades.

esto se vuelve una conquista y un logro que se construye entre todos en el transcurso del ciclo de talleres.

Si bien vimos que en esta población la baja escolaridad de los adultos puede interferir en la captación de mensajes e información, así como marcar la tendencia al aislamiento de organizaciones y soportes sociales, entendemos que una vez captada la familia e integrada a este espacio, el mismo permite trabajar sobre este aspecto a partir del vínculo establecido entre las familias y el Caif, donde la confianza establecida, el afecto y la valorización contribuyen a interiorizar la información así como a multiplicarla en el ámbito familiar o comunitario.

En el grupo con los adultos, se construyen conocimientos conjugando saberes de la familia y el equipo de trabajo, disponiendo de un espacio para abordar de manera reflexiva acerca de los vínculos tempranos, la infancia, la familia y temas de interés de los participantes.

Según Bonasso, estos espacios se basan en el *"intercambio de experiencias, vivencias, creencias y saberes, se incentiva el relato, la reflexión, la colaboración y la negociación en la búsqueda de respuestas posibles. Permite pensar sobre lo que uno piensa y hacernos más responsables de nuestro propio aprendizaje y pensamiento. Así como da cuenta de la diversidad de historias personales, edades, situaciones y maneras de pensar (...) y resolver la vida cotidiana"*, contribuyendo a desarrollar la movilidad de pensamiento y a la constatación de que no existe una única respuesta ni un único camino (Bonasso y otros, 1999:17).

De esta manera, se les permite a las familias acceder a factores de protección del vínculo, encontrando allí apoyo emocional, informacional y material, disminuyendo el impacto de sucesos vitales estresantes tanto en el estado emocional de los adultos como en el desarrollo de los/as niños y niñas y contribuyendo en la creación de una red de soporte social.

3) En una tercera instancia se encuentra el espacio de merienda o alimentación que si bien brindado en forma semanal puede no tener incidencia directa en el estado nutricional del niño/a, se busca a través del mismo educar e intercambiar con las familias formas de preparación de alimentos y hábitos saludables. Esta instancia, también puede indicar factores de protección o de riesgo, pues como vimos en

anteriores capítulos, el alimentar y el comer son actividades primordiales del proceso de formación del vínculo entre la madre y su hijo/a desde las primeras etapas.

El acto de comer implica el aporte de nutrientes básicos para el crecimiento, unido al placer que siente el niño/a gracias a la satisfacción de la oralidad, que le permite la descarga de tensión de hambre. De este modo, se vuelve un papel fundamental en la construcción del apego pues desde el mismo día del nacimiento la relación del hijo con su madre se centra en la comida y continúa teniendo un rol fundamental en el primer año de vida (Bonasso y otros, 1999).

A través de esta instancia de comunicación con el entorno inmediato, de encuentro y de intercambio con la familia, se dan a conocer los rituales familiares así como la expresión de sentimientos de amor o enojo frente a la participación activa del niño/a a través de su aceptación o negación, rechazando la comida.

Dentro de la población objetivo del Programa, tienen prioridad las familias de mayor riesgo. Quienes, como vimos, también son las que presentan mayores amenazas para la configuración de vínculos tempranos de buena calidad. Generalmente estos núcleos familiares no están integrados a las instituciones, ni llegan a los Programas, volviéndose un desafío para el equipo lograr su incorporación.

Tomando como referencia la experiencia laboral en el Caif Karen¹⁵ de la ciudad de Salto, podemos decir que a partir de la población objetivo de este Centro se observa el alcance de la focalización que busca esta política social. Desde hace 14 años el Caif Karen viene atendiendo a familias en su mayoría con bajos recursos y necesidades básicas insatisfechas. Actualmente a través del modelo 5 de atención, participan 224 niños/as lo cual significa 199 núcleos familiares. Si bien el número de familias en situación de pobreza crónica ha ido descendiendo en los últimos años, principalmente a partir de las políticas y reformas que se iniciaron en el año 2005, se mantienen características como la predominancia de familias de tipo nuclear, seguidas por las familias monoparentales de jefatura femenina, ambos grupos con varios hijos pequeños, donde la mujer – madre es ama de casa y en los casos en que se encuentra empleada, en su mayoría se dedican al servicio doméstico. Este dato se

¹⁵ El Centro Caif Karen está ubicado en el Barrio Malvasio, zona este de la ciudad Salto. A partir de una suma importante de dinero que recibe la Intendencia de Salto proveniente de la familia de Karen Aston de Inglaterra para destinarla a la infancia, es posible a través de la comisión Vecinal Barrio Malvasio y el Inau la Fundación del Centro Caif Karen en el 1997. Si bien se inicia con un modelo de atención 1, a lo largo de su trayectoria el Centro ha ido ampliando su cobertura, siendo a partir del año 2008 uno de los tipos de atención más altos que existen en el Departamento, modelo 5.

encuentra asociado al bajo grado de conformidad con su situación laboral lo cual como vimos puede tener relación con el clima familiar y disponibilidad parental necesarios para la adecuada relación madre-hijo/a.

En cuanto a la figura masculina presenta menor número de desocupación que la femenina y mayor satisfacción con su condición laboral. Se caracteriza por ser una población mayormente joven, con redes familiares frágiles y precarias, donde se evidencia la falta de perseverancia y continuidad en los estudios y una temprana conformación de pareja y de realización como padres. A partir de las características de esta población¹⁶ sostenemos al igual que Ana Ceruti, que se mantiene la tendencia de los hallazgos realizados por los estudios de Terra en 1989, en relación a la infancia y la familia en el contexto de los estratos pobres del Uruguay. Existe una predominancia del rol activo de la mujer en cuanto a la crianza de sus hijos, observando por ejemplo una escasa participación del padre o figura paterna en las actividades propuestas por el Caif.

Entre las tareas del/la Trabajador/a Social se encuentra la identificación, selección e inscripción de las familias, cumpliendo de esta forma un papel fundamental en la propuesta. También participa en la elaboración y ejecución de las estrategias de seguimiento, donde surge la implementación de lo que se denomina intervención en el hogar o estimulación a domicilio. De esta forma se tejen puentes entre el Hogar y la institución a través del equipo de trabajo, con aquellas familias que presenten algún tipo de dificultad para participar en el Centro pese a su inscripción. Entre las tareas se realizan intercambio de información sobre el desarrollo, se acerca material teórico, lúdico, se realiza un abordaje de lo que se está trabajando en el taller, así como se promueve el vínculo y la confianza en este contexto, realizando un seguimiento de la situación y promocionando la integración de la familia al espacio de taller.

Mediante esta estrategia, el Plan también puede alcanzar a aquellas familias que como vimos, no demandan atención a pesar de ser las más necesitadas, permitiendo de esta manera intentar revertir su situación de aislamiento, integrándolas a redes organizacionales que actúan como soportes de dicha integración.

En el contexto del Centro Caif Karen, generalmente estas familias también requieren ser intervenidas desde otras instituciones, por lo cual la estrategia de

¹⁶ Relevadas a partir del Proyecto Institucional del Caif Karen – Sipi N° 1198.

intervención en el hogar realizada en conjunto con otros actores comunitarios, a favorecido el vínculo con la familia y de este modo, el alcance de los objetivos propuestos, permitiendo su integración a largo plazo a las organizaciones de la cual se encontraba alejada.

Entendemos que la participación y el involucramiento de estas familias con la propuesta del Centro, requiere un proceso de preparación y de elaboración personal que implica tiempo y voluntad, por lo tanto también exige pensar constantemente nuevas estrategias de intervención. En este sentido fomentar y promover la integración y participación activa supone una constante actualización diagnóstica de la realidad en continua transformación, de manera que permita obtener elementos y herramientas que contribuyan a repensar las estrategias para intervenir.

El Programa Experiencia Oportuna también dispone de diferentes instrumentos que permiten evaluar el nivel del desarrollo del niño/a, el estado emocional de los adultos y sus prácticas de crianza, aplicándolos en distintos momentos del ciclo de talleres.

A partir de los mismos se observan en la población del Caif Karen varios factores de riesgo en la población, que como vimos pueden incidir en el vínculo que se establezca entre el niño/a y los adultos. Entre las pautas inadecuadas encontramos la falta de integración del niño/a al diálogo familiar y su escasa valoración como participante activo en los vínculos que configura y en su propio desarrollo, la práctica de límites rígidos o agresivos como necesarios, la autoridad puesta en el hombre pese a que la mujer es el agente más activo en la crianza de sus hijos/as, y la predominancia en esta figura femenina de un estado emocional débil.

Pese a estos datos, y a través de la continuidad de la participación de la familia en el Centro Caif a través del Programa Educación Inicial, lo cual permite mantener el vínculo con la misma, se ha podido observar el impacto favorable del Programa Experiencia Oportuna en la modificación de estas prácticas de crianza, así también como en el estado emocional de los adultos.

Al respecto también existen estudios a nivel del Plan, que han demostrado entre los principales logros: la mejor interacción madre/adulto –hijo/a, el aumento del reconocimiento de las posibilidades que tiene el adulto de favorecer el desarrollo infantil, autoafirma el rol parental, genera mayor disponibilidad materna, favorece el

reconocimiento del hijo/a como persona, con necesidades y deseos propios, facilita el proceso de autonomía y separación, así como produce mejoras a nivel de la disponibilidad emocional (Bove, 2002).

De esta manera, el Programa se vuelve una propuesta de atención muy valiosa ante la necesidad de revertir situaciones de riesgo para el desarrollo vincular en la familia, así como forma de fortalecer y promover estos estados y prácticas saludables.

También es importante destacar que el impacto del PEO además está asociado al grado de participación de las familias, de modo que según Bove (2002), cuando las diadas concurren en forma regular asistiendo a 10 o más talleres por ciclo, se observan mayores logros y progresos respecto a las prácticas de crianza, creencias y estado emocional de los adultos referentes.

De todos modos, observamos que la posibilidad que brinda este programa de entablar un vínculo con la familia e incidir en el vínculo intrafamiliar, refuerza posteriormente la asistencia en el Programa Educación Inicial, aun en los casos de familias que no hayan tenido buena participación en los talleres de PEO.

Año a año las dificultades de asistencia de las familias al Caif han ido disminuyendo, tanto a nivel de aquellos niños/as cuya asistencia era prácticamente nula como en aquellos cuya participación no se realizaba en forma asidua. Este dato acompaña el aumento progresivo de niños y niñas en los grupos de nivel 2 y 3 años, que han iniciado su participación en el Caif desde edades tempranas, antes de los dos años, lo cual denota que el vínculo temprano con la Institución a través del Programa Experiencia Oportuna se vuelve garante y promovedor de la permanencia de la familia en el Centro y de la buena calidad de su asistencia y participación.

A su vez, consideramos también que incide en el importante retorno que se produce de las familias al Centro con otros hijos, así también como en la derivación que ellas mismas realizan de nuevas familias al Caif. Pues se observa, que el boca a boca donde se trasmite la experiencia personal, se ha vuelto el principal medio de información de las familias a acerca de las propuestas y servicios que brinda el Centro.

El impacto positivo del PEO, también lo podemos evaluar en función de la adaptación de las familias a la propuesta diaria, donde el niño/a pasa a participar sin la presencia de sus padres en la sala. Según la experiencia en el Caif Karen, los niños/as

con menos dificultades de adaptación son aquellos que provienen del Programa “Un Lugar para aprender y crecer Jugando”.

Consideramos que esta experiencia temprana actúa como fortalecedora tanto del niño/a como de los adultos referentes, favoreciendo como mencionaba Howe (1997) el desempeño y el dominio a la hora de enfrentar nuevas propuestas y desafíos.

A los dos años de edad, el/la niño/a llega a la propuesta diaria con la experiencia de participación temprana, lo cual le otorga mayor confianza con el lugar, con el grupo de pares y con el equipo de trabajo. Esta confianza y seguridad a su vez es transmitida por la propia familia, al disponer de un vínculo previo con la Institución y con el resto de las familias que participan. Agregamos, que en el periodo de iniciación¹⁷, es común que se manifiesten entre los adultos ciertos niveles de angustia por la separación o por las dificultades que puedan presentar sus hijos/as, lo cual también es visible en menor medida en aquellas familias que ya se encuentren integradas al Centro.

De esta forma, destacamos la importancia del Plan Caif y de la incidencia en la configuración de vínculos tempranos entre el niño/a y la familia que permite el Programa Experiencia Oportuna. Donde habilita la posibilidad de identificar problemas o dificultades, así como de actuar oportunamente frente a factores psicosociales que amenazan, nada menos, que los cimientos de un futuro vincular adecuado comprometiendo la integración social.

¹⁷ Periodo en el año que comienza con el inicio de la participación del/la niño/a en el Caif y finaliza cuando el mismo puede permanecer en el Centro el total de horas previstas, el tiempo que requiere este periodo está marcado por el proceso de adaptación de cada niño/a, donde el equipo de trabajo implementa distintas estrategias que promueven su integración.

CAPITULO VI

REFLEXIONES FINALES

A partir de este trabajo se ha intentado reflexionar acerca de en qué medida las políticas sociales a través del Plan Caif, promueven la configuración de vínculos saludables en la primera infancia, que conformen entornos protectores y garantes de los derechos de los niños y niñas.

Es en el marco de una nueva matriz de políticas sociales que aparecen en el país en la década del 80, que surgen estos Centros de Atención a la Infancia y la Familia a través de un Plan que desarrolló una estructura institucional descentralizada territorialmente y órganos de dirección de integración intersectorial, tanto a nivel nacional como departamental. En este sentido, el Plan CAIF reconoce protagonismo central a la participación de actores emergentes de las sociedades locales, generando impactos de movilidad social en las mismas. De esta manera, y permitiendo que las políticas sociales tengan un mayor alcance, el primer programa social del Uruguay para niños/as de 0 a 3 años establece la misión de garantizar la protección y promoción de los derechos de los niños y niñas desde el nacimiento, priorizando el acceso de aquellos que provienen de familias en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social.

Si bien el Plan Caif aparece como respuesta ante las demandas incesantes de aquellas familias en situación de pobreza, consideramos que a lo largo de su trayectoria ha experimentado distintas transformaciones, que han contribuido al alcance de su misión y a la posibilidad de influir en la relación vincular que se establece entre los niños/as y sus adultos significativos. Pues a través del programa "Un lugar para aprender y crecer jugando" se brinda la notable oportunidad para interactuar oportunamente con las familias, promoviendo en forma temprana el vínculo entre los niños/as y el adulto referente y fortaleciendo los roles esenciales.

De esta manera el Programa Experiencia Oportuna permite trabajar con la familia en tanto espacio de promoción de los vínculos primarios, a través de la orientación, capacitación y construcción de conocimientos y valores en una acción conjunta que procura la vinculación activa de la familia. Pues promover el cuidado y el desarrollo integral de los niños/as en situación de riesgo psicosocial, significa muchos más que brindar alimentación y promover hábitos saludables. Los factores familiares y

ambientales comienzan a actuar antes del nacimiento del niño/a, lo cual reclama pensar acciones junto con la familia desde edades muy tempranas, con estrategias integrales adecuadas a los requerimientos específicos de estos niños/as, capaces de estimular su capacidad de aprendizaje y desarrollo.

En este sentido, creemos que intervenir a edades tempranas a través de estos programas dirigidos al niño/a y la familia, permite modificar la situación de vulnerabilidad en menor tiempo. Pues se promueve la interacción, los factores de protección presentes en ellos y el potencial de desarrollo de cada familia, que sumado al fortalecimiento de sus redes de soporte social, habilitan procesos de integración progresivos.

En la actualidad el Plan Caif constituye unos de los principales Programas del país dirigido a la infancia, alcanzando el 78% de los niños/as de 0 a 3 años que tienen cobertura educativa pública en la Primera infancia. Consideramos que los desafíos que surgieron a partir del Plan de equidad a fines del año 2007, han permitido este crecimiento del Plan en cobertura, en el marco de una mayor concientización sobre el cuidado de la primera infancia.

Entendemos necesario que esta mayor conciencia pueda generarse en toda la población, pues es en este periodo de la vida comprendido entre la concepción y los cinco años de edad, que se sientan las bases de todo el desarrollo posterior del individuo, constituyéndose en los primeros dos años de vida una parte importante del desarrollo intelectual, emocional, físico y social. Según Bedregal y Pardo... *“la infancia temprana y en particular el periodo que abarca las edades de cero a tres años, es cualitativamente más que el comienzo de la vida, es en realidad, el cimiento de esta”* (Bedregal y Pardo citado por Arroyo, 2009).

De esta manera, los primeros años de vida no solamente resultan claves en el desarrollo de las potencialidades y el bienestar de cada persona, sino que por consiguiente tienen un gran impacto en los niveles de progreso que una sociedad puede alcanzar.

Por lo tanto, las políticas destinadas a crear un sistema de protección social dirigidas a los/as niños/as más pequeños y sus familias, deben ser consideradas de prioridad en la agenda de los gobiernos del país. Pues invertir en estos primeros años de vida, significa una oportunidad con amplios márgenes de ganancia a futuro, a nivel

de rendimiento económico y social, de modo que las intervenciones tempranas que logran buenos resultados, denotan luego beneficios en educación, salud y en convivencia social durante la vida adulta.

En este sentido, la implementación en nuestro país del Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social entre 2005 y 2007, el crecimiento del gasto público en servicios educativos, el Sistema Nacional Integrado de Salud y el nuevo Régimen de Asignaciones Familiares a partir del 2008, representan reformas e iniciativas que más allá de otros objetivos, implican la prioridad que en los últimos años se ha asignado a la infancia en el diseño de las políticas sociales en nuestro país, lo cual muestra que es posible avanzar hacia la protección integral de los derechos de los ciudadanos y el bienestar de la población.

De todos modos, entendemos que existe la necesidad de seguir asignando prioridad a la infancia en el diseño de las políticas públicas y en la distribución de los recursos presupuestales, pues en años recientes se ha reunido muchísima evidencia acerca de los cambios que ocurren durante esta etapa de la vida y en particular, sobre los fundamentos que explican su relevancia e impacto en las personas¹⁸.

Si bien a partir de este trabajo vimos que el Plan Caif se ha convertido en una propuesta muy valiosa de cuidado a la primera infancia, teniendo la oportunidad en sus manos de intervenir en forma temprana a través del Programa Experiencia Oportuna, nos surgen nuevos interrogantes pues ¿será suficiente para la población el Plan Caif como forma de promover o revertir factores de riesgo en los vínculos tempranos?, ¿Cuan mayores serian los beneficios para el país si toda la sociedad contara con herramientas, que protejan nada menos que los cimientos de un futuro vincular adecuado?

¹⁸ Diversos campos del conocimiento que van desde las neurociencias hasta la economía, han aportado estas evidencias. En particular, la investigación en neurociencias ha sido concluyente respecto del desarrollo del cerebro en los seres humanos. En su intenso proceso de transformaciones durante el cual su tamaño se duplica y el número de sinapsis neuronales crece exponencialmente, el cerebro depende tanto de la genética como de la experiencia y tiene su máxima expresión durante el primer año de vida. Durante este período los cambios transcurren como “ventanas” que se abren y se cierran y por lo tanto, aquello que no ocurre en su momento habrá perdido su oportunidad. La carga genética es modificada durante este período y esta regulación puede ser positiva cuando la interacción con el ambiente ocurre en forma favorable, o negativa si sucede lo contrario. Al “cerrarse” las ventanas se alejan las posibilidades de modificar el resultado de estos procesos, por lo tanto la noción de “oportunidad” es central para comprender la importancia de este período. Las experiencias positivas o negativas de interacción con el entorno, afectan el desarrollo de circuitos neuronales que median capacidades cognitivas, lingüísticas, emocionales y sociales, cuyos resultados se expresarán durante toda la vida. Mustard y Melhuish citado por Arroyo, A.; De Armas, G.; Retamoso, A.; Vernazza, L.: “Observatorio de los Derechos de la Infancia y la adolescencia en Uruguay 2009”. Unicef, Uruguay, 2009.

En este sentido, creemos que para que las condiciones familiares y del contexto puedan favorecer el desarrollo de vínculos saludables desde la primera infancia, las políticas deben contribuir a la construcción de entornos protectores, donde aparecen no solo las familias sino, los centros educativos, de salud, y las comunidades.

Entendemos que desarrollar políticas públicas desde el marco de derechos humanos y desde un enfoque que promueva la construcción de entornos protectores exige que las acciones se reorienten al fortalecimiento de un sistema de políticas sociales de promoción y restitución de derechos. Entre los desafíos, vemos necesario promover una cultura del buen trato y continuar apostando a la transformación de algunos patrones culturales predominantes, como por ejemplo la naturalización de la violencia como método correctivo, que aun predomina en el seno de muchas familias y que condiciona la vida presente y futura de los niños/as, donde la responsabilidad es compartida por las instituciones públicas, los actores sociales, las familias y los ciudadanos.

También destacamos aquí que el cuidar a la primera infancia también implica **cuidar al que cuida**, por lo tanto lograr un sistema de cuidado infantil eficiente y factible deberá integrar las perspectivas de derecho, diversidad familiar y el enfoque de género, abarcando una amplia gama de sectores y aéreas de actividad que involucren tanto al sector público como al privado.

La gran carga de trabajo en el cuidado de la infancia, aun continua recayendo en la mujer, lo que incide en su inserción laboral y en las condiciones de trabajo. Según Fassler, *“el déficit de cuidados de niños pequeños no solo es un problema para las mujeres de los sectores más desposeídos sino que también lo es para las mujeres de otros sectores sociales que pueden conciliar difícilmente el trabajo remunerado y el no remunerado (...) esta situación generalizada hace necesario que se replanteen los criterios de focalización y se avance hacia la creación de una política universal de cuidados”* (2007;28).

Si bien en nuestro país, en relación al trabajo existe una normativa laboral que consagra el derecho a la licencia maternal, subsidio por maternidad, asignaciones familiares desde el embarazo, atención médica, horario especial de lactancia y licencia paternal, consideramos que la misma no es suficiente para garantizar el derecho asociado a la maternidad y para contribuir a los factores protectores de los buenos vínculos en la primera infancia. El padre, que tal como lo vimos al hablar de vínculos, actúa como principal sostén de la madre, goza solamente de 3 días por paternidad y

en el caso en que esta figura no esté presente, este derecho no se extiende a otra figura de apoyo tan fundamental para la contención emocional necesaria en dicha etapa. En el caso de la mujer le corresponden 84 días de licencia, significando su reintegro laboral 42 días posterior al parto, cuando la madre aun se encuentra en plena recuperación física y emocional, y el bebe en su etapa de mayor dependencia. Este hecho también interfiere en la continuidad de la práctica de la lactancia materna, principalmente en aquellas mujeres que no gozan del derecho al medio horario.

Esta ultima contradicción entre una política de salud tan difundida en el país y la región (sobre los beneficios de la lactancia materna en los primeros seis meses de vida, entre ellos el aporte favorable a nivel del vinculo y apego con la mama) y la normativa laboral que no acompaña esta promoción, se presenta como uno de los ejemplos que demuestran cuanto hay aun por hacer en pro de invertir en los vínculos tempranos seguros y saludables como factor protector en la primera infancia, que promueve la integración social de toda persona y por qué no, las posibilidades de vivir en armonía.

BIBLIOGRAFÍA

- Antelo, E.; Guerrero, C.; Mackinnon, A.; Álvarez, L.: "Supervisión de Convenios. Desafíos, marchas y contramarchas en la construcción de un modelo desde el INAU". Revista regional de Trabajo Social N° 42. Ed. Eppal. Montevideo – Uruguay, 2008.
- Arroyo, A.; De Armas, G.; Retamoso, A.; Vernazza, L.: "Observatorio de los Derechos de la Infancia y la adolescencia en Uruguay 2009". Unicef, Uruguay, 2009.
- Atria, R.: "Políticas Sociales: Concepto y Diseño. Un marco de referencia". Documento de trabajo N° 6. Ed. Eolo Díaz- Tendero. Chile, 2006.
- Baraibar, X.: "Las paradojas de la focalización". En revista Ser Social N° 12, Universidad de Brasilia, Brasilia- Brasil, 2003.
- Bonasso, A.; Saettone, J.; López, S.; Bove, I.; Cerutti, A.; Pérez, M.: "Un Lugar para Crecer y Aprender Jugando". Secretaría Ejecutiva del Plan Caif - INAU, Montevideo - Uruguay, 1999.
- Bove, I.: "Fortalecimiento de la familia como desafío". Plan Caif. Montevideo – Uruguay, 2002.
- Bove, I.: Foro realizado en conmemoración de los 10 años del Plan CAIF. INAME. UNICEF. PNUD. Montevideo, 1998.
- Bowlby, J.: "Una base segura". Editorial Paidós, Buenos Aires - Argentina, 1989.
- Bruzzone, C.; Hauser, P.: "Rol del Trabajador Social en los Centros Caif". Colección Primera Infancia. Inau-Caif, Montevideo-Uruguay, 2009.
- Canetti, A.; Cerutti, A.; Zubillaga, B.; Schwartzmann, L.; Roba, O.: "Desarrollo y Familia". El niño de 0 a 5 años. Ed. Aula, Mdeo. Uruguay 2001.
- Centro de Formación y Estudios de Inau (CENFORES); Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI): "Primera Infancia: Aportes a la formación de Educadores y Educadoras". Ed. Prontográficas, Uruguay, 2002.
- Cerutti, A.: "Estructura Organizativa de los Centros CAIF" En base a los fondos transferidos por el INAU Modalidad urbana. INAU - Plan CAIF. Montevideo – Uruguay, 2007.
- Cerutti, A.; Bigot, A.; Camaño, G.; García, A.; Ramos, M.: "20 años PLAN CAIF 1988-2008. "Un lugar para disfrutar y construir un mejor vivir para crecer, desarrollarse, y aprender jugando". Montevideo- Uruguay, 2008.
- Código de la Niñez y de la Adolescencia (Ley N°17.823), Poder Judicial, Montevideo, 2004.

- Comisión Económica para América Latina (CEPAL): "La heterogeneidad de la pobreza". Montevideo - Uruguay, 1988.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL): "Panorama Social de América Latina", 2004.
- Dabas, E.: "Redes sociales, Familia y Escuela". Ed. Paidós, Buenos Aires - Argentina, 1998.
- Errandonea, A.: "Pobreza y Progresividad de la Seguridad Social en el Uruguay". Uruguay, 1994.
- Durham, E.: "Familia y reproducción humana". En perspectivas antropológicas de la mujer. Zahar Editores, Río de Janeiro - Brasil, 1983.
- Fassler, C.: "Políticas de Educación". Género, familia y generaciones. Serie políticas públicas. Ediciones Trilce, Montevideo - Uruguay, 2007.
- Filgueira, C.; Filgueira, F.: "El largo adiós al país modelo. Políticas Sociales y Pobreza en el Uruguay. Un Estado Social Centenario". Ed. Arca. Montevideo-Uruguay, 1994.
- Franco, R.: "Los paradigmas de la política social en América Latina". Revista de la CEPAL 58, 1996.
- García, E.: "El apego o vínculo afectivo". En boletín del Instituto Interamericano del Niño. Montevideo - Uruguay, 1983.
- García, S.: "Análisis de los cambios en las políticas públicas de infancia". Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Trabajo Social. Documento de trabajo N°8. Montevideo - Uruguay, 1999.
- González, M° L.; Vandemeulebroecke, L. y Colpin, H.: "Pedagogía Familiar". Aportes desde la teoría y la investigación. Ed. Trilce, Montevideo - Uruguay, 2001.
- Grupo Interdisciplinario de Estudios Psicosociales (GIEP): "Cuidando el potencial del futuro. El desarrollo de niños preescolares en familias pobres del Uruguay". Dpto. de Psicología Médica. Facultad de Medicina. UDELAR, Montevideo - Uruguay, 1996.
- Guerra, V.: "Los Vínculos de niños/as 0a 2 años". UdelAR, Regional Norte, Uruguay, 2009.
- Howe, D.: "La teoría del vínculo afectivo para la práctica del trabajador social", 1° Edición, Ed. Paidós, Buenos Aires - Argentina, 1997.
- Jelin, E.: "Familia, crisis y después...". En Wainerman, Catalina: "Vivir en Familia". Ed. Unicef, Lozada Bs. As - Argentina, 1994.
- Midaglia, C.: "Alternativas de protección a la infancia carenciada. La peculiar convivencia de lo público y lo privado en el Uruguay". Colección Becas de CLACSO, 2000.
- Mioto, R.: "Familia y servicio social: contribuciones para el debate". En Servicio Social y sociedad. Año XVIII, N° 55, Editorial Cortez, San Paulo - Brasil, 1997.

- Montaña, C.: "La Política Social: espacio de inserción laboral y objeto de reflexión del Servicio Social". En Montaña C., Borgianni E.: "La Política Social Hoy". Editorial Cortez, San Pablo – Brasil, 2000.
- Terra, J.P.: "Luces y sombras de las políticas sociales". Notas del CLAEH N° 60. Agosto 1990.
- Palummo y otros: Informe no Gubernamental de Aplicación de la Convención de los Derechos del Niño. Comité de los Derechos del Niño Uruguay, Ed. Tradinco, Uruguay, 2006.
- Pastorini, A.: "Quem Mexe os Fios das Políticas Sociais". En Servicio Social y Sociedad. Editorial Cortez, Sao Paulo, 1997.
- Pastorini, A.: "Políticas Sociales y Servicio Social en el Escenario Neoliberal". Departamento de Trabajo Social. Montevideo, 2001.
- Pichón Revière, E.: "Teoría del vínculo", Ed. Nueva Unión, Buenos Aires - Argentina, 1985.
- PNUD, Informe de Desarrollo Humano en Uruguay 2005.
- Sartre, J. P.: "El método progresivo-regresivo". En Crítica de la Razón dialéctica, Ed. Losada, Buenos Aires - Argentina, s/f.
- Valverde, L. A.: "La Sociedad y los Niños de la Calle". En Revista de Ciencias Sociales: Niñez y sociedad. N°59, Ed. Universidad de Costa Rica, 1993.
- Vilas, C.: "De ambulancias, bomberos y policías: la policía social del neoliberalismo". Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales N°144. Buenos Aires-Argentina, 1997.
- Vanistendael, S.: "La Resiliencia: desde una inspiración hacia cambios prácticos". Congreso Internacional de los Trastornos del comportamiento en niños y adolescentes". Madrid – España, 2005.