

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

**De la infancia negada a la infancia deseada:
políticas de primera infancia en la actualidad.**

María Verde

Tutor: Gustavo Machado

2011

INDICE

Introducción.....	1
-------------------	---

Capítulo I

De la inscripción salarial a la inscripción territorial: transformaciones recientes en el mundo del trabajo.....	4
I.I La “sociedad salarial” como: “Modelo de integración y pertenencia social”.....	4
I.II ¿Crisis del Trabajo?: Cambios y retornos en el mundo laboral.....	7
I.III Miradas sobre la realidad latinoamericana y nacional en el escenario del trabajo.....	11
I. IV De la inscripción salarial a la inscripción territorial: nuevos mecanismos de pertenencia social.....	14

Capítulo II

¿“Antiguos” o “nuevos” modelos de bienestar social?: La configuración de la protección social en América Latina.....	17
II.I Conceptualización de Regímenes de Estado de Bienestar.....	17
II.II Hacia una tipología de Estados de Bienestar Latinoamericanos.....	21
II.III Nuevo paradigma de bienestar social: la prueba del “Consenso de Washington” en América Latina.....	25
II.IV Con la herencia neoliberal: transformaciones recientes para las políticas sociales.....	28
II.V Principales transformaciones en la matriz de bienestar uruguayo (1985 – 2000).....	31

Capítulo III

La pertinencia del territorio en la implementación de políticas sociales.....	35
III.II La segmentación residencial, educativa y laboral y su interrelación.....	35



ÍNDICE

Introducción.....	Pág.05
Capítulo I: políticas sociales y contextualización de la infancia	
1.1 Aspectos Generales de las Políticas Sociales.....	Pág.08
1.2. Infancia y Familia.....	Pág.10
<u>1.2.1. Recorrido histórico sobre la construcción de la infancia.....</u>	<u>Pág.11</u>
<u>1.2.2. Concepción del niño/a como sujeto de derechos.....</u>	<u>Pág.14</u>
1.3. Problemáticas actuales respecto a la infancia.....	Pág.17
Capítulo II: políticas sociales dirigidas a la primera infancia.	
2.1. Primera Infancia: su importancia en la vida de las personas....	Pág. 20
2.2. Políticas Sociales dirigidas a la Primera Infancia	
<u>2.2.1. Panorama general.....</u>	<u>Pág. 22</u>
<u>2.2.2. Programas de Atención a la Primera Infancia.....</u>	<u>Pág. 24</u>
Capítulo III: Reconstrucción Histórica de los Centros de Primera Infancia.....	
Pág. 29	
3.1. Centros que atienden la Primera Infancia: Programa Nuestros Niños, Plan CAIF, Centros Diurnos de Primera Infancia de INAU.....	Pág. 31
<u>3.1.1 Plan CAIF.....</u>	<u>Pág. 31</u>
<u>3.1.2 INAU-División Integral en Contexto Familiar y Comunitario- Programa Centros Diurnos de Primera Infancia.....</u>	<u>Pág. 34</u>
<u>3.1.3. Programa “Nuestros Niños”- Intendencia Municipal de Montevideo.....</u>	<u>Pág. 39</u>



**3.2. Continuidades y discontinuidades en el Programa Nuestros Niños,
Plan CAIF y Programa Centros Diurnos de Primera Infancia.....Pág. 41**

Capítulo IV: Reflexiones Finales.....Pág. 49

BIBLIOGRAFÍA.....Pág. 55

ANEXOS.....Pág. 59

Anexo 1: Entrevistas a informantes calificados.....Pág. 60

Anexo 2: Cantidad de Niños Atendidos por Programas.....Pág. 85

Anexo 3: “Hacia un Sistema Nacional de Cuidados en Uruguay”.Pág. 86



INTRODUCCIÓN

Este trabajo se constituye en la tesis de grado de la Licenciatura de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

La temática abordada responde al interés de la estudiante por la primera infancia, por ser la etapa fundamental de desarrollo de las capacidades de los niños, y su posterior desenvolvimiento en las distintas áreas de la vida cotidiana. Aquí se entiende que la profesión tiene gran importancia, por lo que implica esta etapa, tanto para el niño/a como para las familias de los mismos.

Se entiende que el trabajo con las familias es de suma importancia, ya que es un camino para la promoción de los derechos de los niños y niñas y de las familias mismas.

Con la tesis de grado se intenta analizar cómo han ido implementándose las políticas sociales dirigidas a la atención de la primera infancia en los distintos contextos socio- históricos, tomando como referencia a programas de gestión pública, en modalidad de centros de atención diurna. Estos son: Programa Centros Diurnos de Primera Infancia, implementado por la División Integral en Contexto Familiar y Comunitario- INAU; Programa Nuestros Niños, llevado a cabo por la Intendencia de Montevideo, en co- gestión con asociaciones civiles, y Plan CAIF.

Dicha tesis se realiza desde una perspectiva crítica, basada en el paradigma de la protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Los objetivos son:

Objetivo General: Aportar a la discusión acerca de la forma en que son implementadas las políticas sociales dirigidas a la atención de la primera infancia en el Uruguay.

Objetivos Específicos:



- Profundizar sobre la atención que ofrecen los Centros de Primera Infancia implementados por la División Integral en Contexto Familiar y Comunitario, de INAU; los Centros Comunitarios de Educación Inicial, pertenecientes al Programa Nuestros Niños de la Intendencia de Montevideo; y los Centros CAIF, Plan CAIF (Centros de Atención a la Infancia y la Familia), y como se han ido construyendo históricamente.
- Identificar los problemas que se presentan en el actual contexto socio-histórico, en lo que refiere a la atención a la primera infancia.
- Profundizar acerca de la forma en que ha influido la sustitución de la doctrina de la situación irregular, por el paradigma de la protección integral de los derechos de los niños/as y adolescentes, en el marco de la implementación de las políticas sociales.

Como se hizo mención anteriormente, para la realización de este documento se parte del paradigma de la protección integral, que reconoce a los niños, niñas y adolescentes, con todos los derechos inherentes a todo ser humano.

Si bien esto se daba como un supuesto, fue necesario un marco regulatorio como lo es la Convención de los Derechos del Niño, para dar protección y garantía, ya que los países que la ratificaron, se comprometieron a tomar todas las medidas necesarias para su implementación. Entre éstos se encuentra Uruguay, que en 2004 crea el Código de la Niñez y Adolescencia, ley N°17.823.

Este Código se constituye en el marco jurídico y legal que da garantía a los derechos humanos descriptos en la Convención de los Derechos del Niño.

Este documento se divide en 4 capítulos:



El primer capítulo tratará de contextualizar como han sido implementadas las políticas sociales históricamente, así como también contextualizar la infancia. Se intenta delinear los aspectos generales de las políticas sociales, y como han ido cambiando a lo largo del tiempo.

Así mismo, se realiza un recorrido histórico de la construcción de la infancia, dándose especial énfasis a la sustitución de la doctrina de la situación irregular, por el paradigma de la protección integral en el ámbito de los derechos de los niños/as y adolescentes, y lo que cada uno de éstos paradigmas implica en el abordaje de los niños y sus familias.

El segundo capítulo hace alusión específicamente a las políticas sociales dirigidas a la primera infancia. Para ello se hace referencia a lo que se entiende por primera infancia, así como también a algunas conceptualizaciones que se conciben como relevantes a la hora de abordar este tema.

En el tercer capítulo se intenta realizar una reconstrucción histórica de los centros que atienden la primera infancia, para lo cual se toma como punto de partida tres programas de gestión pública. Como se hizo mención anteriormente, estos son: Programa Nuestros Niños, Programa Centros Diurnos de Primera Infancia, implementados por INAU, y Plan CAIF.

Es así que se aborda cada Programa y se los contextualiza teniendo en cuenta los capítulos antes planteados. Además se intenta realizar un análisis somero de las continuidades y discontinuidades de cada programa y del plan CAIF.

Por último, en el cuarto capítulo se plantearán las reflexiones en torno a lo trabajado en los tres capítulos anteriores, así como también se hará referencia al rol del Trabajador Social en las actuales políticas sociales dirigidas a la primera infancia, y a la importancia del trabajo con las familias.



CAPITULO I: POLÍTICAS SOCIALES Y CONTEXTUALIZACIÓN DE LA INFANCIA

1.1. Aspectos Generales de las Políticas Sociales

A lo largo del tiempo múltiples factores sociales, económicos y políticos han impactado en la sociedad de tal forma, que se han gestado y se vienen gestando cambios profundos en la sociedad.

Estos cambios tienen que ver con las transformaciones a nivel social, político, demográfico y cultural; “(...) la irrupción de nuevas formas reproductivas, la emergencia de nuevos arreglos familiares, los procesos de segregación residencial, la aparición de diversas e inéditas expresiones de exclusión social, (...)”¹, así como también la precarización del empleo, y el desempleo, que se constituyen en factores de relevancia en la actualidad ya que afectan a una gran parte de la población, y que son secuelas de la cuestión social.

La cuestión social parte del conflicto entre capital y trabajo propio del sistema capitalista, que genera desigualdades y contradicciones, y culpabiliza a las familias y a los individuos por situaciones estrictamente creadas por éste.

En relación a ello, desde las primeras décadas hasta la década del 80’el Estado asumió la atención de las secuelas de la cuestión social a través de las políticas sociales. Éstas “reforzaron el proceso de acumulación, siendo creadas básicamente como “una dimensión de la inversión y no del gasto” (...) aquí el consumo colectivo fue elemento fundamental del proceso de acumulación”².

Las políticas sociales impartidas por el Estado de Bienestar, más que abordar las problemáticas desde una concepción de familia, hacían especial énfasis en

¹ UNICEF. Observatorio de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia, Uruguay 2009. Pág. 9.

² De Martino, Mónica, Políticas Sociales y Familia. Estado de Bienestar y Neo- liberalismo Familiarista. Udelar-FCS- DTS- Metodología de la Intervención Profesional III. (2009). Pág. 3-4



los derechos individuales, generando muchas veces conflictos a la interna del grupo familiar.

Pero luego el Estado Benefactor entró en crisis, por lo cual comienza un proceso de reorganización política y económica que responde a estrategias neoliberales³.

“Hay una orientación al desmonte del Estado interventor, lo que se acompaña con la reducción del gasto público, la privatización, la descentralización, la focalización de las políticas y la desactivación de programas sociales, viéndose de esta forma directamente lesionados los derechos sociales”⁴.

Con el desmantelamiento del Estado de Bienestar, básicamente se pretende el achique del Estado, la mercantilización de los servicios y la responsabilización de las familias por la resolución de los problemas que genera el sistema capitalista⁵.

Según De Martino, con el neoliberalismo “asistimos a una descomposición del modelo anterior, en tanto combinación de procesos productivos, políticos y normas familiares basadas en la monogamia y hábitos de consumo y propiedad estables”⁶. Siguiendo con la autora, la misma entiende que asistimos a un neo-familiarismo subyacente en las tendencias políticas, lo que significa hacer de la familia una unidad económica y política, de resolución de los problemas de la racionalidad del modelo, lo cual presenta claramente contradicciones⁷ con la realidad que abordan dichas políticas.

En este sentido según Rosario Aguirre y Karina Batthyány “Es imprescindible una reflexión que permita dar respuesta y diseñar políticas públicas que favorezcan la conciliación entre trabajo y familia, entre espacios públicos y privado, entre el mundo doméstico y el social, que no reproduzcan la

³ Cal, M; Cardozo, S. y Gómez, C, (2003). INAME. División Prevención y Promoción Comunitaria.

“Aportes para un trabajo con familias”. Pág.2.

⁴ Idem, Pág. 2.

⁵ Idem, Pág. 3.

⁶ De Martino, Mónica, Políticas Sociales y Familia. Estado de Bienestar y Neo- liberalismo Familiarista. UdelaR-FCS- DTS- Metodología de la Intervención Profesional III (2009). Pág. 10.

⁷ Idem Pág. 11



discriminación laboral, desigualdades de género y que posibiliten la vida familiar”.⁸

Un aspecto de importancia no menor, ya que ha marcado la historia uruguaya así como las políticas implementadas de aquí en más, es que en el año 2005, asume por primera vez, un gobierno progresista, que “apuesta a la revalorización del rol de la política y a un “retorno del Estado” como principal agente en la formulación de un modelo de desarrollo nacional compatible con los valores de justicia y equidad que el mercado por sí solo demostró que no puede realizar”⁹.

1.2. Infancia y Familia

Una de las transformaciones más importantes que se han suscitado es a nivel familiar, donde se han producido cambios y diversos arreglos familiares. La familia tradicional (nuclear) ha experimentado grandes transformaciones en su composición, para pasar a constituirse otros tipos de familia (monoparental, extensa, familias ensambladas, entre otras). Como dice Jelin, “esa familia “normal”, está atravesada por mamás que trabajan, por divorcios y formación de nuevas parejas con hijos convivientes y no convivientes, por transformaciones ligadas al proceso de envejecimiento”¹⁰.

En relación a ello, si bien hay quienes hablan de una crisis de “la familia”, cabe preguntarse crisis en cuanto a qué tipo de familia, y la respuesta alude a una crisis con respecto al modelo de familia nuclear, de la familia “normal”, modelo arraigado en gran parte de la sociedad desde hace mucho tiempo. Así, debemos hablar de “las familias”, esto permite tener en cuenta la diversidad de arreglos familiares.

Se entiende a la familia como: “un núcleo de personas que conviven en determinado lugar, durante un lapso de tiempo más o menos largo y que se

⁸ Aguirre, Rosario; Batthyány, Karina. “Género, políticas públicas y reforma social”. En: Género, familia, generaciones. “Políticas de inclusión social”; Análisis y propuestas. Serie de Políticas Públicas. Red Género y Familia. Coord. Clara Frassler.

⁹ Laurraga, María. La reforma social como cuestión política. En: Frassler, Clara, (2008), mesa de diálogo: Políticas de Inclusión Social, Análisis y Propuestas. Ed. Trilce. Pág. 56

¹⁰ Jelin, Elizabeth, (1998). Pan y afectos. La transformación de las familias. México, D.F. Ed. Fondo de Cultura Económica, S.A. Pág. 18.



hayan unidas (o no), por lazos consanguíneos. Ellas tienen como tarea primordial el cuidado y la protección de sus miembros, y se encuentra dialécticamente articulado con la estructura social en la cual está inserta¹¹.

Dicha concepción implica comprenderla como una institución social históricamente condicionada lo cual presupone comprender las distintas formas de familias en diferentes espacios de tiempo y lugar¹².

Esto es sumamente importante a la hora de diseñar e implementar las políticas sociales, ya que de ello depende su efectividad. La intervención del Estado no debe quedar sujeta a los derechos individuales, sino que cada persona es parte de una familia, y debe ser abordada en su totalidad pero también en su particularidad, para poder generar bienestar en dicho grupo.

“La mayoría de las veces no son los derechos de los individuos que están en juego, sino que son las posibilidades familiares las que están siendo jugadas”¹³.

Respecto a la infancia, la familia es de suma importancia ya que es el medio principal donde se desarrolla la vida del niño, por tanto el modo en como sean abordadas las familias desde las políticas sociales impartidas, determinará la efectividad de las mismas, y la garantía de los derechos de los niños.

Ello implica “construir una nueva forma de ver a las familias y las nuevas relaciones entre ellas y los servicios que tienen como responsabilidad la implementación de programas relacionados a la orientación y al apoyo socio-familiar”¹⁴.

1.2.1. Recorrido histórico sobre la construcción de la infancia

La construcción de la infancia ha pasado por diferentes momentos: antes del siglo XIII el niño/a permanecía como invisible, hasta tanto llegaba a ser joven, etapa en la cual se lo diferenciaba claramente del adulto; esto es llamado por

¹¹ Mioto, Regina, (1997). Familia e Serviço Social- contribuições para el debate. Pág. 100. En: Revista Serviço Social & Sociedade”, (1997). Año XVIII. Brasil. Ed. Cortez. 114-130.

¹² Idem.

¹³ Mioto, Regina, (2001): Nuevas propuestas y viejos principios. En: Revista Fronteras. Nº 4. DTS. FCS. UDELAR. Montevideo. Pág. 100.

¹⁴ Idem.



Phillipe Aries “ausencia del sentimiento de infancia” en la sociedad, en donde el niño/a es considerado un adulto en miniatura¹⁵. A partir de este mismo siglo “comienzan a aparecer variaciones en las representaciones de los niños/as, quedando atrás la imagen anterior para pasar a otras con rasgos más suavizados, asemejándolo más a la imagen juvenil que infantil”¹⁶.

Es desde la revolución industrial que el niño/a va ocupando cada vez más espacio social; “en los siglos XVII y XVIII surge la necesidad de ocuparse de la infancia como un período especial de inocencia y debilidad, y es necesario separarlo del mundo adulto. El niño se convierte en objeto de cuidados y afectos de sus padres, en el mundo privado que se configura entonces. La familia comienza de esta forma a organizarse en función del niño, saliendo éste del anonimato”¹⁷.

En el siglo XIX “se comienza a dudar de que la familia pueda satisfacer las necesidades de sus miembros, justificando así la expansión de la escuela y de los servicios de bienestar social ejerciendo un control social sobre tareas que hasta entonces desempeñaba la familia”¹⁸.

Así el Estado descubre al niño, y se lo comienza a pensar como el futuro de la sociedad, lo cual implica la implementación de dispositivos de atención y control.

“A finales del siglo XIX comienza a desarrollarse la ideología tutelar con relación a la familia y a una parte de la infancia mediante la reunión en un mismo objetivo de lo que pueda amenazarla -infancia abandonada o en peligro- y de lo que pueda volverla amenazadora - el menor delincuente”¹⁹.

¹⁵Centros de Formación y Estudios del INAME. Primera Infancia: Aportes A la formación de educadores y educadoras. Ediciones AECl, Cooperación para el Desarrollo. Pág. 252.

¹⁶ Ídem, pág. 252.

¹⁷ Cal, M; Cardozo, S. y Gómez, C, (2003). INAME. División Prevención y Promoción Comunitaria. “Aportes para un trabajo con familias”. Pág. 5.

¹⁸ Cafaro, Ana Laura. La construcción socio- histórica de la infancia. Algunos desafíos en la actualidad. En: Revista Regional de Trabajo Social, (2008) Año XXIII, N° 44. Ed. Eppal. Pág. 14.

¹⁹ Palummo, Javier. Para una crítica a la matriz tutelar. Uruguay. En: De Martino, Mónica, (2009). Infancia, Familia y Género. Múltiples problemáticas múltiples abordajes. Comp. Ed. Cruz del sur. Pág. 115.



Entonces se comienza con la tutela de aquellas familias pertenecientes a las clases populares, y se establecen los jueces de menores, y otras instituciones de control, para aquellos considerados “peligrosos”, lo cual es parte de la doctrina de la situación irregular, que tiende además, a culpabilizar a las familias.

La doctrina de la situación irregular, era en este contexto el paradigma jurídico con que se orientaban las políticas de infancia.

Se crea así en el Uruguay, en el año 1934 el Código del Niño, en conjunto con el Consejo del Niño, como institución rectora en políticas de infancia.

Dicho Código permanece en vigencia hasta el año 2004. Se concibe al niño como objeto de vigilancia y tutela, y se les da un igual tratamiento de los niños y jóvenes que cometen algún delito, de los que se encuentran en situación de desamparo de sus derechos.

Según García. S. el paradigma en que se sustenta este código del 34, no considera al niño como ciudadano, sino que lo define y reconoce por sus problemas y carencias²⁰.

Este 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, crea las categorías necesarias (abandono e infracción) para “controlar” las situaciones insertando al niño dentro del sistema de tutela”.²¹

En este contexto el rol de los trabajadores sociales estaba definido por la “vigilancia”, “tutelarización” y “colonización” de los sectores más pobres²². La visitadora social debía de controlar a las familias que escapaban a los

²⁰ García, S. (2008) Protección Especial en el campo de la infancia y la adolescencia. Cambios y continuidades en las políticas de infancia en el INAU. Cuadernos de la ENIA. Pág. 8.

²¹ De Martino, M. (1995) “Una Genealogía de la familia uruguaya: familia y modernización en el Uruguay del 900. Revista Fronteras n° 1. En García, S. (2008) Protección Especial en el campo de la infancia y la adolescencia. Cambios y continuidades en las políticas de infancia en el INAU. Cuadernos de la ENIA. Pág. 8.

²² Cafaro, Ana Laura. La construcción socio- histórica de la infancia. Algunos desafíos en la actualidad. En: Revista Regional de Trabajo Social, (2008) Año XXIII, N° 44. Ed. Eppal. Pág. 16



parámetros de “normalidad” de la época, y en donde había menores considerados “peligrosos”.

Como lo afirma Cafaro, A., “desde su creación, el Consejo del Niño, luego INAME y hoy INAU, ha estado evidentemente marcado por el contexto socio-histórico matizando las intervenciones profesionales”²³.

Dicha doctrina de la situación irregular entra en crisis en la década del 80` aproximadamente; es en la modernidad tardía que se comienza a prestar mayor atención e importancia hacia la infancia.

1.2.2. Concepción del niño/a como sujeto de derechos

Como se pudo observar, la concepción de la infancia ha ido cambiando según lo distintos momentos históricos, donde se han ido introduciendo nuevas perspectivas sobre el tema en cuestión. Estos cambios tienen que ver con el contexto socio- histórico en que se desarrollan cada una, y con los cambios a nivel social y político que imperan en cada época. En ello influye de gran forma el contexto internacional.

“El nuevo paradigma jurídico- social que supera a los anteriores es constituido por la “Doctrina de las Naciones Unidas sobre protección integral de la infancia”, plasmada en la Convención de los Derechos del Niño”²⁴.

Es así que el 20 de noviembre de 1989 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño sobre la base de los derechos humanos intrínsecos de cada persona, la cual es ratificada por Uruguay el 2 de septiembre de 1990, y en el año 2004 para dar garantía a dicha ratificación, se aprueba en Uruguay el Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley 17.823.

Ello ha permitido concebir a la niñez desde un nuevo lugar y desde una nueva perspectiva, que está enmarcada en el niño como sujeto de derecho, y no ya

²³ Cafaro, Ana Laura. La construcción socio- histórica de la infancia. Algunos desafíos en la actualidad. En: Revista Regional de Trabajo Social, (2008) Año XXIII, Nº 44. Ed. Eppal. Pág. 16

²⁴ De Martino, Mónica, Políticas Sociales y Familia. Estado de Bienestar y Neo- liberalismo Familiarista. Udelar-FCS- DTS- Metodología de la Intervención Profesional III (2009). Pág. 37



como objeto de tutela. Es decir que “se rompe con la categoría de niño objeto de necesidades”²⁵.

“Las políticas de infancia pasan a ubicarse en el campo de los Derechos Humanos (...)”²⁶; “La Convención jerarquiza el lugar de la familia y la comunidad en el desarrollo del niño, así como reconoce la pluralidad de situaciones y arreglos familiares”²⁷.

Cabe destacar que “la construcción de una nueva concepción de niño exige una mirada integral del desarrollo y de las propuestas que se realizan para el ejercicio de la ciudadanía”²⁸.

La Convención y el Código del Niño, “señalan a la familia como grupo primario y medio fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos los niños, y que debe recibir la protección y asistencia necesaria para poder cumplir con sus responsabilidades y satisfacer las necesidades de todos sus integrantes”²⁹. Pero para ello necesitan de medios para realizar estas funciones, y muchas familias no cuentan con los recursos necesarios para la protección de los niños, ya que muchas veces no les es posible acceder al mercado laboral formal, y cuando logran hacerlo los ingresos no alcanzan para cubrir sus necesidades.

Por esto el Estado debe implementar políticas sociales que sean acordes a las situaciones de las familias, de esta forma se estaría trabajando con toda la familia, lo cual tiene especial significado ya que es el grupo primario donde se desarrolla la infancia.

Con respecto a esto, el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) es la institución rectora en materia de políticas de infancia, que debe reconocer y

²⁵ INAU- División Protección Integral de Tiempo Parcial- Programa Centros Diurnos. “Programa Clubes de Niños”. Pág. 2.

²⁶ De Martino, Mónica, Políticas Sociales y Familia. Estado de Bienestar y Neo- liberalismo Familiarista. Udelar-FCS- DTS- Metodología de la Intervención Profesional III – (2009). Pág. 37

²⁷ Idem.

²⁸ INAU- División Protección Integral de Tiempo Parcial- Programa Centros Diurnos. “Programa Clubes de Niños”. Pág. 2.

²⁹ Cal, M; Cardozo, S. y Gómez, C, (2003). INAME. División Prevención y Promoción Comunitaria. “Aportes para un trabajo con familias”. Pág. 5.



además garantizar el cumplimiento de los derechos de los niños/as a través de prácticas y políticas acordes a esta Convención, y al Código.

Es así que el INAU “debe viabilizar una nueva construcción social de la infancia orientada a la redefinición de las políticas, desde la Protección Integral replanteando la responsabilidad del Estado, la comunidad y la familia en la efectivización de derechos de los niños y adolescentes, así como éstos de exigir su cumplimiento”³⁰.

Este es un “cambio conceptual de reorganización jurídica e institucional, que viene acompañado de transformaciones culturales que exigen a las Instituciones elaborar Planes, Programas y metodologías de intervención así como diagnósticos, modelos de acción y evaluación de resultados que permitan dar nuevas respuestas institucionales”³¹.

En definitiva esta reorganización jurídica e institucional, implica que el INAU cambie la visión del niño, adecuándola a las prácticas, desde una perspectiva de derechos. Dejando de lado la concepción de la doctrina de la situación irregular que consideraba al niño como objeto de tutela y que imperó durante varios años, y se dé lugar al paradigma de la protección integral, que implica una perspectiva del niño como sujeto de derechos y a su vez que se dé garantía a tales derechos, sustituyendo la categoría de minoridad por la de niño/a o adolescente sujeto de derecho.

Sus prácticas cotidianas deben estar orientadas teniendo en cuenta los principios básicos de: supervivencia y desarrollo, no discriminación, el interés superior del niño, y participación que están establecidos en la Convención de los Derechos del Niño. Este conjunto de principios implican entonces la concepción de niño/a como sujeto de derechos, y deben ser la base de toda acción emprendida en materia infancia.

³⁰ INAU, Proyecto “División Protección Integral en Contexto Familiar y Comunitario”. Pág. 3.

³¹ Idem, Pág. 3.



En definitiva “la Convención sobre los derechos del niño, es un conjunto de normas y obligaciones que dan a los niños y adolescentes un papel protagónico en la sociedad”³².

1.3. Problemáticas actuales respecto a la infancia

Uno de los problemas actuales en la sociedad, es la “infantilización de la pobreza”, lo cual refiere a la “concentración de las situaciones más desfavorables en las generaciones más jóvenes”³³. Dicha problemática está ligada con dificultades de las familias que a su vez está vinculado a los cambios económicos y políticos en la sociedad, y que tienen que ver con altas tasas de natalidad en estratos de población más pobres, desempleo y no trabajo en estos hogares, y las implicancias que esto tiene, teniendo en cuenta la importancia del trabajo como fuente de sustento de las familias, así como también como aquello que nos hace parte de las redes que ofician de sostén.

En este sentido “el tipo de hogar en el que nacen los menores, las condiciones en que se desarrollan y los espacios de socialización a los que acceden no es indiferente a la posibilidad de que sus derechos sean garantizados”³⁴.

Frente a esta situación, “las políticas gubernamentales no han logrado cumplir cabalmente la función de eliminar restricciones y derribar obstáculos para facilitar el acceso de toda la ciudadanía a las oportunidades y ejercer el derecho a desarrollar una vida saludable”³⁵.

El Observatorio 2009 afirma que el grupo de personas de 0 a 17 años de edad, han sido los más afectados por las crisis que se han dado en el país.

Siguiendo a dicho Observatorio encontramos que en el año 2009 la incidencia de la pobreza disminuyó 32.6% entre los niños de 0 a 5 años de edad, 33.3% en los niños de 6 a 12 años, y 31.6% entre los adolescentes. Mientras que en los adultos y jóvenes encontramos un 43%, y adultos mayores un 46.3%.

³² UNICEF. Observatorio de los derechos de la infancia y la adolescencia en Uruguay 2005. Pág. 9.

³³ Ídem, Pág. 20.

³⁴ Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030. Bases para su implementación, (2008). Montevideo Uruguay. Pág. 19.

³⁵ Ídem, Pág. 23.



Ello demuestra una mayor incidencia de la pobreza en las generaciones más jóvenes, por lo que “Uruguay sigue siendo uno de los países de la región con mayor nivel de inequidad entre grupos de edad”³⁶.

Entre 2005- 2009 según el observatorio, el gobierno ha priorizado a la infancia en el Gasto Público designado a las políticas públicas. Se han creado distintos Programas y Planes, como lo son el Plan de Atención a la Emergencia Social (PANES) entre 2005 y 2007, se ha invertido en servicios educativos dirigidos a niños y adolescentes, la reforma en la salud a partir de 2008, que incorpora a niños, niñas y adolescentes al Sistema Integrado de Salud, e implementación del nuevo régimen de Asignaciones Familiares -Ley 18.227- que comienza en 2008³⁷.

“Todas estas reformas o iniciativas implicaron, más allá de otros objetivos, priorizar a la infancia en el diseño de las políticas sociales y en la asignación de los recursos públicos”³⁸.

En este contexto se elabora a fines de 2008, la “Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (ENIA) 2010- 2030”. Este es un documento de elaboración política, impulsada desde el Gobierno Nacional, el Comité de Coordinación Estratégica para la Infancia y la Adolescencia enmarcada en el Plan de Equidad, como política de desarrollo social del Uruguay para el largo plazo³⁹. En la elaboración de dicho documento participaron organizaciones internacionales, académicos, instituciones del Estado, partidos políticos y la sociedad civil.

Este documento se realizó en torno a tres debates: sustentabilidad demográfica, sustentabilidad social y sustentabilidad democrática. Cada uno de estos debates se basan en analizar desde una mirada múltiple los problemas que acontecen en la actualidad en cuanto a esos temas (educación, salud, trabajo, economía, infantilización de la pobreza, niños en situación de calle,

³⁶ UNICEF. Observatorio de los derechos de la infancia y la adolescencia en Uruguay 2009 Pág. 11

³⁷ Idem, Pág. 17.

³⁸ Idem.

³⁹ Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030. Bases para su implementación, (2008). Montevideo Uruguay. Pág. 6.



explotación sexual, etc.), para luego definir posibles estrategias acordes a los mismos que permitan realizar un “trabajo coordinado entre las instituciones y una mayor eficacia de la acción en los distintos actores”⁴⁰.

“Definir una ENIA resulta imprescindible para asegurar el cumplimiento de los derechos de las nuevas generaciones y viabilizar el desarrollo sostenido y sustentable de nuestro país”⁴¹.

La ENIA es una estrategia a largo plazo que pretende ser llevada a cabo por cualquiera de los gobiernos de turno. En este sentido, “constituye pues un horizonte estratégico para las políticas públicas de infancia y adolescencia, donde los futuros gobiernos -en alianza con el resto de los actores sociales- puedan precisar en cada período metas, asignar recursos y definir instrumentos de gestión orientados a que, sin excepción, todos los niños, niñas, y adolescentes del Uruguay puedan ejercer y gozar de sus derechos”⁴².

Se entiende que el documento de la ENIA es un paso relevante en materia de Infancia, ya que participan de su elaboración y de las distintas discusiones para llegar a la misma, muchos actores de la sociedad, que permite que este documento sea aún más rico y que la temática en cuestión sea de importancia a nivel social.

Estos espacios de discusión y debate permiten la problematización colectiva de un tema que viene siendo central en nuestra sociedad, como lo es la infancia y la adolescencia, y por tanto se tornan en espacios fundamentales de producción colectiva.

Además con la ENIA se le estaría dando mayor énfasis a la infancia en la agenda política, lo cual resulta fundamental para generar una secuencia de acciones que ayude a tratar dicha temática.

⁴⁰ Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030. Bases para su implementación, (2008). Montevideo Uruguay. Pág. 13.

⁴¹ Idem, pág. 17.

⁴² Idem, pág. 56.



CAPITULO II: POLÍTICAS SOCIALES DIRIGIDAS A LA PRIMERA INFANCIA.

2.1. Primera Infancia: su importancia en la vida de las personas.

La primera infancia es concebida como el periodo de vida comprendido entre la concepción y los 3 años de edad.

El niño pequeño ha transitado por momentos distintos en el largo y penoso camino para la construcción de su especificidad, momentos que tienen que ver con distintas etapas, que son: en la que el niño/a pequeño/a era concebido como un ser no educable e “incapaz”, etapa llamada “compas de espera” o “infancia negada”; el niño pequeño considerado como un receptor pasivo de conocimientos y valores, dependiente y acrítico⁴³.

El momento en que el niño pequeño es abordado desde su especificidad, lo que implica conocer y comprender sus necesidades e intereses particulares, está atravesado a su vez por una preocupada intención de reconocer al niño/a como sujeto de Derecho. Es así que podría pensarse a ese niño pequeño/a como sujeto de derecho, como categoría particular, desde el momento en que reconocemos su especificidad⁴⁴.

Si bien la primera infancia existe en INAU desde sus comienzos, actualmente es cuando se le está prestando mayor atención en cuanto a las políticas públicas, debido a los descubrimientos de la neurociencia, y la nueva conceptualización de la misma.

Los niños/as pequeños son personas en una etapa fundamental de sus vidas, con importantes transformaciones y abiertos a los estímulos de su entorno, lo cual le permitirá el desarrollo de sus capacidades y de su autonomía.

Dicha etapa resulta de suma importancia por ser “donde se sientan las bases de todo el desarrollo posterior del individuo. En los primeros años de edad se

⁴³ Centros de Formación y Estudios del INAME. Primera Infancia: Aportes A la formación de educadores y educadoras. Ediciones AECE, Cooperación para el Desarrollo. Pág. 254

⁴⁴ Idem.



constituye una parte importante del desarrollo intelectual, emocional, físico, inmunológico, y social (...)”⁴⁵.

Es así que esta etapa de vida, tiene gran impacto sobre la trayectoria de vida de la persona, condicionando de gran forma el desarrollo posterior de la vida de los individuos, es decir “su inserción laboral, en el aprendizaje, la salud, y el comportamiento social”⁴⁶.

La socialización del niño/a pequeño/a crea condiciones para su ubicación como adulto, posteriormente en la sociedad. Por tanto es una etapa sumamente significativa para el posterior desarrollo de la vida total de sujeto⁴⁷.

“Las experiencias positivas o negativas de interacción con el ambiente afectan el desarrollo de circuitos neuronales que median capacidades cognitivas, lingüísticas, emocionales y sociales y cuyos resultados se expresan durante toda la vida”⁴⁸.

Ello sin duda, se relaciona directamente con el ambiente familiar, comunitario y social en el que crece y se desarrolla cada persona, donde la nutrición, la salud, la protección y el cuidado en esta etapa constituyen el nutriente esencial que el cerebro necesita para poder desarrollarse⁴⁹.

Motivos fundamentales por los cuales resulta de relevancia la implementación de políticas sociales que en conjunto con las familias, contribuyan a lograr un desarrollo integral del niño.

Por ello se destaca la importancia de invertir en políticas dirigidas a esta población etaria.

Aquí encontramos la relevancia de la educación inicial que “es la etapa educativa que abarca el período de vida comprendido entre el nacimiento del niño y, aún antes del mismo, hasta su ingreso en la educación primaria (...) En

⁴⁵ Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030. Bases para su implementación, (2008). Montevideo Uruguay. Pág. 25

⁴⁶ Ídem, pág.25

⁴⁷ Centros de Formación y Estudios del INAME. Primera Infancia: Aportes A la formación de educadores y educadoras. Ediciones AECI, Cooperación para el Desarrollo. Pág. 255

⁴⁸ UNICEF. Observatorio de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia, Uruguay 2009. Pag.26

⁴⁹ Ídem, pag.27



este marco concebimos a la educación inicial desde dos ámbitos: a) el llevado a cabo en el seno de la familia y b) el Institucional.”⁵⁰

2.2. Políticas Sociales dirigidas a la Primera Infancia

2.2.1. Panorama general

Durante los últimos 25 años la primera infancia ha sido el grupo etario más afectado por la pobreza, fenómeno al que se le denomina “infantilización de la pobreza”. Ello permite observar las dificultades que ha tenido la sociedad uruguaya para brindar bienestar a esta población etaria.

Según estudios realizados, las crisis que se han dado en nuestro país, han tenido mayor incidencia en la primera infancia.

Como lo expresa la ENIA, “es en los contextos de pobreza en que se observan con mayor frecuencia los déficits nutricionales de las madres antes y durante el embarazo, el menor peso del niño al nacer y su prematurez, los déficits nutricionales de los niños pequeños, la ausencia de estimulación oportuna, la prevalencia alta de parasitosis y la persistencia de afecciones por contaminantes ambientales”⁵¹.

En relación a ello, “la evidencia científica demuestra que estas carencias afectan negativamente el desarrollo de las habilidades cognitivo- lingüísticas-afectivas de estos niños, (...) lo cual se traduce en fuertes dificultades de aprendizaje desde el inicio del ciclo escolar y problemas para adquirir habilidades para la vida en general”⁵².

Como lo explicita el Observatorio 2009, “el resultado de las acciones durante la primera infancia condiciona en gran medida el éxito o fracaso de las otras políticas sociales. Intervenciones que logran buenos resultados acarrear

⁵⁰ Mara, S: Educación Inicial: una alternativa válida en zonas desfavorecidas, Ed. Roca Viva. Pág. 17,18.

⁵¹ Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030, Bases para su implementación, (2008). Montevideo Uruguay. Pág. 20.

⁵² Idem.



notorios beneficios en educación, en salud y en convivencia social durante la vida adulta”⁵³.

En relación a ello, los estudios realizados por el Observatorio 2009, muestran que el gasto social del Uruguay recién comienza a invertir en la infancia en los últimos años.

Según De Armas G., “hasta mediados de esta década las políticas sociales han sido poco efectivas para reducir la pobreza infantil”⁵⁴.

En este sentido, desde 2005 con la asunción del nuevo gobierno, se vienen implementado distintas políticas sociales dirigidas a la infancia y a la familia desde una perspectiva integral.

Así “gran parte del esfuerzo puesto en esta última etapa ha estado dirigido a asegurar la cobertura de salud de niños y niñas con la creación del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), y del Fondo Nacional de Salud (FONASA) así como a aumentar las transferencias monetarias a las familias con niños, niñas, y adolescentes a través del régimen de Asignaciones Familiares” y el Programa de Atención a la Emergencia Social (PANES) llevado adelante por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES: que también fue creado durante la gestión del nuevo gobierno a partir de 2005), así como también la creación de centros de atención a la primera infancia y la universalización de la Educación Inicial para niños de 4 años.

Lo cual refleja los esfuerzos realizados por Uruguay, tomando las medidas necesarias para dar cumplimiento a lo que establece la Convención de los Derechos del Niño, “en la que se consagra que todos los niños y niñas tienen derecho a la sobrevivencia y al pleno desarrollo a través del acceso a la salud, la alimentación, el cuidado, la protección y la educación”⁵⁵.

“Sin embargo y en términos generales, se puede decir que la situación de la primera infancia está aún “por debajo” de lo que sería esperable para el país

⁵³ UNICEF. Observatorio de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia, Uruguay 2009. Pág. 27.

⁵⁴ De Armas, G. (2009). Primero la Infancia: Desarrollo, Estado y Políticas Sociales en Uruguay. Uruguay. ED. Argumentos. Pág. 132

⁵⁵ UNICEF. Observatorio de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia, Uruguay 2009. Pág. 25



de acuerdo a los datos disponibles sobre bienestar de la población, gasto social y en general el desempeño del sistema de protección social. En Uruguay persisten problemas vinculados a la primera infancia que podríamos resumir en niveles aún altos de: malnutrición, anemia y pobre salud materna; prematurez y bajo peso al nacer; anemia infantil; malnutrición infantil (desnutrición persistente que se manifiesta por retraso de la talla infantil, sobrepeso y obesidad); pobre desarrollo infantil (riesgo y retraso aumentados)⁵⁶.

Dichos problemas reflejan y están directamente vinculados a la situación socio-económica en que se encuentran las familias, condiciones de precariedad en que viven que afectan las distintas dimensiones de la vida de las personas así como también a todos sus miembros principalmente a los niños/as. Por ello se debe destacar la importancia de que las políticas sociales sean enfocadas de forma integral en las familias, ya que éstas son el grupo primario de socialización y desarrollo de los niños.

Según la CDN son el lugar privilegiado para el desarrollo integral de los niños, y en caso de que la familia no cuente con los medios para brindarles los cuidados necesarios, el Estado deberá darle asistencia para que puedan cumplir con las responsabilidades, mediante políticas sociales acordes a estas situaciones.

2.2.2. Programas de Atención a la Primera Infancia

En referencia a los programas de atención a la primera infancia, actualmente y desde hace ya varios años encontramos distintos programas públicos, y también privados que aquí no se trabajaran, dirigidos a la primera infancia, que han surgido en distintos contextos.

Estos son los centros diurnos de INAU que se implementan desde la División Integral en Contexto Familiar y Comunitario, el Programa Nuestros Niños implementado por la Intendencia de Montevideo (IM) en co- gestión con organizaciones de la Sociedad Civil, y el Plan CAIF (Centros de Atención a la

⁵⁶ UNICEF. Observatorio de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia, Uruguay 2009. Pág. 28



Infancia y la Familia), el que recibe transferencias monetarias desde INAU, y en el que participan de su gestión Asociaciones Civiles.

Según la ENIA “en los últimos años se han registrado progresos en la oferta de servicios de atención a la primera infancia, pero no están alcance de todos. El Plan CAIF ha logrado operar como una política intersectorial integradora del esfuerzo público con participación de la sociedad civil y ha conseguido mantener su continuidad a lo largo de dos décadas. Ha viabilizado la atención de los niños de 0 a 3 años a través de modalidades diversas que comprenden estimulación oportuna, educación inicial, alimentación y apoyo a la familia. A ello se suman otros esfuerzos del sector público, tales como los centros infantiles de INAU y los del Programa Nuestros Niños de la IM (...)”⁵⁷.

Según De Armas, G. “el análisis de los programas de atención a la primera infancia que Uruguay viene desarrollando desde fines de los 80’, (...) muestra que el país ha logrado construir una extensa red de atención socio- educativa (publica, social y privada), al tiempo que deja claro también importantes déficits de cobertura que aún subsisten entre los niños que viven en situación de pobreza”.⁵⁸

Siguiendo al autor “existe aún un déficit significativo de cobertura entre los niños en situación de pobreza (6 de cada 10 están sin cobertura) al tiempo que entre los niños de sectores medios el déficit sería aun más significativo (entre 8 de cada 10 niños sin cobertura)”⁵⁹.

En relación a ello, si bien hay en todo el INAU como una idea de universalización del servicio, sin embargo, se realiza en los centros que atienden la primera infancia, un trabajo focalizado hacia determinados sectores, ya que la oferta es mucho más reducida que la demanda, por lo cual se priorizan las situaciones de mayor vulnerabilidad socio-económica. Al decir de la Directora del Programa Centros Diurnos de Primera Infancia, “se priorizan

⁵⁷ Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030. Bases para su implementación, (2008). Montevideo Uruguay. Pág. 25.

⁵⁸ De Armas, G. (2009). Primero la Infancia: Desarrollo, Estado y Políticas Sociales en Uruguay. Uruguay. ED. Argumentos. Pág. 75.

⁵⁹ Idem, pág. 76.



las situaciones de mayor emergencia, aunque no quiere decir que otros no lo necesiten, (...) pero la realidad siempre se impone”⁶⁰.

Esto es reafirmado por Espasandín, C, Melgar A., Klein R. en una investigación realizada en donde expresan que “vemos que el INAU desde el discurso plantea una atención universal a todos los sectores sociales, pero en los hechos realiza una focalización hacia familias en situación de privación o riesgo. Entendemos que son contradicciones que cruzan la realidad de las políticas sociales y se expresan en la política institucional”⁶¹.

Pero “más allá de la discusión sobre los niveles de cobertura que los programas de atención a la primera infancia tienen en Uruguay, el punto que merece ser subrayado es la oportunidad que el país desaprovecha en términos de estimulación de los niños más pequeños y, a mediano y largo plazo de formulación de capital humano”⁶².

Según De Armas, G, “es en esos primeros 4 años de vida donde las políticas sociales deben intentar interrumpir la transmisión intergeneracional de la pobreza y por tanto, donde el Estado -como único agente que puede perseguir el principio de la igualdad- debe intentar nivelar a los ciudadanos en el punto de partida”⁶³.

Como lo expresa el autor, “una de las principales tareas que las políticas públicas sociales deben realizar desde distintos campos o áreas de intervención (salud, educación, seguridad social) a fin de asegurar el correcto desarrollo de los niños y protegerlos frente a las diversas fuentes de riesgo social, es asegurar un buen comienzo, es decir garantizar que en los primeros años de vida los niños tengan las condiciones ambientales, sociales, sanitarias

⁶⁰ Ver Anexo 1: Entrevista realizada a la A.S. Adela Telles.

⁶¹ Espasandín, C.; Melgar, A. ; Klein, R. “La familia: ¿Sujeto ausente o actor convocado en la política de INAU? Modalidades de atención a la familia uruguaya. En: De Martino, Mónica, (2009). Infancia, Familia y Género. Múltiples problemáticas múltiples abordajes. Comp. Ed. Cruz del sur. Pág. 47.

⁶² De Armas, G. (2009). Primero la Infancia: Desarrollo, Estado y Políticas Sociales en Uruguay. Uruguay. ED. Argumentos. Pág. 77.

⁶³ Idem.



y educativas imprescindibles para lograr un desarrollo físico, psíquico y afectivo adecuado”⁶⁴.

En este sentido, de la investigación realizada se obtiene que el INAU se encuentra en los inicios de la construcción de un sistema intersectorial de primera infancia, en donde pueda pensarse la atención de toda la primera infancia a través del instituto, lo cual implicaría transformaciones a la interna del instituto.

Por otra parte, “reducir la pobreza infantil no es solo un imperativo ético, moral y político. Es y será cada vez más, una necesidad macro económica. Generar condiciones de desarrollo adecuadas para los niños, especialmente en los primeros años de vida, constituye una de las condiciones necesarias para el mejor aprovechamiento de la educación y por tanto, para la formación de capital humano de calidad”⁶⁵; (...). “la protección, el cuidado y la inversión en la primera infancia constituyen obligaciones impostergables, pero también apuestas inteligentes”⁶⁶.

El autor hace énfasis en que “el papel que la educación debe jugar es clave, desde la estimulación temprana y la educación inicial, pasando por la educación básica hasta la educación superior”⁶⁷.

Entiende que “es necesario y factible que el sistema educativo uruguayo siga avanzando en la expansión de la cobertura de los programas de estimulación temprana y educación inicial hasta alcanzar una educación efectivamente universal”⁶⁸.

En relación a esto, según la investigación realizada a través de las entrevistas, respecto a los centros diurnos de primera infancia de INAU, los objetivos para este quinquenio son expandir la cobertura y mejorar la calidad de los servicios, ya que existe un déficit en la oferta de servicios respecto a la demanda que

⁶⁴ De Armas, G. (2009). Primero la Infancia: Desarrollo, Estado y Políticas Sociales en Uruguay. Uruguay. ED. Argumentos. Pág. 78.

⁶⁵ Idem, pág. 132.

⁶⁶ Idem, pág. 133.

⁶⁷ Idem.

⁶⁸ Idem.



debe ser acompañado; en tanto desde el Plan CAIF también se prevé la creación de nuevos centros, y coincidiendo con los Centros Diurnos de Primera Infancia de INAU, los objetivos redundan en ampliación de la cobertura y mejoramiento de la calidad de los servicios. Además desde el Plan CAIF se prevé llegar diariamente a los niños entre 1 y 2 años, para lo cual se implementará un plan piloto en 12 centros, que dependiendo de los resultados y también de los recursos existentes, se expandirá luego de la evaluación correspondiente⁶⁹.

Por último, respecto al Programa Nuestros Niños, no se plantea la expansión de la cobertura, ya que según lo manifiesta la entrevistada es un Programa que se ha quedado estancado, en cambio lo que sí se quiere hacer desde el equipo de trabajo de la Secretaría de la Infancia, es revitalizar dicho Programa, apuntando a la participación de la sociedad civil en los Centros Comunitarios de Educación Inicial.

⁶⁹ Ver Anexo 1: Entrevistas realizadas a la A.S. Adela Telles, y a la A.S. Dorelí Pérez.



CAPITULO III: RECONSTRUCCIÓN HISTORICA DE LOS CENTROS DE PRIMERA INFANCIA

Durante la década del noventa, se introducen elementos que hacen al debate acerca de la reforma del Estado; se revisan los argumentos de transformación del Estado como equivalentes a su reducción y retiro del mismo, de áreas de intervención tradicionales⁷⁰.

Se apela entonces a la participación de la sociedad civil y a redefinir las relaciones Estado- Sociedad Civil, claves en cuanto proceso de reforma social y “lucha contra la pobreza”, lo cual se traduce en la “lucha contra el riesgo social”⁷¹.

Si bien esta década se presenta como la revalorización del Estado, persisten en este período las mismas concepciones de niño y familia que orienta a las políticas públicas desde sus comienzos.

Respecto a los programas abocados a atender a la primera infancia, en la década del noventa se despliegan programas y planes desde distintos actores.

Cabe destacar que es a partir del siglo anterior que el niño/a en general y el niño/a pequeño/a en particular va ocupando cada vez más espacio social. Hay especial interés por conocerlo (...); surgen así las instituciones que irán a complementar a la familia en la difícil tarea de proteger, educar y cuidar a las generaciones más jóvenes⁷².

Este hecho coincide con la introducción de la mujer al mercado laboral, ya que en 1960 aumenta la participación laboral de las mujeres en general, pero también de las mujeres casadas con hijos, lo cual tuvo profundas implicancias para la organización doméstica y para la familias⁷³.

⁷⁰ García, S. (2008) Protección Especial en el campo de la infancia y la adolescencia. Cambios y continuidades en las políticas de infancia en el INAU. Cuadernos de la ENIA. Pág. 13

⁷¹ Idem.

⁷² Centros de Formación y Estudios del INAME. Primera Infancia: Aportes A la formación de educadores y educadoras. Ediciones AECL, Cooperación para el Desarrollo. Pág.253

⁷³ Jelin, Elizabeth, (1998). Pan y afectos. La transformación de las familias. México, D.F. Ed. Fondo de Cultura Económica, S.A. Pág.44.



Frente a esto surgen las guarderías como una necesidad de la familia. La función de estas guarderías era la de cuidar y asistir al niño/a pequeño/a durante la ausencia de su madre. En este período el niño era concebido como un sujeto pasivo, exclusivamente receptor acrítico de lo que sucedía a su alrededor y de los conocimientos⁷⁴.

Recién con la modernidad tardía y el surgimiento de nuevos planteos, es que se comienza a prestar atención hacia la infancia en general y al niño pequeño en particular por su propia realidad e identidad⁷⁵.

Es así que las guarderías pasan a ser centros con carácter educativo, se confeccionan cuerpos jurídicos destinados a la infancia, y en general se comienza a prestar atención al niño/a antes de su nacimiento⁷⁶.

En esto la CDN ha sido un instrumento internacional de suma relevancia, ya que ha tenido un fuerte impacto a nivel político y social.

Antes la situación de los niños era distinta, ya que si bien no eran excluidos de los instrumentos generales de derechos humanos, en los hechos, su protección no lograba alcanzarlos efectivamente, por lo cual la CDN responde a la necesidad de contar con instrumentos jurídicos idóneos para proteger sus derechos⁷⁷.

Entonces la CDN, “opera como un ordenador de las relaciones entre la infancia, el Estado y la Familia, que se estructura a partir del reconocimiento de derechos y deberes recíprocos (...) es profundamente respetuosa de la relación niño-familia, enfatizando el papel de las políticas sociales básicas y de protección y limitando la intervención tutelar del Estado a una última instancia,

⁷⁴ Centros de Formación y Estudios del INAME. Primera Infancia: Aportes A la formación de educadores y educadoras. Ediciones AECI, Cooperación para el Desarrollo. Pág. 253

⁷⁵ Idem.

⁷⁶ Idem, pág. 254

⁷⁷ Cillero M. Infancia, Autonomía y Derechos: una cuestión de principios. En Derecho a tener derecho: infancia, derecho y políticas sociales en América Latina. –Montevideo: UNICEF- pp. 31-45. Pág. 32.



que supone que han fallado los esfuerzos de la familia y los programas sociales generales”⁷⁸.

Como se hizo mención anteriormente, desde hace varios años, encontramos Planes, y Programas que atienden la primera infancia y que fueron surgiendo en determinados contextos históricos, que en sus inicios se vieron marcados por la introducción de la mujer al mercado laboral, en que dichos centros funcionaban como centros de cuidados, pero luego se transformaron en centros de educación inicial, que enfocan su atención en el niño/a pequeño/a como tal, aportando a su desarrollo integral.

Luego dichas políticas dirigidas a la infancia, se fueron enmarcando en criterios que tienen que ver con la focalización como subsidiario de la universalidad, la descentralización como transferencia de capacidades de la toma de decisiones y recursos, y el involucramiento de las Intendencias, el poder ejecutivo, la sociedad civil mediante la participación ciudadana, entre otros, que han cobrado gran relevancia⁷⁹.

3.1. Centros que atienden la Primera Infancia: Plan CAIF, Programa Centros Diurnos de Primera Infancia de INAU, y Programa Nuestros Niños.

3.1.1 Plan CAIF: “Este funciona desde 1988 sobre la base de acuerdos entre el Estado, organizaciones de la sociedad civil e Intendencias Municipales. Su objetivo es “garantizar la protección y promover los derechos de los niños y las niñas desde su concepción hasta los 3 años, priorizando el acceso de aquellos que provienen de familias en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social, a través de las modalidades urbanas y rurales”. En el año 2008 el Plan CAIF alcanzó una cobertura en todo el país de 43.734 niños”⁸⁰.

Haciendo un poco de historia se debe destacar que “en los primeros años de ejecución del Plan, la atención se concentró en los niños y niñas de 4 y 5 años,

⁷⁸ Cillero Bruñol, M. Infancia, Autonomía y Derechos: una cuestión de principios. En Derecho a tener derecho: infancia, derecho y políticas sociales en América Latina. –Montevideo: UNICEF- Pág. 31-45. Pág. 32.

⁷⁹ García, S. (2008) Protección Especial en el campo de la infancia y la adolescencia. Cambios y continuidades en las políticas de infancia en el INAU. Cuadernos de la ENIA. Pág. 24

⁸⁰ UNICEF. Observatorio de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia, Uruguay 2009. Pág. 36



con énfasis en la alimentación, poco despliegue en los aspectos educativos y menos aún en el trabajo con y desde las familias y la comunidad”⁸¹.

Ello deja traslucir que en ese momento en la sociedad aún no se daba mayor importancia a aquellos niños entre 0 a 4 años, y era un enfoque un tanto asistencialista, en que la familia no estaba incluida, que se abocaba a los cuidados del niño, y todas las funciones recaían sobre el rol materno.

Así lo sostuvo la ex Directora Ana Cerruti planteando que “cuando surgió el Plan CAIF se instrumentó y se lo presentó a través del término familia en singular. Aspecto que se mantiene en la actualidad y que debería sustituirse por familias en plural, (...) ya que simbólicamente y en forma implícita se está esbozando una determinada concepción., (...) es como que si hubiera un solo modelo de familia, haciendo referencia a la constituida por la familia nuclear. Probablemente esa fue la concepción de la época, a fines de los 80`y probablemente es la que sigue vigente para muchos, hasta el día de hoy”⁸².

Continúa diciendo que “la propuesta en esos primeros años de su implementación, estaba más cerca de un servicio de guardería, no logrando poner en práctica (...) el diseño inicial”⁸³.

Poco a poco se fue modificando, y ya en la década del noventa se realizaron las primeras evaluaciones externas, en donde se fue integrando a la familia de los niños.

Según Cerutti aún falta una discusión institucional profunda sobre temas tales como la transformación de las familias, la diversidad de arreglos familiares, la perspectiva de género, la laicidad, la escasez de ofertas que limitan las opciones de las familias, los horarios de atención, entre otros⁸⁴.

En 1996 se crea la Secretaria Ejecutiva del Plan CAIF y la inserción institucional de esa secretaria en INAU es a partir de ese mismo año.

⁸¹ Fassler, Clara. Coord. (2006). Mesa de Diálogo: Políticas de inclusión social. Análisis y Propuestas. Serie políticas públicas. Uruguay. Ed. Trilce. Pág.11.

⁸² Idem, pág. 12.

⁸³ Idem, pág. 13.

⁸⁴ Idem.



Según lo manifiesta la entrevistada que integra la Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF, actualmente hay un abordaje del niño y su familia, por lo cual no es una propuesta escolarizante, en donde se aborda al niño aislado de su familia.

Este Plan resulta de gran relevancia ya que intenta hacer participe a la familia de los niños/as que allí concurren, a través de trabajos conjuntos con el equipo técnico así como también con sus niños.

Esto resulta de suma importancia ya que no se puede concebir al niño sin su familia, por ser parte de ésta, y la educación pasará no solo por el centro sino también por el hogar familiar. Porque “es la familia el escenario inmediato de las primeras experiencias, de los modelos de aprender del niño dentro de un orden social e histórico concreto”⁸⁵.

Respecto al funcionamiento de los centros CAIF, funcionan a través de dos modalidades, por un lado Educación Inicial en el que los niños/as de 2 y 3 años concurren diariamente, al que asisten aproximadamente 28.409 niños; y por otro lado se lleva a cabo el Programa “Estimulación Oportuna”, del que participan 15.682 niños y niñas menores de 2 años (según UNICEF 2009), el mismo consiste en un taller semanal por grupo de niños de 0 a 1 año y de 1 a 2 años, al cual el/la niño/a debe ser acompañado por el adulto referente.

Según lo expresa la entrevistada “es una propuesta de Educación Inicial que trata de adaptarse a lo que son los momentos del desarrollo, 2 y 3 años, 0 y 1 año; que apunta a que los resultados en el proceso de desarrollo de los niños sean los mejores; que está inserto en un territorio vinculado a la comunidad; que es tan heterogéneo como son los territorios; y que tiene equipos interdisciplinarios en todos los centros lo cual es una riqueza impresionante”⁸⁶.

Respecto al trabajo con las familias desde los centros, según la entrevista realizada a la A.S. Dorelí Pérez, aún no se han profundizado en lo que es la participación de los sujetos a los que va dirigida la propuesta, lo cual está marcado para ella como una debilidad del Plan CAIF.

⁸⁵ González Gabriela. “Educar en Primera Infancia”. En: Revista Nosotros. Tema: La importancia de la Educación en los primeros años de vida. N° 10- Época 1- Abril 2001- Uruguay. Pág. 4.

⁸⁶ Ver Anexo 1: Entrevista realizada a la A.S. Dorelí Pérez.



Por otra parte, las características de las familias de los niños que atiende dicho Plan, son familias que viven en situación de pobreza socio- económica, pero según lo manifiesta la entrevistada, esto se da principalmente en Montevideo, ya que en el interior del país se logra mayor integración de niños de distintos sectores socio- económicos. Como lo expresa la entrevistada “en Montevideo la política es mucho más focalizada que en el interior, porque los centros están ubicados en barrios donde hay un alto índice de pobreza”⁸⁷.

3.1.2 INAU-División Integral en Contexto Familiar y Comunitario- Programa Centros Diurnos de Primera Infancia

Como se hizo mención en el capítulo 1, al crearse el Código del Niño de 1934, se crea también el Consejo del Niño, como la institución rectora de políticas de infancia, “respondiendo a la necesidad de unificar y centralizar los esfuerzos realizados hasta el momento respecto de la protección de la niñez, ubicados en distintos Ministerios”⁸⁸. El Código surge como expresión más relevante del reconocimiento del niño como un ser en formación y con derechos inherentes a su condición de tal, a la vez que como objeto de protección y vigilancia⁸⁹.

El Consejo del Niño se estructuraba en Divisiones según edades; así encontrábamos la División Prenatal (Protección del niño antes del Nacimiento); División Primera Infancia (Protección del Niño de 0 a 3 años); División Segunda Infancia (Protección de los niños de 6 a 14 años) y la División Adolescencia y Trabajo, en que se protegía al adolescente desde los 14 hasta la mayoría, que en aquel entonces era a los 21 años.

Como lo manifiesta García, S., en esta estructura “es el ciclo biológico y no el niño como ser integral la pauta ordenadora respecto de los sujetos de la política, como producto de la primacía del saber y poder médico”⁹⁰.

La División Primera Infancia controlaba a ese tramo etario cuando faltaba vigilancia médica, para lo cual coordinaba con el Ministerio de Salud Pública.

⁸⁷ Ver Anexo 1. Entrevista realizada a la A.S. Doreli Pérez.

⁸⁸ García, Socorro. “Análisis de los cambios en las políticas públicas de infancia”. UDELAR- DTS- FCS- Documento de Trabajo N° 8. Pág.8

⁸⁹ Idem, pág. 11.

⁹⁰ Idem.



Dicha División estaba integrada por “La Casa del Niño” en que ingresaban niños por razones vinculadas principalmente a la pobreza, que si no eran devueltos a sus familiares en un determinado lapso de tiempo, eran colocados en “Hogares Sustitutos”. Además la integraba cuatro centros de Protección materno-infantiles, doce dispensarios con consultorios Gota de Leche, Las Creches, y los refectorios materno- infantiles⁹¹.

Siguiendo con García. S. estos servicios mencionados eran concebidos básicamente como “de vigilancia higiénica o inspección médica”⁹².

En este contexto, el niño aislado de la unidad familiar era sujeto central de la política de infancia, y la madre era considerada desde la perspectiva de la reproducción biológica y su sustitución en el campo de la reproducción social⁹³.

Había entonces, una predominancia del paradigma médico como forma de control a las familias pobres, y “una fuerte contradicción respecto de la consideración de la familia, en tanto se planteaba como irremplazable y al mismo tiempo se la consideraba incapaz de orientar y proteger a sus hijos, por lo cual era sometida a la vigilancia y control del Estado, o sustituida por éste”⁹⁴.

Por tales motivos, en este período se vio fuertemente debilitada la familia en sus funciones, por ese control y vigilancia que ejercía el Estado sobre aquellas familias que escapaban a los parámetros establecidos como “normales” por los sectores dominantes, por lo cual consideraban necesario mantener el orden establecido, considerando como único modelo familiar el nuclear.

Años más tarde, se cambia el nombre a la institución, que pasa a llamarse Instituto Nacional del Menor, que seguía funcionando bajo la doctrina de la

⁹¹ García, Socorro. “Análisis de los cambios en las políticas públicas de infancia”. UDELAR- DTS- FCS- Documento de Trabajo N° 8. Pág. 12.

⁹² Idem.

⁹³ Idem, pág. 17.

⁹⁴ Idem.



situación irregular; donde la categoría menor sigue siendo una “construcción social y semántica, cargada de un contenido estigmatizante”⁹⁵.

En 1990 Uruguay ratifica la Convención de los Derechos del Niño, y en el 2004 se crea en el Uruguay el Código de la Niñez y Adolescencia, Ley N° 17.823, como garantía a los derechos establecidos en dicha convención.

Desde ese momento se generan cambios a nivel del organigrama institucional.

Más tarde, la institución pasa a llamarse Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, denominación en que queda expuesta esa nueva conceptualización del niño como sujeto de derecho, eliminándose la categoría menor, por lo que esto implica.

Como se hizo mención en el capítulo 1, la nueva concepción de la infancia, trae aparejado una reorganización jurídica e institucional en INAU, lo cual a su vez impacta en la intervención en lo social, exigiendo nuevas formas, modalidades, herramientas, de intervención, y así se van incorporando nuevas perspectivas teóricas de análisis de la realidad en el campo profesional desde distintas disciplinas.

El artículo 68 del Código de la Niñez establece que el INAU “...deberá determinar por intermedio de sus servicios especializados, la forma de llevar a cabo la implementación de las políticas a través de distintos programas proyectos y modalidades de intervención social, públicos o privados, orientados al fortalecimiento de las familias integradas por niños y adolescentes (...)”⁹⁶.

Aquella División Primera Infancia, ha ido cambiando su denominación, y esto se debe a los contextos históricos de cada momento.

Primero División Primera Infancia, luego como Programa Centros Diurnos dentro de la División Protección de Tiempo Parcial, y actualmente se le denomina División Protección Integral en Contexto Familiar y Comunitario, (que

⁹⁵ Espasandín, C.; Melgar, A.; Klein, R. “La familia: ¿Sujeto ausente o actor convocado en la política de INAU? Modalidades de atención a la familia uruguaya. En: De Martino, Mónica, (2009). Infancia, Familia y Género. Múltiples problemáticas múltiples abordajes. Comp. Ed. Cruz del sur. Pág. 38.

⁹⁶ INAU, Proyecto “División Protección Integral en Contexto Familiar y Comunitario”. Pág. 6.



incluye además del Programa mencionado, Programa Clubes de Niños, Programa Calle y Programa Centros de Referencia Familiar).

Dicha denominación intenta acompasar éstos cambios que se han generado a nivel institucional, ya que se estaría incluyendo al contexto familiar y comunitario del niño/a.

El Programa Centros Diurnos de Primera Infancia atiende a niños entre 3 meses y 3 años. Cuenta con un total de 36 centros en todo el país, 9 son en Montevideo, y el resto están ubicados en el interior del país.

Según lo manifestado por la entrevistada los objetivos del Programa son “ofrecer oportunidad de favorecer el desarrollo de los niños, en sus contextos de crianza, favorecer el desarrollo de los niños en todas las áreas, en su contexto familiar; generar un nivel de soporte para las familias a cargo de la crianza de sus hijos, generar experiencia que favorezcan ese desarrollo desde el punto de vista de lo socio- emocional de lo motor, del desarrollo en su más amplio sentido, el desarrollo de habilidades físicas, cognitivas, sociales, emocionales de esos niños en un contexto familiar”⁹⁷.

Esto “supone generar prácticas de orientación y sostén a la familia, en un periodo de la vida de la familia, donde se generan en cualquier nivel los mayores niveles de fragilidad; implica generar propuestas socio- educativas integrales, y pertinentes para el desarrollo de los niños, se constituyen en una oportunidad educativa. En primera infancia la educación pasa por la atención, cuidados y por aprendizajes, la educación en primera infancia no es escolarización”⁹⁸.

Los centros de primera infancia se vuelven complementarios a las familias en lo que refiere al proceso de desarrollo de las potencialidades del niño, y los aprendizajes que se adquieren en esta etapa son esenciales.

Desde su historia los centros que atienden la primera infancia han sido vistos como un mero lugar de depósito de los niños de las familias en situación de

⁹⁷ Ver Anexo N° 1: Entrevista realizada a la A.S. Adela Telles.

⁹⁸ Ver Anexo N° 1: Entrevista realizada a la A.S. Adela Telles.



pobreza, lo cual hasta hoy desde los equipos de los centros se intenta deconstruir con las familias para que entiendan que son centros de educación inicial, que abarcan la prevención y promoción de la salud, así como otros aspectos referidos a los aprendizajes en estos primeros años de vida.

Respecto al relacionamiento equipo de centro y las familias, en muchos casos al ingresar el niño pequeño/a al centro se presentan dificultades de adaptación, miedo y desconfianza por parte de los padres ante la nueva situación que vivirán sus hijos. Están presentes problemas de comunicación entre funcionarios y padres, dobles mensajes que dificultan el vínculo⁹⁹.

Por ello aparece como fundamental, “que se construya un vínculo con la familia porque es una familia que deposita su confianza, deja allí a su niño pequeño, y eso implica construir un vínculo con las familias, para poder acompañarlas y se trabaja mucho en esa relación familia- equipo de centro”¹⁰⁰.

Por otra parte la entrevistada hace alusión a que en el centro de primera infancia se deben privilegiar procesos de aprendizajes significativos, generar la nutrición, “un cuerpo nutrido, nutrición integral, pero también nutrir al niño cognitivamente, afectivamente, socialmente (...)”¹⁰¹.

Como es manifestado por una de las entrevistadas, explicar la co-responsabilidad entre centro- familia respecto al niño pequeño, se vuelve esencial para estos centros.

La comunicación entre la familia y el centro es de gran importancia, explicar al otro que es lo que se hace, qué cosas se intentan promover desde el centro, cuáles son las normas del centro, entre otras cosas.

Se entiende que cuando hablamos de familia se vuelve relevante convocar no solo a la madre, sino en aquellos casos en que es posible, convocar al padre, ya sea por aquello que tiene para aportar, así como porque “recargamos a esta madre de representaciones que la obligan a asumir los roles de: trabajadora,

⁹⁹ Olivera, C. y Ronzon, A. “El ingreso al Centro Diurno”. En: Revista Nosotros. Tema: La importancia de la Educación en los primeros años de vida. N° 10- Época 1- Abril 2001- Uruguay. Pág. 26.

¹⁰⁰ Ver anexo 1: Entrevista realizada a la A.S. Adela Telles.

¹⁰¹ Ver anexo 1: Entrevista realizada a la A.S. Adela Telles.



ama de casa, responsable de la salud, y enfermedades de los hijos, jefe de familia, etc., todo esto menos mujer”¹⁰².

Respecto a esto, como lo es sostenido por Espasandín, C, Melgar A. y Klein, R., “la política de INAU en relación a la familia contiene cierta contradicción. Algunas posturas tienden a responsabilizar a las familias por su bienestar- y penalizar si no lo cumplen- y a la vez asumir una co- responsabilidad. Co- responsabilidad entre la familia y la institución estatal en el ejercicio de las funciones de crianza y protección de los niños. Otras opiniones denotan cuestionamientos a las familias por su incumplimiento u omisión en la asunción de responsabilidades que solo a ellas les competirían”¹⁰³.

En relación a ello, la entrevistada manifiesta que desde el Programa si bien existen dificultades en tanto la doctrina de la situación irregular en algunos casos está impregnada por haber sido de gran magnitud, el mismo se apoya sobre la base de la protección de los derechos del niño, lo cual se constituye en un desafío permanente en tanto la evaluación de las prácticas y el quehacer profesional.

3.1.3 Programa “Nuestros Niños”- Intendencia Municipal de Montevideo

En 1990 con la asunción del gobierno departamental de Montevideo por la coalición izquierda, se inicia en dicho Departamento, un proceso descentralizador. Se comienza con la división del territorio del Departamento, en 18 zonas, en cada una de las cuales se instala un servicio desconcentrado denominado Centro Comunal Zonal (CCZ), a cargo de un coordinador en principio, pero luego se crean órganos locales (Juntas Locales)¹⁰⁴.

En este contexto se crea el Programa Nuestros Niños en 1990 en un acuerdo entre la IM y UNICEF, cuando la Intendencia propone el desarrollo en el área

¹⁰² Olivera, C., y Ronzoni A. El ingreso al Centro Diurno. En: Revista Nosotros. Tema: La importancia de la Educación en los primeros años de vida. Nº 10- Época 1- Abril 2001- Uruguay. Pág. 26.

¹⁰³ Espasandín, C.; Melgar, A. ; Klein, R. “La familia: ¿Sujeto ausente o actor convocado en la política de INAU? Modalidades de atención a la familia uruguaya. En: De Martino, Mónica, (2009). Infancia, Familia y Género. Múltiples problemáticas múltiples abordajes. Comp. Ed. Cruz del sur. Pág.43.

¹⁰⁴ Claramunt, Adela (2006), Participación en políticas sociales descentralizadas. El impacto de los actores sociales. Bs.As., Editorial. Espacio. Págs. 39-40



social, promoviendo la participación ciudadana y cobrando especial relevancia la dimensión de lo local¹⁰⁵.

Así, la descentralización y la participación social, fueron (y aún son) los ejes orientadores de éste programa, lo cual no es menor considerando la importancia del desarrollo de políticas de esta índole, en un periodo de redemocratización, luego de que nuestro país salía de una experiencia autoritaria de gran magnitud.

Por otra parte, entendiendo que “la pobreza es un fenómeno complejo y multidimensional que concentra factores de riesgo para el desarrollo y crecimiento de los niños (...), el Programa pone énfasis en grupos sociales que presentan situaciones de mayor vulnerabilidad, desigualdad y exclusión”¹⁰⁶.

Respecto a la descentralización y participación ciudadana, este programa “es concebido como instrumento de intervención que apunta a fortalecer los tejidos sociales locales, reconociendo a la población como agente activo capaz de concretar una verdadera co-gestión de iniciativas de interés social”¹⁰⁷.

En cuanto al funcionamiento del Programa Nuestros Niños, como se hizo mención anteriormente, cada Centro Comunitario de Educación Inicial es co-gestionado por una Asociación Civil que preferentemente pertenezca a la zona para representar los intereses de todos los vecinos. El mismo cuenta con dos modalidades de atención: por un lado funciona a través de 18 Centros Comunitarios de Educación Inicial y por el otro, se implementa la modalidad de becas en 13 Centros que no pertenecen al Programa, pero se otorga un cupo a niños en situación de pobreza en instituciones pre existentes.

Este Programa intenta dar respuesta a una problemática que afecta a la población más vulnerable, atendiendo a aquellos niños comprendidos entre 6 meses y 4 años que se encuentran en situación de vulnerabilidad de sus derechos y a sus respectivas familias, ya que “es fundamental incluir a las

¹⁰⁵ Idem, pág.41.

¹⁰⁶Disego, E., Mangado, L., Minster, S., Setaro, P. “Nuestros Niños”. Un programa de Educación en los primeros años de vida desde la Intendencia de Montevideo. En: Revista Nosotros. Tema: La importancia de la Educación en los primeros años de vida. Nº 10- Época 1- Abril 2001- Uruguay. Pág. 22.

¹⁰⁷ Idem.



familias en los procesos participativos que se desarrollen, posibilitándoles compartir información, valores y toma de decisiones”.¹⁰⁸

En sus comienzos estos centros eran denominados guarderías, pero luego se cambió el nombre a Centros Comunitarios de Educación Inicial ya que como lo menciona la entrevistada “tratamos de introducir la denominación de Centros Comunitarios de Educación Inicial, como para desde el lenguaje modificar esto de “guardar niños””¹⁰⁹.

En cuanto a los objetivos, estos tienen que ver con “contribuir a mejorar la calidad de vida de niños y niñas en la primera infancia, a través de una atención integral”. Dicho objetivo además apunta a la participación y el involucramiento de la sociedad para que el centro funcione, y como una forma de promover los derechos ciudadanos.

3.2. Continuidades y discontinuidades en el Programa Nuestros Niños, Plan CAIF y Programa Centros Diurnos de Primera Infancia.

A pesar del énfasis puesto a nivel de los discursos, así como también de los programas y políticas de infancia, perduran conceptualizaciones que tienen que ver con la doctrina de la situación irregular, y que se ven reflejadas en las prácticas.

Como lo sostienen desde una investigación realizada por Klein, R., Espasandín, C., y Melgar, A., “la intervención profesional desde del Paradigma de la situación irregular sigue vigente”¹¹⁰.

Continuando con los autores, afirman que “existe cierta incorporación a- crítica del nuevo paradigma jurídico de la protección integral; (...) se difunde un

¹⁰⁸Centros de Formación y Estudios del INAME. Primera Infancia: Aportes A la formación de educadores y educadoras. Ediciones AEI, Cooperación para el Desarrollo. Uruguay. Pág. 32.

¹⁰⁹ Ver Anexo 1: Entrevista realizada a la A.S. Ema Disego.

¹¹⁰ Espasandín, C.; Melgar, A. ; Klein, R. “La familia: ¿Sujeto ausente o actor convocado en la política de INAU? Modalidades de atención a la familia uruguaya. En: De Martino, Mónica, (2009). Infancia, Familia y Género. Múltiples problemáticas múltiples abordajes. Comp. Ed. Cruz del sur. Pág. 40



discurso actualizado con las nuevas corrientes jurídico- sociales, sin una efectiva apropiación, ni un desarrollo de acciones a los nuevos parámetros”¹¹¹.

Esto se ve reflejado en una de las entrevistas realizadas, en que se hace referencia a que en el discurso se plantea la prioridad de la primera infancia, ya que es algo políticamente correcto el decirlo¹¹².

El problema surge en la práctica tanto desde las familias, como desde las instituciones. Se vuelve fundamental en primer lugar apropiarse de la importancia de esta etapa de la vida y de la importancia que juega la familia en ella, para luego poder generar otras miradas desde las familias y con ellas.

Como lo manifiestan Leopold y Pedernera, “hoy es políticamente correcto hablar y escribir fundamentando intervenciones, planes y programas desde la concepción de “niño sujeto de derechos”, o aludiendo al “interés superior del niño”. Presenciamos una suerte de aggiornamento semántico de las viejas estructuras, a los tiempos del discurso de de los derechos y allí donde antes se decía, menor ahora se coloca “niño, adolescente”. Pero lamentablemente el mero cambio de lenguaje no modifica mágicamente la vida social ni las prácticas institucionales inmersas en estructuras matizadas por esquemas tutelares, que avasallan al niño, a la familia y a sus derechos”¹¹³.

En este sentido, como lo manifiesta una de las entrevistadas, “el cambio de paradigma implica cambios metodológicos, en un contexto institucional particular como es INAU, en un contexto institucional burocrático, complejo, porque generar cambios metodológicos, implica generar procesos de transformación cultural, que son lentos porque el cambio cultural es lo más difícil de lograr”¹¹⁴.

¹¹¹ Espasandín, C.; Melgar, A. ; Klein, R. “La familia: ¿Sujeto ausente o actor convocado en la política de INAU? Modalidades de atención a la familia uruguaya. En: De Martino, Mónica, (2009). Infancia, Familia y Género. Múltiples problemáticas múltiples abordajes. Comp. Ed. Cruz del sur. Pág. 39.

¹¹² Ver Anexo 1: Entrevista realizada a la A.S. Ema Disego.

¹¹³ En: Espasandín, C.; Melgar, A. ; Klein, R. “La familia: ¿Sujeto ausente o actor convocado en la política de INAU? Modalidades de atención a la familia uruguaya. En: De Martino, Mónica, (2009). Infancia, Familia y Género. Múltiples problemáticas múltiples abordajes. Comp. Ed. Cruz del sur. Pág.40.

¹¹⁴ Ver anexo 1: Entrevista realizada a la A.S. Adela Telles.



Así las conceptualizaciones sobre pobreza, familia, género, son de gran importancia, ya que pueden favorecer o desfavorecer el abordaje de las familias.

Por otra parte, la primera infancia es hoy cuando ha ganado mayor lugar e importancia a nivel político y social; como dice la A.S. Adela Telles “es la política por excelencia del instituto”, y se ha constituido en prioridad del gobierno.

Pese a ello, aun existe un déficit de la cobertura de niños entre 0 y 3 años.

Desde el Programa Centros Diurnos de Primera Infancia solo encontramos 9 centros que funcionan en Montevideo, y 27 en el interior. Lo que resalta la entrevistada es que “desde el año pasado se está haciendo la inscripción en los propios centros, (...), lo cual deja ver la demanda de la gente en los barrios, implica un nivel de mas cercanía a la demanda”¹¹⁵.

Respecto al déficit en la cobertura, se prevé una ampliación de la oferta de servicios y calidad de los mismos.

Ello sucede también en el caso del Plan CAIF, aunque el mismo tiene mayor cobertura y es el que ha avanzado más en lo que es cobertura de la atención de niños y niñas entre 0 y 3 años, contando además con un trabajo que si bien debería ampliarse, se realiza por fuera del centro con aquellas familias que no llevan a sus hijos por miedos, desconfianza, entre otros, y que son el núcleo más duro de la pobreza según lo manifiesta la A.S. Dorelí Pérez.

Además desde el Plan CAIF, se prevé también la implementación de un plan piloto en algunos centros para la atención diaria de niños entre uno y dos años, lo cual se torna de suma importancia ya que es una población en la que hay menor cobertura aún.

“La cantidad total de niños asistentes a estos Centros de atención a la primera infancia asciende a 77,6 mil, lo que significa una cobertura del 40%¹¹⁶ entre los 0 y 3 años. La cobertura por edades simples es creciente con la edad: 15% en

¹¹⁵ Ver anexo 1: Entrevista realizada a la A.S. Adela Telles.

¹¹⁶ Ver Anexo 2: Cuadros estadísticos de cifras de atención a la primera infancia, por Programa.



0 año (6,8 mil), 33% en 1 año (15,6 mil) y 47% en 2 años (22,4 mil), 68% en 3 años (32,8 mil). El mayor déficit de cobertura se da en los niños menores de 1 año (15,2 mil) y el menor déficit en los de 3 años (4,5 mil)."¹¹⁷.

Por lo cual existe una cobertura insuficiente de los programas de gestión estatal. La demanda supera ampliamente a la oferta, lo que lleva a que sea una política focalizada, en la que muchas veces para acceder a ella, implica que las familias se estigmaticen, al tener que probar cuan pobres son.

En referencia al Programa Nuestros Niños, se entiende que es un Programa que ha quedado “estancado”, desde su surgimiento hasta ahora, no se han aumentado la cantidad de centros como tampoco la cantidad de niños atendidos.

Si bien los pilares fundamentales son la participación ciudadana y la descentralización, a través de la co- gestión de los centros entre la IM y las Asociaciones Civiles, como lo manifiesta la entrevistada, la participación es acotada, y depende de la conceptualización de participación que tengan los centros así como también de cómo esto es transmitido a las familias. Respecto a las Asociaciones Civiles, también se ven hoy menos potentes que cuando se implementó el programa, dados los acontecimientos históricos de la época en que se creó¹¹⁸.

Respecto al equipo de trabajo de los centros comunitarios de educación inicial, los mismos están integrados por educadores y maestros, no existe un equipo técnico con Asistentes Sociales y Psicólogos, que permita trabajar más en profundidad con las familias, así como también desde otras perspectivas, respetando la interdisciplinariedad.

Se entiende que esto debilita el trabajo con las familias, así como también en los casos en que se seleccionan a los niños y niñas que concurrirán a los centros a través de una ficha en donde se detectan “las situaciones de riesgo”,

¹¹⁷ Llambí, Cecilia y Perera Marcelo- Plan de acción 2010 – 2015 - Dimensionamiento económico de propuestas incluidas en el plan de acción- Dimensionamiento económico de la universalización de los servicios de atención y educación a la primera infancia Considerando los modelos existentes así como posibles modelos alternativos. Informe final- Febrero de 2010- Pág. 3 y 7.

¹¹⁸ Ver Anexo 1: Entrevista realizada a la A.S. Ema Disego.



esto hace que se caiga a veces en situaciones muy simplistas, a problemas que en la realidad se presentan complejos y están atravesados por múltiples factores.

Respecto a esto, se intenta desde el equipo de la Secretaría de la Infancia, rever el programa para revitalizarlo, y cambiar algunos de sus componentes.

Una problemática que es compartida por el Plan CAIF así como también por el Programa Centros de Primera Infancia, es la carencia de recursos humanos, así como también de recursos materiales, lo cual hace que el trabajo se vea limitado, y además “comprometen la aplicabilidad de los derechos consagrados en el nuevo paradigma (...)”¹¹⁹.

Como señala una de las entrevistadas las carencias en la conformación del equipo técnico “debilita mucho la tarea porque no se puede concebir la atención al niño pequeño sino trabajas con la familia, o sea es impensable desde las propuestas mismas, conceptualmente es impensable porque un niño pequeño no está desprovisto de una familia para que se pueda dar una continuidad en esa atención en ese cuidado y aprendizaje, y allí se siente mucho el hecho de no tener un equipo interdisciplinario constituido para acompañar a la familia, para generar participación de la misma en los procesos que se están generando en el centro y además porque tenemos proyectos ambiciosos, que apuntan a que la familia se apodere de su derecho como ciudadano”¹²⁰.

Existe entonces carencia en la conformación de los equipos, escaso número de Asistentes Sociales y Licenciados en Trabajo Social de campo en los servicios, lo cual resulta paradójico ante el inédito proceso de promoción del trabajo con las familias y la comunidad.¹²¹

¹¹⁹ Espasandín, C.; Melgar, A. ; Klein, R. “La familia: ¿Sujeto ausente o actor convocado en la política de INAU? Modalidades de atención a la familia uruguaya. En: De Martino, Mónica, (2009). Infancia, Familia y Género. Múltiples problemáticas múltiples abordajes. Comp. Ed. Cruz del sur. Pág.40.

¹²⁰ Ver anexo 1: Entrevistas realizadas a la A.S. Adela Telles.

¹²¹ Espasandín, C.; Melgar, A. ; Klein, R. “La familia: ¿Sujeto ausente o actor convocado en la política de INAU? Modalidades de atención a la familia uruguaya. En: De Martino, Mónica, (2009). Infancia, Familia y Género. Múltiples problemáticas múltiples abordajes. Comp. Ed. Cruz del sur. Pág.45.



Es así que “la contradicción entre discurso y realidad también se plasma en la propia política institucional, que (...) no otorga los recursos suficientes para la real implementación del trabajo que supuestamente promueve”¹²².

Por otro lado, tanto desde el Plan CAIF como desde el Programa Nuestros Niños y el Programa Centros de Primera Infancia de INAU, se hace énfasis en el trabajo con la familia pero también con la comunidad, lo cual también incluye un trabajo en redes sociales, que posibiliten el intercambio de conocimientos, así como un trabajo coordinado con las familias.

De hecho según las entrevistadas se realizan trabajos con la comunidad de distinta índole, y en ciertas situaciones se tiende a recurrir a las redes sociales del territorio en que se trabaja, ya que el mismo es de gran importancia.

Por otro lado, se debe destacar que a la interna de los centros se plantea una doble tensión, como lo manifiesta una de las entrevistadas “estamos como articulando una fuerte tensión en lo que puede ser las necesidades de la familia y las necesidades del niño, lo que el niño necesita a los 3 meses es un fuerte vínculo con su madre, con sus referentes afectivos; en cambio las familias requieren servicios de cuidados para poder desempeñarse en otras cuestiones”¹²³. Cuestiones que tienen que ver principalmente con el ingreso al mercado laboral formal, ya que el trabajo es lo que posibilita satisfacer las necesidades de las familias, así como también ser parte de las redes que dan sentido a la vida de las personas y que muchas veces resultan sumamente continentes, haciéndolas parte de determinados grupos.

Cabe destacar que existe aún una falta de respuestas, debido a las largas listas de espera en que quedan muchos niños, y las implicancias a nivel familiar que ello conlleva.

Respecto a esto, se entiende que las necesidades de las familias son diferentes a la de los niños pequeños, pero también tal como lo plantea el

¹²² Espasandín, C.; Melgar, A. ; Klein, R. “La familia: ¿Sujeto ausente o actor convocado en la política de INAU? Modalidades de atención a la familia uruguaya. En: De Martino, Mónica, (2009). Infancia, Familia y Género. Múltiples problemáticas múltiples abordajes. Comp. Ed. Cruz del sur. Pág.44.

¹²³ Ver anexo1: Entrevistas realizadas a la A.S. Adela Telles.



Observatorio 2009, “el mundo del trabajo y las políticas y prácticas de licencias parentales son centrales, y también lo es la existencia de servicios de cuidados de calidad y accesibles a las familias que puedan hacerse cargo de atender a niños de corta edad con necesidades y requerimientos diferentes conforme van creciendo”¹²⁴.

En relación a ello el cuidado de los hijos que recae habitualmente en las mujeres, afecta la inserción laboral y las condiciones de trabajo de las mujeres, por lo cual debería repensarse este complejo sistema para integrar satisfactoriamente las perspectivas de derecho y el enfoque de género, con el objetivo de lograr un sistema de cuidado infantil eficiente y factible para la sociedad¹²⁵.

Esta situación, que se presenta como compleja debido a la realidad de las familias, así como también de los centros, se encuentra hoy plateada en el discurso del Ministerio de Trabajo, en pos de instrumentar políticas sociales acordes para que aquellas mujeres con hijos a su cuidado, puedan ingresar al mercado laboral a través de un sistema de cuidados de niños pequeños, entre otras cosas.

Como se manifiesta desde el Ministerio de Trabajo, “no se ha generado una adecuada oferta de servicios públicos de cuidados que permita conciliar las responsabilidades del cuidado de los hijos con el trabajo remunerado. Esta situación, además de generar una sobrecarga en el trabajo, especialmente para el caso de las madres con hijos pequeños, condiciona su decisión de participar en el mercado laboral, en la medida que para hacerlo debe apelar con frecuencia a servicios privados con la consecuente reducción de su ingreso neto. Al respecto cabe señalar que entre los que trabajan, son importantes las diferencias en cuanto al modo de participación laboral: los padres presentan una tasa de participación laboral a tiempo completo de 86,3%, mientras que esa tasa se reduce a menos de la mitad en el caso de las madres (40,3%). A su vez el 45% de las madres cuyo hijo más chico es menor de 4 años no

¹²⁴ UNICEF. Observatorio de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia, Uruguay 2009. Pág. 35

¹²⁵ Idem.



participa del mercado laboral, bajando a un 30,9% las madres que no trabajan cuando el hijo menor es mayor de 3 años”¹²⁶.

Dicha temática está también siendo planteada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco del debate sobre la creación de un Sistema de Cuidados en Uruguay, aludiendo a que es imprescindible “trabajar en forma decidida y persistente en la conformación de un sistema de cuidados que contribuyan a generar una sociedad más justa y más igualitaria, donde hombres y mujeres, niños y personas dependientes puedan ejercer sus derechos de ciudadanía”¹²⁷.

Por último, es importante destacar que desde cada uno de los Programas así como desde el Plan CAIF, los equipos se encuentran en un proceso de transición, de cambios, en donde el objetivo primordial es mejorar la calidad y la cobertura de los servicios que atienden la primera infancia, al menos esto es lo que expresan los entrevistados, así como también se deduce de la investigación realizada.

Ello se debe principalmente a que los contextos socio- históricos van cambiando lo cual debe ser acompañado por las instituciones, para ir adaptándose a la realidad.

¹²⁶ Diálogo Nacional por el Empleo Eje Temático: “Políticas para enfrentar la insuficiencia actual en materia de oferta laboral” Informe: “Participación laboral: Más y Mejor” Resumen Ejecutivo Observatorio de Mercado de Trabajo – MTSS- Matilde Capurro - Consultora OIT - Junio 2011. En: http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/dialogo/dsoc_fp/dia_emp/2/inf_res.pdf. Consultado el 24/08/11.

¹²⁷ Ver Anexo 3: CEPAL. Seminario “Hacia un sistema Nacional de Cuidados en Uruguay”- Proyecto CEPAL- UNFPA “Genero, Población y Desarrollo”- (2010)- Resumen Ejecutivo- Soledad Salvador.



CAPITULO IV: REFLEXIONES FINALES

En primer lugar se entiende pertinente hacer referencia a las políticas de infancia en el actual contexto. Las mismas están impregnadas por discursos de distintos actores de la sociedad, que apuntan a lo políticamente correcto, es decir la protección integral de los niños y adolescentes. A ello se suma el énfasis puesto en el trabajo con las familias, un trabajo que depende del contexto y de los conceptos que tengan de la misma, quienes realizan dicho trabajo.

Como lo mencionan Espasandín, Melgar y Klein, “Lo que se ha podido constatar con mayor asiduidad, es que se atienden problemáticas concretas que aqueja a la familia, en un momento dado. Esto no implica ni expresa que podamos hablar de un trabajo o de una atención integral con la familia”¹²⁸.

Asimismo encontramos que hay una desprofesionalización en los Programas, como se hizo mención en el capítulo anterior, en el discurso se promueve un trabajo con familias, pero en la realidad encontramos escasos Trabajadores Sociales, así como también de otros técnicos.

Por otra parte se entiende que se deberían elaborar políticas sociales que aborden a las familias, pero en base a los cambios que las mismas están teniendo y al contexto socio-histórico en que se desarrollan, ya que son el grupo primario donde se desarrolla la vida de los niños. Desde INAU se debe aún reajustar sus prácticas en cuanto la consideración de la misma como tal, así como también a la diversidad de arreglos familiares que acontecen.

Las políticas sociales se diseñan aún en base al modelo de familia tradicional, aquella en donde el padre es proveedor y la madre cuidadora de los hijos y del

¹²⁸ Espasandín, C.; Melgar, A. ; Klein, R. “La familia: ¿Sujeto ausente o actor convocado en la política de INAU? Modalidades de atención a la familia uruguaya. En: De Martino, Mónica, (2009). Infancia, Familia y Género. Múltiples problemáticas múltiples abordajes. Comp. Ed. Cruz del sur. Pág.43.



hogar¹²⁹; con ello parece no verse la realidad actual de las composiciones de las familias, en donde en diversas situaciones la jefa de hogar es la madre. Los cambios que se han dado a nivel de la familia han sido relevantes y merecen una atención especial desde las intervenciones estatales, para que puedan resultar efectivas y hacer frente a la realidad.

Según Aguirre, R. y Batthyány, K. “Es imprescindible una reflexión que permita dar respuesta y diseñar políticas públicas que favorezcan la conciliación entre trabajo y familia, entre espacios públicos y privado, entre el mundo doméstico y el social, que no reproduzcan la discriminación laboral, desigualdades de género y que posibiliten la vida familiar. El desafío es entender la complejidad en la que se construyen y desarrollan los vínculos familiares en una sociedad desigual y la necesaria integralidad e intersectorialidad de las políticas para dar cuenta de esa complejidad”.¹³⁰

Cabe destacar que desde 2005 se vienen promoviendo políticas sociales que intentan acompañar estos cambios, pero el INAU, es una institución sumamente compleja en donde los componentes estructurales de la misma, son los más difíciles de ser cambiados.

En este sentido, se debe hacer alusión a la importancia que está adquiriendo actualmente el debate en cuanto a la creación de un Sistema Nacional de Cuidados en Uruguay. Este es un paso de suma importancia para que las políticas sociales se flexibilicen, y se adapten a la realidad, posibilitando a cada uno el goce de sus derechos.

En el contexto de primera infancia, la creación de un Sistema Nacional de Cuidados, permitiría dar respuestas a aquellas familias que se encuentran excluidas del mercado laboral, por no tener donde dejar a sus niños pequeños, lo cual implica toda una movilización a la interna del grupo familiar.

¹²⁹ Aguirre, Rosario; Batthyány, Karina. “Genero, políticas públicas y reforma social”. En: Género, familia, generaciones. “Políticas de inclusión social”; Análisis y propuestas. Serie de Políticas Públicas. Red Género y Familia. Coord. Clara Fassler. Pág. 84.

¹³⁰ Aguirre, Rosario; Batthyány, Karina. “Genero, políticas públicas y reforma social”. En: Género, familia, generaciones. “Políticas de inclusión social”; Análisis y propuestas. Serie de Políticas Públicas. Red Género y Familia. Coord. Clara Fassler. Pág. 84.



Sería una forma de hacer frente a la realidad en que se encuentran éstas familias, para insertarse o reinsertarse en el mercado laboral, teniendo en cuenta que el trabajo es lo que posibilita la satisfacción de las necesidades de los miembros de la familia, así como también permite la creación de redes que ofician de sostén en la vida de las personas, y muchas veces funcionan como continentadoras.

Respecto al Plan CAIF, como lo expresó la entrevistada, se ha ido tratando de acompañar los cambios, a través de la incorporación de distintos métodos, lo cual no quiere decir que no haya casos en los que se encuentra impregnada la idea de tutelarización de las familias, y culpabilización por la situaciones en que se encuentran.

En el Programa Nuestro Niños, encontramos un programa que está en proceso de revisión, por haber quedado formulado como hace 20 años atrás, cuando la realidad era diferente.

Además, se debe destacar la importancia de la concurrencia de los niños/as a los centros que atienden la primera infancia, ya que allí se le brinda una atención permanente en lo que refiere a la educación inicial y estimulación temprana, en la promoción del desarrollo de las potencialidades de los niños pequeños, así como también el compartir dichos procesos y aprender junto a los padres y/o referentes adultos, ya que siempre tienen algo que aportar en cuanto a la crianza de los niños.

Se entiende como fundamental que “asumir al niño pequeño como sujeto de derecho es, entre otros aspectos, reconocer, comprender y respetar , a través de las prácticas cotidianas su particularidad debido al momento vital que atraviesa, como también su singularidad como individuo, con sus diferencias en el proceso de construcción de su ser sujeto”¹³¹.

¹³¹ Centros de Formación y Estudios del INAME. Primera Infancia: Aportes A la formación de educadores y educadoras. Ediciones AECE, Cooperación para el Desarrollo. Pág. 249.



Se debe destacar que muchas veces la institución, se convierte en un actor fundamental en la organización de la vida cotidiana de estas familias¹³². Ello se debe al vínculo que se construye con los referentes de los equipos, además del servicio que se brinda.

En relación a ello la institución “incide no solo en la reproducción material de la vida de las familias- es decir, en la asistencia económica, alimentaria, sanitaria, y otros-, sino también en la reproducción de sus modos de pensar y sentir. Es decir a la adquisición de hábitos de conducta, de pautas, de capacidades, de valores, de formas de relacionamiento, entre otros”¹³³.

En este sentido, dependiendo de cómo los equipos enfoquen las relaciones con las familias, es que éstas lo entenderán como un derecho o como una asistencia condicionada a su situación de pobreza¹³⁴.

Por otro lado, considero que el trabajo desde estos centros y con esta población etaria, es un área donde el Trabajador Social tiene mucho para aportar, por ser un área fundamental en la vida de las personas, que condiciona el posterior desarrollo de la misma. El trabajo con esta población etaria resulta entonces una intervención estratégica por la etapa del desarrollo en que se encuentran.

En el Trabajo Social, no hay una única modalidad de intervención ni una única forma de desenvolvimiento de las prácticas, sino que hay multiplicidad y heterogeneidad en ambos aspectos.

Se entiende que desde la intervención en lo social se va construyendo un conocimiento que se adquiere en el ámbito específico de la vida cotidiana de las personas, y que permite encontrar al Trabajador Social, nuevas modalidades de entender la realidad, teniendo en cuenta la especificidad de cada situación concreta de las familias, y el marco teórico con el que se cuenta.

¹³²Espasandín, C.; Melgar, A. ; Klein, R. “La familia: ¿Sujeto ausente o actor convocado en la política de INAU? Modalidades de atención a la familia uruguaya. En: De Martino, Mónica, (2009). Infancia, Familia y Género. Múltiples problemáticas múltiples abordajes. Comp. Ed. Cruz del sur. Pág.48

¹³³Espasandín, C.; Melgar, A. ; Klein, R. “La familia: ¿Sujeto ausente o actor convocado en la política de INAU? Modalidades de atención a la familia uruguaya. En: De Martino, Mónica, (2009). Infancia, Familia y Género. Múltiples problemáticas múltiples abordajes. Comp. Ed. Cruz del sur. Pág. 49.

¹³⁴Idem.



Es así que “desde el Trabajo Social nuestras prácticas profesionales están marcadas por el respeto hacia el conocimiento popular o conocimiento cotidiano y a quienes lo construyen, partiendo de la relevancia que el mismo tiene en la vida en sociedad y para la reproducción y producción social”¹³⁵. Ello no significa dejar de lado el punto de vista teórico, sino por el contrario poder instrumentarlo en base a las necesidades de las personas.

Se coincide con que “las personas con las que trabajamos son sujetos potencialmente activos, que han construido un modo de ver el mundo y actuar en él, que poseen herramientas para enfrentar sus problemas, que son capaces de expresar necesidades y deseos y que tienen el derecho de decidir sobre su propio destino”¹³⁶.

Para ello es necesario respetar y tener en cuenta las historias de vida y los modos de ver el mundo de aquellas personas con las que se trabaja, e ir trabajando con aquellas cuestiones que están como naturalizadas desde las familias, y que son producto de su contexto y de su vida cotidiana, (como por ejemplo situaciones relacionadas a la violencia doméstica, a las relaciones de género, entre otras).

Trabajar desde las potencialidades de las familias, y de ese niño pequeño, posibilita abrir nuevos caminos, y promover los derechos de las familias, y de ese niño o niña. Así como también promover la autonomía de los sujetos con los que se trabaja, es decir, “que la persona desarrolle capacidades para identificar, conocer y significar las propias necesidades a través de estrategias integrales que contribuyan a la apropiación del conocimiento y el ejercicio de los derechos”¹³⁷, todo ello constituye un desafío diario para nuestra profesión.

Desde los equipos de trabajo, se vuelve fundamental realizar un acompañamiento a las familias, escuchar lo que el otro tiene para decir y

¹³⁵ Claramunt, A. Trabajo Social, Ciencias Sociales y formación universitaria: una aproximación para el debate. En: Temas de Trabajo Social. Universidad de la República- Facultad de Ciencias Sociales- Departamento de Trabajo Social- Cátedra de Trabajo Social, Cielo Básico, (2005). Pág. 20.

¹³⁶ Rodríguez, Alicia (2006); “Abordaje Comunitario en los Centros CAIF y Participación Comunitaria”. Colección: Primera Infancia. Serie de Fascículos. N°1. Plan CAIF- INAU. Uruguay. Pág. 21.

¹³⁷ Cafaro, A. “La construcción socio- histórica de la infancia”. Algunos desafíos en la actualidad. En: Revista Regional de Trabajo Social. Tema: Resignificación del rol de la familia en los procesos sociales. (2008). Año XXIII. N° 44. Pág. 17.



funcionar como figuras continentadoras, dejando de lado la responsabilización de las familias por la situación en que se encuentran.

Como lo expresa una de las entrevistadas, la orientación y el acompañamiento, implican un encuentro con otro, con sus propias ideas, con su historia, su cultura, con su propia mirada del mundo y las complejidades que esto implica. Desde los centros se parte mirando desde las necesidades de ese niño, que es un puente con las familias, a partir de esto se trabaja además con las necesidades de las familias y también con ese potencial que tienen las familias para la crianza de sus hijos, e intercambiar permanentemente a favor de lo que puede ser la mejor práctica de crianza, la mejor oportunidad para ese niño¹³⁸.

Muchas veces desde los equipos de los centros “cuesta entender que las familias hacen muchas cosas bien aunque sean pobres. Porque a veces por estar en una condición de pobreza no quiere decir que las familias no puedan dar todo lo que dan y estimular a sus hijos”¹³⁹.

Esto es parte de la doctrina de la situación irregular, la que se caracteriza por la culpabilización de las familias por situaciones que han sido generadas por múltiples determinaciones en el contexto de la sociedad capitalista, en donde hubieron políticas sociales que no llegaron o no fueron eficientes, sino de carácter paliativo, y que se presenta como un desafío constante de ir superando, ya que aún quedan impregnaciones de esta doctrina.

Por último, cabe destacar que el INAU como institución rectora en materia de políticas de infancia, debe intervenir en la promoción, protección y atención de la infancia. En este ámbito el Trabajo social tiene un lugar privilegiado en la ejecución de las mismas, estudios, evaluación, y propuestas ya que el espacio profesional se configura en relación con las políticas sociales¹⁴⁰.

Las políticas sociales han priorizado la primera infancia, visualizando lo estratégico de intervenir en este grupo etario, lo cual ha sido desarrollado en

¹³⁸ Ver Anexo 1: Entrevista realizada a la A.S. Adela Telles.

¹³⁹ Ver Anexo 1: Entrevista realizada a la A.S. Ema Disego.

¹⁴⁰ Universidad de la República- Facultad de Ciencias Sociales- Departamento de Trabajo Social- Ficha: Distintas áreas de actuación profesional del Trabajo Social; las políticas sociales como ámbito privilegiado.



este documento, por lo que el trabajo social tiene un aporte ineludible y privilegiado.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre, Rosario; Batthyány, Karina. "Genero, políticas públicas y reforma social". En: Frassler, Clara, (2008), Mesa de diálogo: Políticas de Inclusión Social, Análisis y Propuestas. Red Género y Familia. Ed. Trilce.
- Cafaro, Ana Laura. La construcción socio- histórica de la infancia. Algunos desafíos en la actualidad. En: Revista Regional de Trabajo Social, (2008) Año XXIII, Nº 44. Ed. Eppal.
- Centros de Formación y Estudios del INAME. Primera Infancia: Aportes a la formación de educadores y educadoras. Ediciones AECl, Cooperación para el Desarrollo.
- Cillero Bruñol, M. Infancia, Autonomía y Derechos: una cuestión de principios. En Derecho a tener derecho: infancia, derecho y políticas sociales en América Latina. –Montevideo: UNICEF- pp. 31-45.
- Claramunt, Adela (2006), Participación en políticas sociales descentralizadas. El impacto de los actores sociales. Bs.As., Editorial. Espacio.
- De Armas, G. (2009). Primero la Infancia: Desarrollo, Estado y Políticas Sociales en Uruguay. Uruguay. ED. Argumentos.
- De Martino, Mónica, (2009). Infancia, Familia y Género. Múltiples problemáticas múltiples abordajes. Comp. Ed. Cruz del sur.
- Disego, E., Mangado, L., Minster, S., Setaro, P. "Nuestros Niños". Un programa de Educación en los primeros años de vida desde la Intendencia de Montevideo. En: Revista Nosotros. Tema: La importancia



de la Educación en los primeros años de vida. Nº 10- Época 1- Abril 2001- Uruguay.

- Frassler, Clara, (2008), Mesa de diálogo: Políticas de Inclusión Social, Análisis y Propuestas. Red Género y Familia. Ed. Trilce.
- García, S. (2008) Protección Especial en el campo de la infancia y la adolescencia. Cambios y continuidades en las políticas de infancia en el INAU. Cuadernos de la ENIA.
- González Gabriela. "Educar en Primera Infancia". En: Revista Nosotros. Tema: La importancia de la Educación en los primeros años de vida. Nº 10- Época 1- Abril 2001- Uruguay.
- Jelin, Elizabeth, (1998). Pan y afectos. La transformación de las familias. México, D.F. Ed. Fondo de Cultura Económica, S.A.
- Laurraga, María. La reforma social como cuestión política. En: Frassler, Clara, (2008), Mesa de diálogo: Políticas de Inclusión Social, Análisis y Propuestas. Red Género y Familia. Ed. Trilce.
- Mara, S: Educación Inicial: una alternativa válida en zonas desfavorecidas, Ed. Roca Viva.
- Olivera, C., y Ronzoni A. El ingreso al Centro Diurno. En: Revista Nosotros. Tema: La importancia de la Educación en los primeros años de vida. Nº 10- Época 1- Abril 2001- Uruguay.
- Tamaso Mioto, Regina, (1997). Família e Serviço Social- contribuições para el debate. En: Revista Serviço Social & Sociedade", (1997). Año XVIII. Brasil. Ed. Cortez. 114-130
- Tamaso Mioto, Regina. (2001): Nuevas propuestas y viejos principios. En: Revista Fronteras. Nº 4. DTS. FCS. UDELAR. Montevideo.



Fuentes Documentales

- Cal, M; Cardozo, S. y Gómez, C, (2003). INAME. División Prevención y Promoción Comunitaria. "Aportes para un trabajo con familias".
- Claramunt, A. Trabajo Social, Ciencias Sociales y formación universitaria: una aproximación para el debate. En.: Temas de Trabajo Social. Universidad de la República- Facultad de Ciencias Sociales- Departamento de Trabajo Social- Cátedra de Trabajo Social, Ciclo Básico, (2005).
- De Martino, Mónica, Políticas Sociales y Familia. Estado de Bienestar y Neo- liberalismo Familiarista. Udelar-FCS- DTS- Metodología de la Intervención Profesional III. (2009).
- Diálogo Nacional por el Empleo Eje Temático: "Políticas para enfrentar la insuficiencia actual en materia de oferta laboral" Informe: "Participación laboral: Más y Mejor" Resumen Ejecutivo Observatorio de Mercado de Trabajo – MTSS- Matilde Capurro - Consultora OIT - Junio 2011. En: http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/dialogo/dsoc_fp/dia_emp/2/inf_res.pdf. Consultado el día 24/08/11.
- Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030. Bases para su implementación, (2008). Montevideo Uruguay.
- INAU, Proyecto "División Protección Integral en Contexto Familiar y Comunitario".
- INAU- División Protección Integral de Tiempo Parcial- Programa Centros Diurnos. "Programa Clubes de Niños".
- Llabí, Cecilia y Perera, Marcelo – Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia- Plan de acción 2010 – 2015 - Dimensionamiento económico de propuestas incluidas en el plan de



acción- Dimensionamiento económico de la universalización de los servicios de atención y educación a la primera infancia Considerando los modelos existentes así como posibles modelos alternativos. Informe final- Febrero de 2010.

- Rodríguez, Alicia (2006); "Abordaje Comunitario en los Centros CAIF y Participación Comunitaria". Colección: Primera Infancia. Serie de Fascículos. N°1. Plan CAIF- INAU. Uruguay.
- UNICEF. Observatorio de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia, Uruguay 2009.
- Universidad de la República- Facultad de Ciencias Sociales- Departamento de Trabajo Social- Ficha: Distintas áreas de actuación profesional del Trabajo Social; las políticas sociales como ámbito privilegiado