UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL

Monografía Licenciatura en Trabajo Social

Modalidades alternativas a la internación de niños, niñas y adolescentes en Uruguay

Acerca del acogimiento familiar y el derecho a vivir en familia

Natalia Giselle de los Santos Acosta

Tutor: Mag. Santiago Zorrilla de San Martín

Montevideo, Uruguay.

2024.

Nota:

Por cuestiones de simplificación en la redacción del documento y la comodidad en la lectura, se optó por utilizar los términos generales “los niños”, “los adolescentes”, “los Trabajadores Sociales”, sin que ello implique discriminación por género.

Agradecimientos

A mi familia, por enseñarme que la educación nos hace más libres y alentarme a seguir adelante a pesar de los obstáculos.

A Soledad, Paola, y Gabriela compañeras de práctica y hoy amigas por ese día en el que quise abandonar. Su sostén y apoyo fueron claves.

A Mariana, Leticia, Gonzalo, Victoria, Agustina, Pierina, Natalia y Romina por todas las horas de estudio compartidas, por los intercambios, los mates y las risas.

A mis amigas y amigos, que son la familia que elegí por sus palabras y aliento constantes.

A la Universidad de la República y la educación pública, que gracias a ella podemos formarnos aquellos y aquellas que nuestras condiciones materiales de existencia no nos permitirían costear una educación privada.

A mi tutor, Santiago Zorrilla por el acompañamiento y los aportes durante todo el proceso de construcción de la monografía.

Tabla de contenido

Resumen …….....5

Relevancia del tema para la investigación social ……..5

Introducción……..6

Metodología de estudio……9

I. Objetivo general ……9

II. Objetivos específicos …….....9

III. Estrategia Teórico - Metodológica ……..10

Capítulo I

La mirada socio histórica acerca de la infancia y adolescencia en Uruguay……..……..10

I. I Conceptualización de la infancia en perspectiva histórica…….11

I. II El rol de la familia en las infancias……...14

I. III El surgimiento de la adolescencia……17

I. IV El marco normativo internacional y su influencia en la conceptualización de la infancia/adolescencia en Uruguay. Objetos de tutela/sujetos con derechos……17

Capítulo II

Acerca de las medidas alternativas de cuidado a la internación de niños, niñas y adolescentes en Uruguay en la actualidad. Desinternar y derecho a vivir/ crecer en familia…….21

II.I Breve historia de la institucionalización de la atención de NNyA en Uruguay. Del Consejo del Niño a la creación del INAU……...22

II.II Argumentos para la desinternación…… ……..23

II.III Sobre el "derecho a vivir/crecer en familia" ..... …….26

II.IV Adopción……...……..27

II.V Acogimiento Familiar y sus modalidades de atención en Uruguay…….29

Capítulo III

El trabajo Social y su intervención en el campo de la infancia y adolescencia en el marco de las políticas de acogimiento familiar……..34

III.I El proceso de selección de las familias de acogida, el informe y la evaluación.....36
III.II Los procesos judiciales y el Trabajo Social…….37
III.III El trabajo de cercanía con las familias de acogida…….39

Consideraciones finales.....40
Referencias bibliográficas.....43
ANEXOS…….50

Resumen

El presente trabajo pretende, aportar a la reflexión y análisis de las modalidades alternativas de cuidado con las que cuenta el sistema de protección uruguayo, más precisamente, el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) como rector de las políticas de infancia; en los casos que se requieren medidas de protección y amparo para niños, niñas y adolescentes, los que, por diferentes razones, no pueden permanecer con sus familias de origen de forma temporal o permanente.

El estudio es de carácter exploratorio y cualitativo y se divide en cuatro secciones. En el primer capítulo se realizó un breve recorrido histórico sobre las representaciones acerca de la infancia y adolescencia en Uruguay. En un segundo ítem, se indaga acerca de las medidas alternativas de cuidado a la internación de niños niñas y adolescentes, con las que cuenta el INAU. En el tercer capítulo se intenta problematizar el rol del Trabajo Social y sus aportes en la implementación de las políticas de amparo dirigidas a preservar la infancia y adolescencia desde un enfoque de derechos. Para finalizar, se plantean algunas reflexiones finales e interrogantes que puedan aportar al debate en torno a las políticas orientadas a proteger a las infancias en nuestro país.

Palabras clave: desinternación, infancia, adolescencia, derecho a crecer/vivir en familia, adopción, acogimiento familiar.

Relevancia del tema para la investigación social

Desde los discursos institucionales nacionales e internacionales sobre la infancia y la adolescencia, la internación, es la última medida a adoptar ante una situación de vulneración de derechos de niños, niñas y/o adolescentes, sin embargo, Uruguay comparativamente es el país de la región con mayor tasa de internación de niños cada 100.000 habitantes.

Según datos del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *"*el porcentaje de internamiento de los niños en el Uruguay en 2019 fue muy superior (371 por cada 100.000 habitantes) que en el resto de la región (97 por cada 100.000 habitantes).*"* (2021, p.3)

Según UNICEF (2015) en nuestro país, la internación en hogares de tiempo completo es la medida más implementada, esto nos conduce, necesariamente, a poder problematizar sobre la temática

y repensar las políticas sociales en torno a la infancia y adolescencia y las instituciones de protección existentes en la actualidad. (p.7)

Colocar el tema en la agenda pública, propiciar el debate, dar cuenta de la relevancia del tema a nivel social, es un primer paso para mejorar las respuestas estatales y la promoción del ejercicio de los derechos de los NNyA (niños, niñas y adolescentes) que, por diferentes razones, se ven impedidos de vivir con sus familias por un tiempo corto o prolongado.

Si bien, hay que reconocer que se ha avanzado notoriamente en términos de legislación sobre derechos de niños, niñas y adolescentes en nuestro país a lo largo del tiempo, aún queda un largo camino por recorrer en lo que respecta a la efectivización de esos derechos.

Los organismos internacionales a través de los acuerdos realizados entre los países y la normativa uruguaya, promueven políticas de desinternación y de fomento a la reunificación familiar, amparándose en el "*derecho a vivir/crecer en familia"*. Se torna necesario, poder analizar la problemática, a partir de la implementación de las políticas de cuidado y protección a la infancia y desde la discusión teórica.

Las estadísticas, muestran un panorama que alerta sobre la situación de las infancias y adolescencias en nuestro país. Se podría anticipar, que existe una enorme brecha entre las recomendaciones internacionales (acuerdos que Uruguay reafirmó) y lo que sucede en la fase de implementación de dichos acuerdos.

Por otra parte, es de interés para los objetivos del presente trabajo, indagar acerca del rol del Trabajo Social en dichas políticas, los desafíos que se presentan para la profesión, y los aportes que se puedan realizar a través del diálogo entre la teoría y la praxis. Al decir de Boaventura de Sousa Santos "La ceguera de la teoría acaba en la invisibilidad de la práctica. La ceguera de la práctica acaba en la irrelevancia de la teoría". (Boaventura de Sousa Santos, 2010, p.18)

En definitiva, la importancia de la investigación social radica en ser un instrumento para poder dar luz a los problemas sociales a través del análisis y reflexión teórica. La investigación social como un camino para la generación de políticas públicas en pos de la mejora de los sistemas de protección a las infancias.

Introducción

El presente trabajo es el resultado de la monografía final de grado de la Licenciatura en Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. La temática que se abordará, son las **medidas alternativas a la internación de niños, niñas y adolescentes en Uruguay en la actualidad.**

Motiva la selección del tema, mi incorporación en el año 2021 a un equipo técnico ETAF (Equipos Territoriales de Atención Familiar). Dicho equipo es ejecutado a nivel territorial por OSC (Organizaciones de la Sociedad Civil) en convenio con el Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay (INAU). Forman parte de la estrategia interinstitucional del Programa *Cercanías*.

A través de los ETAFs se busca desarrollar un trabajo integral y de proximidad con las familias para garantizar el acceso rápido y eficiente a las prestaciones sociales existentes. (Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay [INAU], 2023a)

Los ETAFs[1] encuentran su génesis en nuestro país, en el año 2012 en el marco de la Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares: "Cercanías" como programa de acompañamiento familiar. Cercanías junto a los Programas Jóvenes en Red y Uruguay Crece Contigo se establecieron como programas prioritarios del primer gobierno del Frente Amplio en el año 2005.

Tomando los aportes de Baraibar y Paulo (2019) son programas orientados a grupos sociales en situación de extrema vulnerabilidad social (indigencia y pobreza extrema) y poseen una estrategia de proximidad. Si bien están dirigidos a poblaciones diferentes, comparten una estrategia común, atienden a la población más pobre, poseen un abordaje territorial y se desarrollan por un tiempo determinado. (p.57)

Es menester, precisar que inicialmente el Programa Cercanías (y como parte del programa los equipos técnicos ETAFs) era una cogestión del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y el INAU. En la actualidad, a partir del cambio de gobierno en marzo del 2020 y la actual coyuntura política, el Programa Cercanías se encuentra transitando modificaciones en cuanto a su contenido programático, así como también finalizó la cogestión de ambas instituciones. Cabe señalar que los ETAFs en

[1]Cabe aclarar que INAU - Cercanías cuenta con otra modalidad de atención los ETAF CAFF (Centros de Acogimiento y Fortalecimiento Familiar), que trabajan con familias dentro del sistema de protección integral de 24 horas, que hayan perdido o interrumpido sus capacidades de cuidado.

convenio con el INAU continúan (hasta el momento) trabajando en la misma modalidad, mientras que los ETAFs MIDES se transformaron en el Programa "Acción Familiar".[2]

Parte del trabajo que se realiza desde los equipos técnicos, radica en acompañar los procesos de familias que se encuentran dentro del Programa de Acogimiento Familiar, una de las modalidades alternativas a la internación de NNyA, cuando la convivencia con la familia de origen no es posible.

Las alternativas con las que cuenta INAU en estos casos, (además de la internación como última opción) son la adopción o el Programa de Acogimiento Familiar en sus modalidades, Familia Amiga, Extensa, por Afinidad y Tiempo Parcial. El objetivo principal es evitar la internación de niños, niñas y adolescentes prevaleciendo el derecho a vivir/crecer en familia.

En el tiempo que he trabajado en dicho programa, esto ha significado un enorme desafío. Me refiero a la toma de decisión cuando se requieren medidas de protección para los NNyA. Por ello, este trabajo, pretende desde el análisis aportar a la reflexión de la temática, pero principalmente dejar planteadas algunas interrogantes.

Trabajar en los territorios de las infancias y adolescencias representa un diálogo constante entre la teoría y la praxis, requiere plantearse interrogantes, cuestionar las prácticas y los lineamientos institucionales. Implica la toma de contacto con la violencia que se ejerce desde las instituciones, las que, paradójicamente, fueron creadas y destinadas a proteger dichas infancias.

Carmen Rodríguez (2016) retoma en su libro "Lo insoportable de las Instituciones de Protección a la Infancia" un concepto acuñado por Marcelo Percia (2011) quien describe de manera asertiva con un término, la sensación y la motivación del presente trabajo, esto es el concepto de *"inconformidad"*.

> Inconformidad no es estado de infelicidad como insatisfacción. Si la insatisfacción se queja por el mundo que tenemos o por algo que la vida no nos da, inconformidad insiste como deseo que se suelta de lo existente… inconformidad no es reacción de alma frustrada. No deriva del desencanto ni deriva de la desilusión. Frustración, desencanto,

[2] Acción Familiar "es un programa de acompañamiento familiar, con metodología de proximidad, donde el sujeto de la intervención serán las familias, en sus diversos arreglos familiares y contextos."

> desilusión, son reclamos de la conformidad decepcionada… Inconformidad no es un gesto, un estilo o una costumbre, sino una posición crítica ante el mundo y nosotros mismos. Crítica como trabajo que piensa contra los automatismos del sentido común: resistencia a las complacencias secretas con el poder y revuelta de potencias prisioneras en esa fortaleza construida como forma de la mayoría… Inconformidad, resistencia alegre; como entusiasmo que se sale de las formas y resistencia como sabiduría del combatiente que, a pesar de no poder doblegar a su adversario, no renuncia ni resigna su potencia disidente. (Percia, en Rodríguez C., 2016, p.35-36)

La *inconformidad*, como un estado permanente ante la injusticia social, y ante todo lo que somos testigos y en lo que funestamente somos parte como Trabajadores Sociales. Se trata de mantener una actitud crítica de forma permanente. Poder cuestionarnos lo instituido, y apostar a protagonizar los espacios de generación de las políticas sociales, en permanente diálogo con quienes implementan dichas políticas, los operadores sociales, profesionales, técnicos entre otros, sin perder la mirada en el sujeto de intervención, promoviendo su efectiva participación en la toma de decisiones que afectan, en definitiva, su vida cotidiana, su devenir. Mantener una escucha activa, involucrar a los sujetos y construir con éstos un proyecto de vida alternativo, realizable. En esto es fundamental el posicionamiento y cuestionamiento constantes de nuestras prácticas.

Metodología de estudio

Objetivo general

- Analizar las modalidades alternativas de cuidado a la internación de niños, niñas y adolescentes en Uruguay en la actualidad.

Objetivos específicos

- Desarrollar la mirada socio histórica sobre las infancias y adolescencias en Uruguay.
- Describir las modalidades alternativas de cuidado existentes a la internación de NNyA.
- Indagar en los alcances y limitaciones de las políticas alternativas a la internación de NNyA.
- Identificar el rol del Trabajador Social en la implementación de las políticas alternativas a la internación de NNyA.

Estrategia teórico - metodológica

El diseño seleccionado para el presente estudio es de carácter exploratorio y cualitativo, utilizando como técnica, el análisis documental y de discurso. Los estudios exploratorios y descriptivos, permiten, ante todo, examinar un tema o problema de investigación. Posibilitan conocer el estado del arte de un problema determinado.

Para el presente trabajo se utilizarán principalmente fuentes de información secundarias. Siguiendo los aportes de D'Ancona (1996) "la investigación secundaria se limita al análisis de datos recabados por otros investigadores (con anterioridad al momento de la investigación)". (Cea D'Ancona, 1996, p.220)

Según la autora, la información que se obtiene mediante fuentes secundarias, permite dar cuenta del conocimiento que ya se tiene sobre un tema seleccionado y profundizar en ciertos aspectos. Para poder dar cuenta de los agujeros en el conocimiento existentes sobre una temática o problemática es esencial el uso de esta técnica, y antecede una investigación primaria. (p.220)

Para poder analizar las modalidades alternativas de cuidado a la internación de NNyA (objetivo principal del presente documento) se recurrirá a documentos oficiales y publicaciones de organismos públicos y privados, así como también, investigaciones que se realizaron acerca del tema.

Capítulo I

La mirada socio histórica sobre la infancia y adolescencia en Uruguay.

En el presente capítulo, se propone indagar y describir las representaciones que, acerca de la infancia y adolescencia se instalaron en la sociedad actual en nuestro país, realizando para ello, un breve recorrido histórico tomando los aportes de diferentes autores.

Ante todo, es importante advertir que la conceptualización de infancia, se encuentra en un proceso de redefinición constante. La visión moderna de la infancia, la que se desarrollará en los siguientes párrafos, se podría decir que se encuentra en constante transformación.

La forma en la que una sociedad ve una determinada problemática, es determinante en las formas de intervenir y las respuestas que se dan en torno a dicha problemática. Por tanto, las respuestas estatales en relación a la infancia y adolescencia, en términos de política pública orientadas a combatir las distintas formas de vulneración de derechos, han sido diferentes a lo largo del tiempo respondiendo al paradigma imperante.

La visión del niño y de la infancia tal como se la conoce hoy, se ha ido transformando a lo largo de los siglos acompañando los cambios societarios.

I.I Conceptualización de la infancia en perspectiva histórica

En primera instancia, es importante señalar, que la infancia es un constructo social, como tal "no es una forma natural ni universal de los grupos humanos, más aparece como un componente estructural y cultural específico de muchas sociedades." (Bustelo, 2012, p.291)

Como constructo social, se torna indispensable para el análisis, problematizar las representaciones que han existido acerca de la infancia desde su génesis en la modernidad[3], hasta la representación que existe en la actualidad.

Para ello, se parte del desarrollo de la dimensión analítica infancia, a modo de comprender el lugar que ha ocupado el niño en nuestra sociedad históricamente, lo cual nos permitirá divisar las rupturas y continuidades presentes en la construcción social de la infancia.

La construcción de la infancia se produce con una serie de cambios históricos y se ha abordado desde diferentes perspectivas. Como refieren Chica y Rosero (2012) en su escrito "La construcción social de la infancia y el reconocimiento de sus competencias", la infancia se abordó desde, la

[3] Modernidad: Periodo histórico que se desarrolla desde mediados del siglo XV hasta inicios del siglo XIX

perspectiva socio-económica acuñada por Ariès (1987), la perspectiva pedagógica por Escolano (1980) y la de pautas de crianza de DeMause (1991) entre otras. (p.77)

Para poder dar cuenta de esta conceptualización, y de las rupturas y continuidades y para poder analizar la historia social de la infancia, se tomarán los aportes de dos principales exponentes, los historiadores Philippe Ariès para el caso de Europa y José Pedro Barrán para el caso de Uruguay.

Philippe Ariès (1987) plantea que, la categoría infancia no aparece en la sociedad europea sino a partir del siglo XVII, particularmente en el arte, en los lienzos, los niños no se representaban con figura de niños, sino que se los plasmaba como hombres en miniatura, esto nos permite visualizar cómo el niño era visto como un futuro hombre. En su análisis, se divisa cómo a través de la iconografía religiosa se va sensibilizando la percepción de la niñez, esta sensibilidad afectada por la demografía de la época, y caracterizada por un alto índice de mortalidad infantil.

El historiador afirma que, hasta finales de la Edad Media el contexto se caracterizó por "existencias demasiado densas, demasiado colectivas, [donde] no quedaba espacio para un sector privado. La familia cumplía una función: la transmisión de la vida, de los bienes y de los apellidos, pero apenas penetraba en la sensibilidad." (Ariès, 1987, p.106)

Vemos cómo el concepto de niño ha sufrido un proceso evolutivo en tanto, está fuertemente ligado al periodo histórico, y las representaciones de la sociedad, factores que determinan su lugar. El niño, no era más que un producto de una relación carnal con una perspectiva hacia futuro, un "no adulto". (Ariès, 1987).

Según Ariès, el niño saltaba del pecho de su madre al mundo de los adultos aproximadamente a la edad de 6 o 7 años. En aquellas épocas los niños compartían los espacios con los adultos indistintamente, ya desde finales del siglo XIX comienza a aparecer la tendencia que corresponde con nuestra actualidad de separación entre niños y adultos (anunciación del sentimiento moderno de la infancia). "Nadie pensaba que este niño contenía ya toda su persona de hombre, como creemos corrientemente hoy día". (Ariès, 1987, p.88)

La evolución en la conceptualización de la infancia se explica, según el autor, por el cambio en la sensibilidad y moral de la época. El surgimiento del niño en la modernidad, trae consigo otras responsabilidades producto del lugar que ocupa ese niño en la familia, éste niño debe ser cuidado, y requiere de más esfuerzos, entre ellos esfuerzos económicos, lo que influencia necesariamente las tendencias de control de la natalidad.

La modernidad introduce en la sociedad nuevas subjetividades, a saber, la preocupación por la educación. “Nuestra sociedad depende hoy día (y lo sabe) del éxito de su sistema educativo. Tiene un sistema de educación, una concepción de la educación, una conciencia de su importancia.” (Ariès, 1987, p. 106)

La moral de la época exige brindar a todos los hijos, una formación para la vida y no únicamente a los hijos mayores como sucedía en la fase precedente. La escuela es la encargada de esta preparación, sustituyendo el aprendizaje tradicional. Una escuela transformada, utilizada como instrumento de disciplina severa, avalada por la justicia y la policía. (Ariès, 1987)

La familia moderna, apartó de la vida común a los niños, surge un sentimiento de intimidad y vida privada hasta entonces desconocido. Aparece la preocupación por la diferenciación de los espacios y la oposición a las promiscuidades (en palabras de Ariès) impuestas por la antigua sociabilidad. La escuela comienza a protagonizar la vida de los niños y se convierte en una obligación moral para los padres. (Ariès, 1987)

En los párrafos siguientes, analizaremos el contexto nacional, ¿cómo se percibieron las infancias en Uruguay a lo largo del tiempo?, ¿encontramos similitudes y/o diferencias con el caso europeo en diálogo con los aportes de Ariès?

Para dar respuesta a estas interrogantes, se tomarán los aportes de Barrán (2014) que nos acercan al concepto de niño que se fue construyendo en nuestro país, y posibilitan ver la evolución conceptual en la visión de la infancia en relación con el contexto de Europa planteado por Ariès. Barrán describe que en la época “bárbara” (ubicada históricamente entre los años 1800 - 1860):

> La niñez no fue otra cosa, por ejemplo, que la primera fase hacia la plenitud. En las concepciones pedagógicas predominantes el niño era considerado un hombre pequeño, y de ahí en parte, el uso del castigo corporal como pena y correctivo de todos, niños, adolescentes y hombres”. (Barrán, 2014, p.295)

Siguiendo con los aportes de Barrán (2014) esta concepción sufre una transformación en la época “civilizada” (comprendida en el período 1860 - 1920). “El niño será visto como un ser diferente, con derechos y deberes propios de su edad.” (Barrán, 2014, p.295)

Según Barrán (2014), esta nueva sensibilidad que emerge modificará los supuestos culturales, a este nuevo ser le serán vedados varios rubros de la actividad social, por ejemplo, las ceremonias de

muerte. La escuela y el juego aparecen como lugares especialmente reservados para la infancia. En este periodo, aparece la diferenciación de los espacios entre niños y adultos, así como también de las actividades sociales. Las transformaciones en la subjetividad, guardan relación con los cambios demográficos, culturales, los cambios en el mundo de la medicina y la higiene. Como consecuencia de ello, se produjo una disminución en la mortalidad infantil, a lo que se le sumó el cambio en las conductas reproductivas. (p.295-298)

Siguiendo con los aportes de Barrán (2014) la familia aparece en la modernidad como una institución, un espacio natural de la formación del niño conjuntamente con la escuela, con un marcado y creciente interés por la educación. La familia y la escuela constituyen los principales agentes de socialización, con una mirada moralizante característica de la época. (p.297)

Según el autor, en la "*época bárbara"*, no se visualiza una gran diferenciación de las etapas de la vida, como podemos observar en la actualidad, este cambio no se produce sino hasta el advenimiento de la "*época civilizada"* periodo en la que se modificarán los supuestos culturales, dando surgimiento a la figura del niño. (p.295)

En resumen, siguiendo la argumentación del historiador, lo que se puede divisar es el tránsito de un periodo llamado "barbarie", una fase de invisibilización de la infancia y de las etapas de la vida, el niño se percibe como un hombre pequeño. La indiferenciación de los espacios, el castigo corporal, (aceptado socialmente) y una alta mortalidad infantil fueron algunos de los elementos que caracterizaron esta etapa en la historia social de la infancia en nuestro país.

Siguiendo con la línea argumentativa, como plantean Ortega et al (2020) retomando los aportes de Barrán, esta sensibilidad se modificará a fines del siglo XIX, la escuela Vareliana, en la educación y la creación de las primeras instituciones destinadas a la protección de niños y niñas, así como también nuevas modalidades de atención familiar fueron factores que posibilitaron la concreción de esta nueva sensibilidad "civilizada". (p.140)

La importancia del saber médico en la construcción de las infancias, es un punto clave en el planteo de Barrán (1992) según retoma Ortega et al (2020) "un saber médico de una ambivalencia notable de un cientificismo tan moralizador, tan cargado de objetivos sociales y éticos, (...) el nuevo papel que el médico se arrogó en la modelación del hombre disciplinado." (Barrán en Ortega et al, 2020, p. 140)

I.II El rol de la familia en las infancias

El rol de la familia pasa a ser tutelar a modo de garantizar que, en el futuro, se concrete el "ideal adulto". "El Estado nación garante de protección, el trabajo asalariado, la familia, la escuela, eran los sólidos que le daban sentido a la idea de una infancia dócil y frágil, que debía ser resguardada en pos del mañana." (Luciani, 2010, p.894)

Según Ortega et al (2020) el saber médico, en una sociedad tempranamente secularizada como la de Uruguay, posibilitó que la medicina ocupara espacios que hasta ese entonces eran terreno exclusivo de la religión. Los consejos médicos sobre lactancia y sus recomendaciones sobre el amamantamiento y el destete son ejemplos de las intervenciones en el terreno de lo que hoy llamamos primera infancia. (p.141)

Hacia principios del siglo XX, fines del siglo XIX se destaca el papel de lo que comienza a denominarse como *puericultura*, según Ortega et al (2020) esta disciplina implica un saber autónomo que posee algunos principios fundamentales con conocimientos teóricos y prácticos referidos a la crianza de los niños dentro de las familias. Estos textos contienen información acerca de cómo criar a los niños y tienen como público principal a las madres. (p. 141)

Como hemos visto hasta ahora, la conceptualización de infancia y las relaciones entre adultos y niños se ha ido modificando, acompañando el paradigma de turno. Ahora bien, desde la concepción moderna de la infancia, un niño frágil, dócil, obediente un "no adulto" nos encontramos en la actualidad con nuevas perspectivas y una redefinición del concepto. Al respecto, Leopold (2012) introduce el concepto de "niño promotor de salud" el cual no desarrollaremos aquí, pero que es una redefinición interesante del concepto actual.

Esta nueva configuración en el seno de la familia trae consigo modificaciones en las relaciones entre adultos y niños. Bustelo (2012), incorpora al análisis el concepto de asimetría que se expresa en la relación de poder existente en la actualidad entre la infancia y la adultez, es decir, el lugar que ocupan los niños y niñas hoy en la cultura respecto de los adultos. (p.289)

El autor sostiene que la relación existente entre niños y adultos es una relación de subordinación y dependencia. La asimetría adultocéntrica establece una bipolaridad, entre adulto y niño, a saber, maduro/inmaduro, racional/emocional, autónomo/dependiente, mayor/ menor, completo/incompleto, racional/irracional, etc. (p.289)

La infancia se concibe como un estadio previo a la adultez, como una preparación para alcanzar la madurez. “El ser es temporal, o sea, el tiempo define el ser. Por esta razón, el mejor escenario para un niño/a es crecer. La trayectoria del desenvolvimiento humano culmina en el adulto racional, autónomo, dueño de sí mismo.” (Bustelo, 2012, p.289)

Leopold (2012) por su parte, sostiene que, esta visión que se construyó sobre los niños en la modernidad, - desarrollada por Ariès - como seres dependientes y débiles, y por ende necesitados de protección por parte del mundo adulto, generó un “*cerco”* en torno al niño y provocó la pérdida de su autonomía y libertad. (p.6)

La autora menciona que considerar la perspectiva de Ariès, supone comprender que la categoría de infancia es dinámica y su significado tal como expresa David Buckingham, “está sujeto a un proceso constante de lucha y negociación, tanto en el discurso público (por ejemplo, en los medios de comunicación, en el ámbito académico y en la política social) como en las relaciones interpersonales, entre iguales y en la familia” (Buckingham en Leopold, 2012, p.7)

Con una visión similar Henry Giroux citado en Leopold (2012), sostiene que:

> La infancia no supone un estado «natural de inocencia», sino que es una construcción histórica, una categoría cultural y política que tiene consecuencias prácticas relevantes con respecto a cómo los adultos conciben a los niños y cómo estos a su vez se ven a sí mismos. (p.7)

Siguiendo la argumentación de Leopold (2012)

> La niñez que emergió con la modernidad proyectándose hasta el presente, y que supuso la caracterización del niño como una figura tan amada y protegida como dependiente y controlada. Si la concepción de infancia remite a una construcción histórica, y por tanto no es una categoría ontológica, ni natural, los propios conceptos que la definen son, en consecuencia, condicionados por los

> contextos en los cuales ellos surgen y puestos constantemente en tensión por las épocas venideras y las nuevas exigencias que ellas desencadenan. (p.7)

I.III El surgimiento de la adolescencia

Es posible afirmar que los cambios en los supuestos culturales modifican las representaciones, así como las prácticas sociales y la vida cotidiana. Mucho tiempo después del descubrimiento del niño, (desarrollado en los párrafos anteriores) aparece una nueva figura en la escena hasta entonces desconocida "el adolescente".

Tomando los aportes de Barrán (1996) el surgimiento de la adolescencia, se ubicaría en nuestro país en las tres primeras décadas del Novecientos. En palabras del autor (1996) "ha aparecido un individuo en conflicto dramático con sus padres, la sociedad, y, a menudo, consigo mismo." (p.176-177) El investigador advierte que, esta nueva figura, no es ni el joven ni el púber que se describe en la literatura del siglo XIX, sino que posee otras características. Lo describe como un sujeto portador de una sexualidad contenida y culposa. Un ser que requiere de una vigilancia permanente en todas las actividades que realiza, los juegos, la lectura, la salud entre otras. La rebeldía es sin duda su principal característica, rebeldía que se materializa en la confrontación con los adultos y con la tradición. (p.176)

La adolescencia aparece como una nueva etapa, que contiene características diferentes a la etapa denominada infancia. Esta diferenciación se mantiene hasta la actualidad, y es considerada por el Sistema de Protección en Uruguay para la aplicación de las políticas de amparo. El artículo 1 del Código de la Niñez y la Adolescencia, describe que, se considera adolescente en nuestro país a los mayores de trece y menores de dieciocho años de edad.

En la actualidad, podemos diferenciar tres etapas delimitadas por edades, la primera infancia, la infancia y la adolescencia. Esta división por edades y etapas vino mucho tiempo después como se verá más adelante cuando se describa la evolución de la institucionalidad del cuidado en Uruguay.

I. IV El marco normativo internacional y su influencia en la conceptualización de la infancia/adolescencia en Uruguay. Objetos de tutela/sujetos con derechos.

El estatus y el tratamiento de los niños, han sido, por largo tiempo, asuntos considerados de interés por parte de la comunidad internacional. Así, la Declaración de Ginebra de los Derechos del Niño, que fue adoptada por la Liga de Naciones en 1924, fue el primer instrumento internacional importante en recoger esa idea. Tres décadas después, en 1959, las Naciones Unidas adoptaron la Declaración de los Derechos del Niño. (Beloff, 1999, p.9)

En Uruguay, el Código del Niño de 1934 que se crea con la ley N° 9.342 es un primer intento por regular algunos asuntos que se instalaron como problemáticas en nuestra sociedad. Con la creación del código, se establecieron derechos de niños y niñas, claves para la evolución del concepto de niño. Este código del 34', se basa en ideas impregnadas por el higienismo y los procesos de medicalización que se estaban desarrollando en nuestro país además de un discurso fuertemente conservador. Cabe destacar que el servicio social tuvo un papel preponderante en este código.

Según Ortega (2008) el denominado modelo *higienista*, se construyó en Uruguay a finales del siglo XIX, en el periodo de la primera modernización. El surgimiento del Uruguay moderno, como define la autora, se sitúa en el periodo comprendido entre el 1870 y el 1900, el mismo se inscribe en:

> El marco del proceso de integración a los mercados mundiales encabezado por Gran Bretaña, y se caracteriza por la diversificación productiva, la modificación de pautas de consumo, la complejización social, la reafirmación del Estado, la extensión de la educación, el control de la natalidad, la cultura urbana secularizada, el ajuste del sistema político y la formación del sistema de partidos. (p.29)

Siguiendo con los aportes de Ortega (2008) la modernidad está fuertemente marcada por los procesos de medicalización de la vida social. Dichos procesos, colonizan la vida de los individuos, a través de un potente discurso que se impone en el imaginario colectivo permeado por el saber y poder médicos. (p.27)

Inexorablemente, las transformaciones introducidas por la modernización traen consigo un cambio en el pensamiento en relación a las infancias y con ello introducen nuevos desafíos en términos de políticas. Para comprender el cambio de paradigma en relación a la protección del niño - que se instaura mucho tiempo después, con la Convención sobre los Derechos del Niño en el año 1989 y su adecuación para cada contexto local, (que en el caso uruguayo implicó la creación del Código de la

Niñez y la Adolescencia en 2004) -, es necesario poder hacer el recorrido histórico y dar cuenta del contexto social, político y económico.

Retomando el análisis del código de 1934, podemos decir que el sistema estaba situado en la doctrina de la "situación irregular", caracterizada por la visión del otro como objeto, y por un sistema de leyes que implicó la violación de las garantías individuales.

Esta doctrina, entra en crisis a partir de los años 60, hallando su fin en 1989 con la Convención antes mencionada, dando inicio a la *"doctrina de la protección integral de los derechos del niño"*. Esto implicó "pasar de una concepción de "menores" - una parte del universo de la infancia - como objetos de tutela y protección segregativa, a considerar a niños y jóvenes como sujetos plenos de derecho." (Beloff, 1999, p.11)

Sin embargo, para el caso de Uruguay, es en el año 1989 que el Consejo del Niño se transforma en el Instituto Nacional del Menor (INAME) que recién en el año 2004 a partir del Código de la NyA, se denominará Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay.

La doctrina de la protección integral indica que las responsabilidades de la protección y restitución de los derechos del niño y adolescente, recae sobre la Familia, el Estado y/o la comunidad, los que actúan como garantes teniendo responsabilidades diferentes. Estos aspectos analizados permiten visualizar la existencia de una infancia sin derechos que a través de las transformaciones sociales, culturales, políticas y de las subjetividades, pasa a constituirse en una infancia con derechos.

> Entre las ideas actualmente circulantes sobre la infancia conviven nociones acuñadas en la modernidad y otras posmodernas. (...) Desde las últimas tres décadas comienzan a tomar fuerza la figura del niño autónomo y con cierto "poder" de intervención en el "mundo adulto" en detrimento de la del párvulo tierno u obediente. (...) Las nociones de niñez socialmente circulantes impactan en las "visiones de mundo" tanto de niños como adultos." (Minzi en Carli, 2006, p.212)

Como plantea Minzi citado en Carli (2006), no existe hoy día una clara definición de cómo se representa la infancia, sólo podemos acercarnos a características que están presentes y marcan una transformación de formas modernas hacia una nueva configuración. Este proceso de transformación

se encuentra transversalizado por distintas dimensiones, como ser las transformaciones en el mundo del trabajo, y las nuevas configuraciones familiares vinculadas íntimamente con los cambios sociales y la elaboración de estrategias familiares.

La necesidad de dedicar horas a la actividad laboral, y la incorporación masiva de la mujer al mercado de trabajo, pusieron en cuestión, el cuidado de los niños y con ello la propia educación. La escuela con una propuesta educativa que se aleja de las necesidades de esta infancia, marcada por los avances tecnológicos y la velocidad en el acceso a la información, sumada al encuentro de los niños con los medios masivos de comunicación como principal medio socializador, ponen en cuestionamiento la infancia moderna principalmente la asimetría que se hacía presente entre el adulto y el niño.

Los avances en términos de legalización de los derechos de las infancias acompañados o propiciados por los cambios culturales y sociales modificaron la visión del niño. El niño pasa de ser un objeto de tutela a un sujeto con derechos, por ende, los cambios en la mirada de las infancias requieren de una transformación de las instituciones llamadas a la protección de niños, niñas y adolescentes, y advierten un cambio de paradigma y tratamiento del problema, colocando el foco en el sujeto de derecho.

Como vimos, en el caso de Uruguay los cambios en las representaciones acerca de las infancias y adolescencias se materializaron en las formas de intervención y los dispositivos institucionales desplegados para abordar las problemáticas de niños y niñas. Como advierte Ortega et al (2020) particularmente en la primera infancia, hacia principios del siglo XX la preocupación se centró principalmente en tres ejes, el abandono, la mortalidad infantil y las prácticas de crianza. (p.152)

Las respuestas estatales, en el caso del abordaje del abandono se orientaron al despliegue de los dispositivos de encierro. Respecto a la mortalidad infantil, es a través de las organizaciones, y organismos internacionales que se estableció un sistema de vigilancia en torno a la familia en especial hacia la figura de la madre y las prácticas de crianza. (Ortega et al, 2020, p.152)

Uno de los temas no abordados en el presente capítulo en profundidad pero que es necesario poner en disputa es el de las intervenciones sobre la pobreza infantil. En el desarrollo de este primer capítulo, vimos el cambio en la subjetividad y las formas de ver y tratar a las infancias. Pero es importante advertir que las intervenciones estatales más allá de estar dirigidas y orientadas a la sociedad en su conjunto, se centran principalmente en las infancias más pobres.

Esto es un dato fundamental para comprender cómo se aborda la cuestión social. Los cuerpos de los pobres históricamente, están condenados a ser sometidos a juicio, y ser objeto de intervención y normalización por parte del Estado. Cuerpos desviados que hay que arreglar y enderezar. Especialmente si miramos el problema con una perspectiva de género y las múltiples transversalidades que operan (género, clase, orientación sexual, origen étnico-racial entre otras). Las mujeres y niños pobres, llevan consigo una potente carga, una mirada siempre estigmatizante y moralista. No se puede desconocer esta cuestión si se quiere abordar con seriedad el problema de las infancias.

Por otra parte, está el tema de la criminalización de la pobreza, que continúa tan vigente como hace siglos. Morás (2012) al respecto, plantea un interesante punto en relación al pasaje de la "cuestión social" a la "cuestión criminal".

El autor advierte que durante todo el siglo XX en el campo de las infancias y adolescencias se construyó la idea del menor *abandonado - delincuente*. (Morás, 2012, p.20) Este es otro punto interesante, en la deconstrucción del concepto de minoridad, es un primer intento por erradicar un concepto plagado de una carga moralizante y criminalizadora de los NNyA. Como vimos anteriormente el cambio de denominación, el pasaje del INAME al INAU se fundamenta en esta posición.

Sin embargo, estas ideas conservadoras y con un sesgo de clase, continúan presentes en nuestra sociedad. Un fantasma que amenaza con volver ante la mínima crisis social, económica y/o política. El plebiscito para bajar la de edad de imputabilidad en 2014 es tan solo un ejemplo de ello.

Capítulo II

Acerca de las alternativas de cuidado a la internación de niños, niñas y adolescentes en Uruguay en la actualidad. Desinternar y derecho a vivir/crecer en familia.

En este capítulo, se pretende abordar dos líneas de acción bien definidas en la promoción de los derechos de niños, niñas y adolescentes en nuestro país. La primera, promover la desinternación y la segunda complementaria a la primera, garantizar el derecho a vivir en familia.

A continuación, se desarrollarán las dos modalidades con las que cuenta el sistema de protección en Uruguay, la adopción y el acogimiento familiar y los posibles alcances y limitaciones

de esta última. Para ello, se realizará, en primera instancia un breve recorrido a través de la historia de la institucionalización en Uruguay para luego abordar la desinternación y el derecho a vivir/crecer en familia.

II.I Breve historia de la institucionalización de la atención de NNyA en Uruguay, del Consejo del Niño a la creación del INAU.

En el capítulo I del presente documento, advertimos como la atención a niños, niñas y adolescentes (recordemos que el concepto de adolescencia apareció mucho tiempo después) en nuestro país, comenzó a institucionalizarse a principios del siglo XX, con la creación del Código del Niño en 1934.

Dicho código dio origen a la creación del Consejo del Niño el cual se organizó, en ese entonces, en ocho divisiones técnicas. Esta estructura organizacional, se encontraba permeada por un enfoque médico y jurídico, este enfoque se basó en las edades de los niños y niñas desconociendo las problemáticas y condicionantes que los llevaba a ingresar a los internados. Estos establecimientos basaban principalmente su atención en criterios represivos, y los funcionarios que desarrollaban su labor poseían un rol vigilante. (INAU, 2023c)

En 1967 el Consejo del Niño adquiere un enfoque más técnico, mantiene la división por edades, pero realiza un primer intento de jerarquizar los problemas. Nuevamente se realizan modificaciones en la estructura organizativa. Si bien se adopta un tratamiento con una orientación pedagógica y terapéutica multidisciplinaria, la dificultad que se encuentra en este periodo es la ausencia de un enfoque preventivo en el ámbito de los internados. En esta fase se crea la Escuela de Funcionarios. (INAU, 2023c)

En la década del 70’ período correspondiente a la Dictadura Cívico Militar en nuestro país, el Consejo del Niño es intervenido. Si bien no se produce una reestructura, se realizaron modificaciones, por ejemplo, la centralización del Servicio Social. En esta fase, se visualiza un auge en el enfoque preventivo. A pesar de ello, no se produjeron avances sino más bien retrocesos en términos de políticas de infancia. Lo que caracterizó a esta etapa es la imposición de una política irracional del egreso basada en que las familias deben asumir el cuidado de sus hijos sin considerar las razones que condujeron a la internación. Se procede al cierre de establecimientos y se discontinúan experiencias llevadas a cabo en el proceso anterior como la Escuela de Funcionarios. (INAU, 2023c)

En 1985 coincidentemente con la fase de restauración democrática se realiza una gran reestructura. Se reabre la Escuela de Funcionarios, cerrada en el periodo anterior y el equipo toma un rol educativo. La gran dificultad que vio esta reestructura, es la escasa comunicación que existía entre los programas, producto de una estructura altamente compartimentada. Como novedad, surge el enfoque preventivo esta vez, en la práctica. (INAU, 2023c)

A partir del año 1988, con la Ley 15.977 el Consejo del Niño será sucedido por la creación del Instituto Nacional del Menor (INAME). Se fijan sus cometidos y funciones de acuerdo a las normas establecidas en la Constitución de la República. Entre sus cometidos se destaca el de: "Asistir y proteger a los menores moral o materialmente abandonados, desde su concepción a la mayoría de edad". (Ley 15.977, 1988)

Como se señala en el capítulo I, las conceptualizaciones se van modificando a lo largo del tiempo acompañando los cambios culturales y sociales. El concepto de *minoridad* será cuestionado en las décadas siguientes. Por otra parte, interesa detenerse en el concepto de abandono, el cual porta una enorme carga moral y estigmatizante tanto para el niño como para su progenitor.

El concepto de abandono, coloca la responsabilidad en las familias de origen desconociendo las condiciones materiales y sus trayectorias vitales las que llevaron a éstas a tomar la dolorosa decisión (o no, en los casos que la decisión sea institucional) de requerir la adopción de medidas de protección. Como refiere Pérez Manrique (2015) Estado de abandono "es un concepto cargado de subjetivismo, un concepto punitivo respecto de alguien que abandona y discriminador respecto de quien es «abandonado»". (Pérez, 2015, p. 39).

En el marco de la aprobación del nuevo código, en 2004 el INAME cambia su denominación y pasa a llamarse INAU, el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, denominación que mantiene hasta la actualidad. En un intento de dejar atrás la situación irregular y centrarse en los NNyA como sujetos de derecho. El artículo 68 del Código de la Niñez y la Adolescencia, coloca al INAU como el rector de las políticas de infancia. Esto conllevo a la revisión de los procedimientos y prácticas anteriores. En esta etapa el INAU se vincula con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Desarrollo Social.

II.II Argumentos para la desinternación

Los internados constituyeron una respuesta histórica para ciertas poblaciones que, por diferentes razones, requerían la intervención del Estado y consecuentemente la institucionalización. Las cárceles, los hospitales psiquiátricos y los hogares de acogida son ejemplos de ello. Goffman (1984) plantea que los internados son "*instituciones totales"*, las cuales se definen como:

> Un lugar de residencia y trabajo, donde un gran número de individuos en igual situación, aislados de la sociedad por un periodo apreciable de tiempo, comparten en su encierro una rutina diaria, administrada formalmente. Las cárceles sirven como ejemplo notorio, pero ha de advertirse que el mismo carácter intrínseco de prisión tienen otras instituciones, cuyos miembros no han quebrantado ninguna ley. (p.13)

A partir de esta definición de Goffman (1984) podemos anticipar que el tratamiento que reciben las personas privadas de su libertad, así como también aquellas que transitan un estado que afecta su salud mental y las infancias (entre otros ejemplos que aborda el autor) es similar, en tanto comparten la característica de ser colocadas en un lugar - en contexto de encierro, y en algunos casos en privación de libertad - y por ende de verse sometidas a las normas de dichos establecimientos o instituciones, hayan quebrantado la ley o no.

Al respecto Rodríguez (2016) en diálogo con los postulados de Foucault, refiere que "los lugares en los márgenes son aquellos a los que se envía a todo individuo que se aleje de la norma." (Rodríguez, 2016, p.152) Pero ¿qué sucede con las infancias? En la actualidad los sistemas de protección a la infancia no tienen por mandato alojar a quienes se desvían de la norma. Como plantea Rodríguez, los niños llegan allí por protección no por haber cometido un delito. (p.152)

El artículo 20 de la Convención de los Derechos del Niño establece que todo niño privado de su medio familiar de forma temporal o permanente tendrá el derecho y la protección del Estado. Esto incluye la inserción en hogares de guarda o amparo, la adopción o la colocación en instituciones adecuadas de protección. (Ley Nº 16.137, 1990)

Existen diversos estudios que dan cuenta del impacto negativo que produce la internación en niños, niñas y adolescentes. Los hogares de amparo, no constituyen un espacio propicio para el desarrollo de éstos por múltiples factores. La rotación de personal, la dificultad para establecer

vínculos estables, entre otras variables, inciden en mayor o menor medida en el daño y la vulnerabilidad de los NNyA.

> La internación en hogares de amparo ha sido tradicionalmente utilizada con el fin de proteger a los niños y niñas cuyas familias eran consideradas como peligrosas para su desarrollo. Hoy existe evidencia empírica que demuestra que, lejos de proteger el desarrollo de los niños, la vida en instituciones tiene efectos negativos sobre su desarrollo presente y futuro (López y Palummo, 2013, p.9).

Por ello, entre otros factores, se fomentan políticas de desinternación para las infancias y adolescencias, considerando el daño que provoca su estadía en las instituciones residenciales a nivel de su psiquis y en algunos casos, los efectos irreversibles de una internación, especialmente si se produce en la primera infancia. La literatura existente afirma y reivindica que el lugar privilegiado para el desarrollo y crecimiento de los niños es la familia, con una postura crítica hacia la idoneidad de la implementación de la internación como medida de protección.

> Según los estudios, más de seis meses de institucionalización pueden afectar el desarrollo cognitivo, las relaciones de apego, las relaciones con los pares, el desarrollo neuroendócrino y la salud mental. El escaso contacto físico y emocional, junto con la falta de estímulo e interacción, causan retrasos específicos. (UNICEF, 2015, p.3)

El autor Lecannelier (2015) aporta datos interesantes al respecto, a través de la experiencia llevada adelante en Chile, éste desarrolla en su tesis la importancia del apego y del Sistema de Cuidado en la crianza de los NNyA. El investigador refiere, que son dos aspectos diferentes pero complementarios, el apego por su parte es lo que el niño hace en relación al adulto, su seguridad emocional, la sensación de sentirse protegido. El Sistema de Cuidado refiere a la capacidad de cuidado del adulto, todo adulto o toda institución es un Sistema de Cuidado. (p.16)

Según refiere Lecannelier, el Sistema de Cuidado es el colegio, el jardín o el ministerio, cualquier adulto que ofrece protección, contención y cuidado a las infancias. La creencia de que únicamente los padres o madres pueden encargarse del cuidado de los niños, es un grave error, y la evidencia demuestra los efectos negativos respecto al tema. Lo que hace la diferencia en el desarrollo

de un niño dada la condición del ser humano de ser seres hipersociales, es el ambiente de cuidado y no tanto la cantidad de estímulos que recibe. En palabras del autor “la idea de la estimulación es errónea, no es cantidad de estímulo, no es más baby Einstein, más baby Mozart o más juegos, es la calidad del estímulo.” (Lecannelier, 2015, p.17)

Por otra parte, Lecannelier menciona la importancia de estudiar en mayor profundidad el tema de los cuidadores de los niños en instituciones residenciales, ya que la mayor parte de los estudios en la temática, se centran en los niños, lo que invisibiliza las complejidades y lo que sucede a nivel institucional. El autor sostiene que los cuidadores en edad temprana tienen menores niveles de sensibilidad. Según datos de un estudio reciente, al comparar a madres en situación de alto riesgo, con cuidadores de residencias, se ha comprobado que éstos últimos tienen menores niveles de sensibilidad que madres en situación de extrema pobreza. El estrés de las instituciones, los bajos salarios, y la complejidad de cuidar a niños con traumas y reacciones emocionales extremas podrían contribuir a la disminución de dicha sensibilidad. (p.18)

Siguiendo con el análisis del autor, en Chile utilizan el concepto de “*ambiente mínimo esperable para el desarrollo"*. Existen condiciones mínimas para el desarrollo de los niños, cuando estos se alejan de esas condiciones, aumenta significativamente el riesgo. Estas condiciones son: la estabilidad (en el vínculo), la especificidad (pocos adultos al cuidado de los niños), la predictibilidad (un ambiente donde el niño pueda anticipar lo que ocurre), la sensibilidad y compromiso, y por último la ausencia de estrés. Si bien el autor expresa la experiencia de Chile, es posible visualizar similitudes con el Sistema de Protección en Uruguay. (Lecannelier, 2015, p.17).

II.III Sobre el “derecho a vivir/crecer en familia”

Continuando con el análisis, es posible afirmar que existe un consenso, sobre los efectos negativos de la internación en el desarrollo infantil, los organismos internacionales promueven el derecho a vivir/crecer en familia, fomentando el trabajo con las familias de origen fortaleciendo las capacidades de cuidado de los referentes. En los casos donde la convivencia con la familia de origen no es posible, se alienta a la búsqueda de otras alternativas de cuidado, basadas en ámbitos familiares. El acogimiento familiar además de la adopción son las alternativas con las que cuenta el INAU en nuestro país.

En Uruguay existen experiencias - aún en construcción - que van camino a disminuir los números de niños, niñas y adolescentes en hogares residenciales, fortaleciendo las medidas alternativas.

Un ejemplo de ello, es el caso del departamento de Colonia, y la experiencia de la ONG La Barca. Silva y Domínguez (2018) realizan un interesante trabajo que da cuenta a través de datos estadísticos de la evolución en la desinternación en el departamento de Colonia.[4]

Al analizar las modalidades de residencia y contexto familiar planteadas por los autores en el cuadro 1, se observa una relación inversamente proporcional, para los años 2015, 2016 y 2017. Es decir, aumentó el trabajo en contexto familiar y disminuyó la residencia. Esto en lo que respecta al departamento de Colonia.

Observando el cuadro 3, que refleja el número de NNyA atendidos en todos los departamentos, según modalidad, se advierte estabilidad en la situación global del país. Si bien no se puede afirmar que se trate de una estrategia global del INAU, según afirman los investigadores, existen algunas excepciones como el caso de Colonia, Maldonado y Soriano, donde se visualiza una reducción de la internación acompañado de un aumento de la atención en contexto familiar. (Silva y Domínguez, 2018)

Como se mencionó al inicio del presente trabajo, las estadísticas muestran que uno de los problemas más importantes de la infancia o el más importante quizá en Uruguay es la institucionalización, comparativamente con otros países de la región Uruguay tiene las tasas más elevadas. El documento «Internados. Las prácticas judiciales de institucionalización por protección de niños, niñas y adolescentes en la ciudad de Montevideo», detalla que en nuestro país 409 por cada 100 mil niños están internados. Al menos un tercio de ellos aproximadamente son NNyA en conflicto con la ley. Este es otro punto importante, ya que cabría preguntarse si de estas categorías de vulneración de derechos un porcentaje de ellos como consecuencia de lo anterior culminan en conflicto con la ley y se convierten en los llamados “menores infractores”. Pero esto es tan sólo una posible hipótesis.

II.IV Adopción

En primera instancia, es importante advertir al lector que, a efectos del presente trabajo y de los objetivos del mismo, no se profundizará en el tema adopción, si bien constituye una medida alternativa (aunque definitiva) a la internación de NNyA. Este recorte, responde a temas de extensión y profundidad para abordar la temática. Por tanto, en este capítulo nos abocaremos a analizar particularmente el acogimiento familiar y sus diferentes modalidades.

[4] Ver cuadros 1, 2 y 3 en ANEXO.

La adopción se considera una medida definitiva (y la última opción) cuando no es posible pensar en una revinculación con la familia de origen. Como vimos hasta ahora, el acogimiento familiar es una medida temporal, o al menos está diseñada como una medida temporal, sabemos que en algunos casos los NNyA en ocasiones no regresan a sus familias de origen.

La adopción es una medida que busca el restablecimiento del derecho a vivir en familia de niños, niñas y adolescentes que se encuentran privados del crecimiento en un entorno familiar. El proceso consta de varias etapas que deben sortear las personas que desean adoptar. INAU establece como protocolo para la postulación, las siguientes fases, a saber, la realización de entrevistas, la inscripción, la etapa de estudio, el ingreso al Registro Único de Aspirantes (RUA), y una fase que involucra la sección de Tenencia y Asesoría Jurídica. (INAU, 2023d).

La adopción históricamente, ha tenido muchas variantes, el primer marco normativo estuvo regulado por el Código Civil en nuestro país, las siguientes modificaciones fueron incorporadas al Código de la Niñez y la Adolescencia. Recientemente, con la Ley N° 19.889 (Ley de Urgente Consideración) y los cambios en el proceso de adopción, se reabrió un debate en la arena pública.

Algunos colectivos se pronunciaron en contra de estas modificaciones, manifestando que estos cambios implican un retroceso en términos de derechos humanos ya que, con las modificaciones realizadas, el juez podría prescindir de la selección de una familia adoptiva realizada por los equipos técnicos del Departamento de Adopciones del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, no considerando la condición de adoptabilidad. La idea que subyace, es que esto podría tener como consecuencia el retorno al intercambio de niños, niñas y adolescentes como sucedía décadas atrás, una discusión que parecía saldada.

En un artículo del periódico *La Diaria* la abogada Andrea Venosa integrante del Frente Amplio, problematiza las repercusiones de la LUC al referirse a las adopciones, alegando que,

> Estas modificaciones pretenden volver al régimen anterior, donde el Estado no intervenía en las adopciones, que quedaban libradas al intercambio de niños, niñas y adolescentes entre adultos, donde tomaban partido organizaciones sociales o iglesias, sin realizar un trabajo de acompañamiento de las familias, del niño y de los adoptantes y sin un estudio previo ni un trabajo con las

> familias de origen para determinar si el niño debía o no ser desprendido de ellas. (Venosa, 2020)

Como se mencionó al inicio de este apartado no se profundizará en este tema, sin embargo, resulta pertinente colocar estos debates actuales y poder visualizar las tensiones en torno al tema y las diferentes perspectivas.

II.V Acogimiento Familiar y sus modalidades de atención en Uruguay

En este apartado se describen las modalidades alternativas con las que cuenta INAU, en los casos que se adoptan medidas de protección para los NNyA, el Programa de Acogimiento Familiar (en sus modalidades Familia Amiga, Extensa, por Afinidad y Tiempo Parcial). En esta sección se pretende indagar acerca de las alternativas y los posibles alcances y limitaciones de las mismas.

Como se expuso en el capítulo precedente, La Convención de los Derechos del Niño en su artículo 20, establece que los niños tienen el derecho a la protección y a la asistencia especial del Estado en los casos que de forma temporal o permanente estén privados de su medio familiar. El Estado debe garantizar esta protección a través de la implementación de medidas. El acogimiento familiar, así como la adopción forman parte de estas alternativas con las que cuenta el INAU.

Como refiere Almeida (2018) la Ley 17.823 del 2004, el Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA) de Uruguay, es uno de los últimos aprobados en América Latina; en los años noventa, once países aprobaron legislaciones bajo el nuevo paradigma de la protección integral. En 1990 Brasil, el primero de ellos, aprobó el Estatuto del Niño y del Adolescente. (p.16)

El artículo 12 de la ley refiere que:

> La vida familiar es el ámbito adecuado para el mejor logro de la protección integral, y que todo niño y adolescente tiene derecho a vivir y a crecer junto a su familia y a no ser separado de ella por razones económicas. (Almeida, 2018, p.16)

Con la Ley 18.590, y sus modificaciones, se exhorta al INAU a proveer a los NNyA de hogares adecuados para su desarrollo, ya sea dentro de su familia (nuclear o ampliada), o en otros hogares de acogida o en familias con fines de adopción (Almeida, 2018, p.16).

El surgimiento del Acogimiento Familiar como medida alternativa en nuestro país data del año 2008. Al respecto Almeida (2018) refiere que:

> En el año 2008, con la Ley 18.362, del 6 de octubre, artículo 422, se crea en el Instituto del Niño y Adolescente de Uruguay (INAU, a partir de 2004) el régimen de acogimiento familiar de niños, niñas o adolescentes, otorgándose subsidios o subvenciones por partidas únicas o periódicas, para la atención de necesidades específicas de aquellos. Estas partidas tendrán naturaleza alimentaria, no retributiva, y podrán ser abonadas directamente a quienes celebren acuerdo de acogimiento familiar, o a la institución o servicio que requieran intervención. (p.15)

En primera instancia es necesario definir el concepto de Acogimiento Familiar (AF). Según surge de documentos del INAU, el Acogimiento Familiar es:

> Un dispositivo con que cuenta INAU, para dar respuesta de protección a aquellos niños, niñas y adolescentes que se ven impedidos de vivir con su familia de origen. El acogimiento ofrece un marco jurídico y legal garantista para que diferentes familias de la comunidad, puedan ofrecerles un lugar de cuidado, afecto y protección, durante el período que lleve resolver la situación que dio lugar a la separación de su familia de origen. El acogimiento basa sus fundamentos en las Directrices de las Naciones Unidas para el cuidado Alternativo, la Convención Internacional sobre los derechos del Niño y el Código de la Niñez y Adolescencia. (INAU, 2021, p.3)

El INAU establece que las familias que se postulen, (como potenciales familia de acogida, al ingresar al programa), deben transitar un proceso de selección y evaluación y recibir un acompañamiento técnico durante todo el proceso. Como vimos al inicio del apartado, existen diferentes modalidades de acogimiento familiar con las que cuenta INAU las que se describen a continuación.

Familia Extensa, es una modalidad que contempla el ámbito familiar del niño, que, por diferentes circunstancias, se encuentra separado, del cuidado de sus referentes parentales. En este perfil existe un vínculo previo de parentesco por consanguinidad entre el NNyA y la familia. Es la primera alternativa de protección por la que se debe optar ya que promueve la permanencia del niño, niña o adolescente en su propio ámbito familiar. Se trata de situaciones donde hay una vulnerabilidad que implica el riesgo de que el niño, niña o adolescente pase a estar internado, o para que, en caso de estarlo, se restituya el derecho a la convivencia familiar. (INAU, 2020)

La alternativa Familia por Afinidad otra de las modalidades de AF, es un tipo de respuesta ante situaciones donde se detecta una vulneración de derechos, (al igual que el caso anterior) y tiene la particularidad de que los referentes, constituyen figuras con un vínculo previo significativo para el niño, ya sea por relación de afinidad y proximidad (madrinas, vecinos, referentes educativos, etc.). Esta alternativa es implementada luego de descartar la posibilidad de una familia extensa. (INAU, 2020)

La Familia Amiga de Urgencia, es un instrumento específico para el cuidado de breve permanencia para niños, niñas y/o adolescentes. La finalidad es acoger a niños, niñas o adolescentes, brindando un entorno adecuado de cuidado, protección y acompañamiento en ese momento crítico que supone la separación de su familia o referentes afectivos, evitando su ingreso en un ámbito residencial. (INAU, 2020)

Por último, la Familia de Tiempo Parcial es una modalidad que tiene por objetivo apoyar a la familia de origen o referencial del niño, niña y adolescente, para el cumplimiento de las funciones parentales básicas y de subsistencia, a través del cuidado de los mismos por un cupo de horas diarias según necesidad de la familia de origen. (INAU, 2020)

Este tipo de modalidad constituye un dispositivo de prevención e intervención puntual con objetivos y tiempo limitado. Se destaca que el niño, niña o adolescente está bajo el cuidado y tenencia de su propia familia y la intervención pondera el fortalecimiento de las capacidades de cuidados. Se realiza un apoyo a la familia de origen, para el cuidado de los niños, niñas y adolescentes, hasta 12 horas diarias, a fin de mantener el ámbito de desarrollo natural de los mismos. Se trata de un cuidado parcial ante situaciones donde no existe otra alternativa de protección, para evitar la separación de sus

referentes parentales y posterior ingreso al Instituto en el régimen de protección integral de 24 horas. (INAU, 2020)

Cómo hemos visto hasta aquí, no hay dudas de que el mejor espacio para el crecimiento de los NNyA es la familia, pero también es necesario poder problematizar el cuidado y la crianza en nuestro país. No se puede desconocer, que, la tarea de cuidado es una labor altamente feminizada, históricamente las mujeres son quienes asumen el cuidado de niños, enfermos y ancianos. Incluso las profesiones vinculadas al cuidado y protección como Magisterio, Trabajo Social, Educación Social o Enfermería son desarrolladas en un amplio porcentaje por mujeres. Esto no debería llamar nuestra atención.

Es de suyo que la tarea de maternar, para cualquier mujer es un trabajo de 24 horas 365 días al año, que conlleva un enorme desgaste. ¿Cuál es la relación de traer estos elementos al análisis y colocarlos en disputa en relación al tema de las familias de acogida? En primera instancia porque quienes cuidan o se llevan la mayor carga son las mujeres, aunque existan varones en el núcleo familiar. Segundo, porque este puede ser un elemento que conduzca a las familias a desistir del cuidado de los niños, niñas y adolescentes.

Como plantea Lecannelier (2015),

> Se ha visto que cuidar a un niño que estuvo institucionalizado es difícil, requiere ciertas habilidades que a veces ni siquiera tienen padres con alta sensibilidad. Requiere cierto conocimiento trabajar con un niño que ha sufrido un trauma. Ese es otro gran tema que hay que trabajar. Y, finalmente, nunca dejarlos solos. La principal razón del abandono, de padres adoptivos o de familias de acogida que devuelven a los niños, es que se sienten solos, sienten que les entregaron al niño, pero después nadie los acompaña en lo que les va ocurriendo. (p.16)

Si consideramos que para cualquier padre o madre es una tarea difícil, que se lleva adelante con mucha soledad, especialmente si no se cuenta con redes de contención y apoyo para la crianza de los niños, (incluso con las instituciones existentes, escuelas, jardines, caif etcétera) para mujeres o familias que emprenden el viaje de acoger niños institucionalizados o en situaciones críticas es, sin lugar a dudas, heroica.

Entonces lo que urge es mejorar dicha política, invirtiendo recursos, realizando evaluaciones periódicas, dialogando con los actores que intervienen, acompañando de cerca a las familias. La escucha activa de los técnicos, el establecer vínculos de confianza, la promoción de la participación de las familias, es clave. Como plantea Lecannelier en su tesis,

> Nos interesa que el apego, el desarrollo socioemocional y el cuidado respetuoso sean considerados en todos los programas que tenemos, porque toda la evidencia muestra que cuando los niños institucionalizados son adoptados o vuelven a familias de acogida, lo que más fácilmente se recupera es el desarrollo cognitivo y el desarrollo psicomotor. En Chile la política pública durante 30 años se apoyó en que, si el niño tiene un buen desarrollo psicomotor, le va a ir bien en la vida. Ahora toda la evidencia muestra que el desarrollo psicomotor y el desarrollo cognitivo no necesariamente predicen buena adaptación. Pero muestran que lo que más se deteriora o lo que más cuesta recuperar — el concepto del catch up, cómo recupera un adulto el riesgo del niño — es justamente el desarrollo socioemocional, la calidad de los vínculos del niño. (Lecannelier, 2015, p. 16).

Las directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños aprobadas en la 65.ª sesión plenaria de la ONU, del 18 de diciembre de 2009 (artículo 5) sostienen que:

> Cuando la propia familia del niño no puede, ni siquiera con un apoyo apropiado, proveer al debido cuidado del niño, o cuando lo abandona o renuncia a su guarda, el Estado es responsable de proteger los derechos del niño y de procurarle un acogimiento alternativo adecuado, con las entidades públicas locales competentes o las organizaciones debidamente habilitadas de la sociedad civil, o a través de ellas. Corresponde al Estado, por medio de sus autoridades competentes, velar por la supervisión de la seguridad, el bienestar y el desarrollo de todo niño en acogimiento alternativo y la revisión periódica

de la idoneidad de la modalidad de acogimiento adoptada. (Naciones Unidas, 2010, p.11)

Se desprende del análisis realizado hasta ahora, que, a pesar de las dificultades y contrariedades que se les presentan a las familias que deciden acoger a un niño, niña y/o adolescente, no hay dudas de que el mejor espacio para su desarrollo y crecimiento es el entorno familiar. Lo que es imperioso es mejorar la política de acogimiento familiar, en especial el acompañamiento a las familias durante todo el proceso.

Capítulo III

El trabajo Social y su intervención en el campo de la infancia y adolescencia en el marco de las políticas de acogimiento familiar.

En el presente capítulo, la pretensión, es poder identificar el rol del Trabajo Social en el marco de las políticas de acogimiento familiar y problematizar el trabajo que realizamos en el terreno de las infancias y adolescencias desde una postura crítica.

Para comenzar con el desarrollo, cabe aclarar, que es bastante compleja la labor de poder tomar distancia con el objeto de estudio, mantener una postura "neutral", poder escribir y problematizar sobre el área donde me encuentro inserta laboralmente. Sin embargo, es un ejercicio interesante, ya que considero que la praxis en diálogo con la teoría pueden ser un elemento clave que aporte a la reflexión, y construcción teórica. Sistematizar las experiencias, constituye un elemento fundamental para repensar los espacios de inserción profesional, las políticas sociales y los desafíos que se presentan para la profesión.

Considero que es imperioso poder tomar algunos espacios de decisión a nivel político, que hoy día no son exclusivos del Trabajo Social, por el contrario, el margen de pronunciamiento o la posibilidad de ser instituyentes en lo instituido resulta utópico.

Con esta aseveración, intento expresar entre otras cuestiones, que, más allá de la conquista de la reglamentación del ejercicio profesional del Trabajo Social en nuestro país en el año 2019 a través de la ley N° 19.778[5], aún nos enfrentamos a la necesidad de apropiarnos de los espacios de discusión

[5] Ley N° 19.778 Regulación del ejercicio de la profesión del Trabajo Social o Servicio Social.

y toma de decisiones en términos de políticas sociales (terreno privilegiado de nuestra profesión) y de los espacios de inserción profesional.

Esto se sustenta, a modo de ejemplo, cuando divisamos que aún en la actualidad los llamados laborales de la órbita pública y/o privada desconocen la reglamentación vigente y promueven la contratación de otros profesionales de las ciencias sociales, a saber, antropólogos, sociólogos, licenciados en comunicación, psicólogos entre otros, en áreas que son propias del saber de la disciplina. Es decir, el mensaje implícito es que cualquier profesión puede hacer lo que hace un Trabajador Social.

Un ejemplo de ellos es un reciente llamado del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial publicado en marzo del 2024 en la plataforma de Uruguay Concursa, donde se recluta "operadores sociales" para proyectos de mejoramiento barrial en Montevideo y Canelones. En cuanto a los requisitos, o el perfil figuran estudiantes avanzados de las carreras de Trabajo Social, Educador Social, Psicología u otras disciplinas. (Uruguay Concursa, 2024)

La consecuencia directa es la deslegitimación del saber profesional. Esta discusión permanece plenamente vigente en el colectivo y también permea los espacios laborales. Esto no solo afecta a la profesión, sino que tiene consecuencias potencialmente negativas para los sujetos con los que trabajamos ya que las intervenciones pueden resultan iatrogénicas.

No se desconoce que el mejor escenario para abordar la cuestión social y sus manifestaciones, sería, contar con abordajes con una mirada interdisciplinaria. Poder tratar los problemas sociales desde varias disciplinas con una mirada integral del problema y de los sujetos, un todo no compartimentado.

Sin lugar a dudas el enfoque sociológico y antropológico son fundamentales para la intervención en el terreno de lo social y poder integrarlos redundaría en una mejor intervención. Considero que incluir estudios etnográficos sobre los grupos y territorios donde trabajamos sería un aporte interesante para poder comprender las formas de abordaje más adecuadas para dicha población, considerando sus particularidades.

Los fenómenos sociales requieren de la mirada e intervención de todos los actores, es una suerte de "polifonía de voces" como plantea Matus Sepúlveda, 1999[6] en Giribuela y Nieto (2009). Las soluciones, a mi entender, nunca pueden ser universales cuando se trata de sujetos, más bien, la flexibilidad, la creatividad (lo artesanal del trabajo social) en las respuestas, en definitiva, la posibilidad

[6] Teresa Matus Sepúlveda (1999) En Giribuela y Nieto (2009) desarrolla la idea de una intervención profesional polifónica que retoman ambos autores.

de considerar las subjetividades es clave para cualquier intervención profesional, sin dejar de mirar los problemas de manera global en el marco de un sistema político, económico y social y de una coyuntura histórica.

III.I El proceso de selección de las familias de acogida, el informe y la evaluación.

Una de las etapas fundamentales en el acogimiento familiar es la selección de las familias. Esta etapa requiere una participación activa del Trabajador Social y también de su dupla el Psicólogo. La mayoría de los equipos que intervienen en este proceso de selección son duplas psicosociales. Para dicho proceso de postulación y evaluación de las posibles familias, INAU exige la documentación de todo el núcleo familiar y la completitud de varios formularios además del informe técnico.[7]

Interesa detenerse en el informe como un instrumento fundamental del Trabajo Social, el informe social, es una técnica o instrumento de intervención profesional. Tomando los aportes de Giribuela y Nieto (2009) la pretensión de objetividad en el informe es imposible "cada palabra que se elija, cada término que se deseche, cada explicación que se pretenda implicara un posicionamiento teórico, ético, valorativo y también político." (Giribuela y Nieto, 2009, p. 13).

Según Giribuela y Nieto (2009) el informe social busca comprender y explicar los fenómenos que afectan a una población en particular sin caer en generalizaciones o explicaciones universales. El aporte del informe social puede ser justamente ese, dar cuenta de la singularidad que presenta una situación en el marco de una mirada global. (p.14)

El informe que solicita el INAU en los procesos de acogimiento familiar es un informe psicosocial, ya que incorpora ambas perspectivas para la evaluación de las potenciales familias de acogida. Se sugiere la realización de un único informe que incluya ambas miradas, pero no es excluyente, cada técnico podría eventualmente, elaborar un informe. Para la elaboración de dicho informe, se realizan varias entrevistas a fin de recolectar información para la evaluación posterior.

Se trata de un informe que evalúa la capacidad de cuidado de las familias, considerando la situación socio ambiental, las áreas de vivienda, hábitat, ingresos, inserción laboral, educación entre otras, (que podemos reconocer como propias de la especificidad del trabajo social) pero también indaga acerca de aspectos de orden psicológico. Ambas miradas son complementarias.

[7] Ver formularios en ANEXO.

A través de este recurso, se busca indagar acerca del deseo de acoger de las familias y es una instancia informativa muy importante para los postulantes. En este sentido, se les transmite a los futuros referentes de los NNyA de qué se trata el acogimiento familiar, cuáles son los objetivos del programa, y los deberes u obligaciones que asumen al postularse para dicho programa.

En este proceso de selección, se puede identificar que el informe social es una parte esencial en la selección de las familias de acogida. Este informe es el resultado de un extenso proceso de entrevistas con las familias y de la instancia evaluatoria. Como se mencionó en el capítulo II las familias de acogida reciben acompañamiento técnico durante todo el proceso. Esto es un aspecto clave, especialmente si consideramos lo importante que es el apoyo institucional luego de que los NNyA pasan a vivir con las familias.

Es posible identificar que, tanto en el proceso de selección como durante el tiempo que dure el acogimiento, el rol del Trabajador Social es muy importante antes, durante y después. El trabajador social aporta un componente específico y propio de la profesión que es la elaboración del informe socio - ambiental.

El acompañamiento a las familias es una parte fundamental de la tarea, el apoyo ante situaciones que surjan eventualmente con los NNyA, dificultades de cualquier índole, conflictos, interrogantes y todo lo que pueda acontecer durante el proceso. Como se mencionara en el capítulo II, es fundamental no dejar solas a las familias, porque el resultado puede ser funesto para los NNyA.

III.II Los procesos judiciales y el Trabajo Social

Parte de la labor que se espera de Trabajo Social en el acompañamiento de las familias que están dentro del AF es la realización de informes judiciales y su participación en audiencias, siempre que sea necesario y a solicitud del juez el aporte de la mirada de los técnicos.

Es importante señalar que, en muchos casos o en su mayoría existen expedientes y procesos judiciales en proceso, vinculados a los NNyA. Esto sucede, porque, en algunas instancias los niños que ingresan a los Programas de AF transitaron situaciones de separación de su familia de origen luego de una disposición judicial donde se constató previamente una vulneración de derechos.

En primera instancia, debo señalar que lo judicial es un aspecto sumamente complejo de la labor que realizamos. Interesa detenerse a problematizar “lo judicial” como un cuello de botella, en

los procesos que implican a niños, niñas y adolescentes. La violencia institucional que se ejerce y de la que somos parte como Trabajadores Sociales en los procesos judiciales, requiere de un reconocimiento y problematización urgentes. No es posible quedar exentos de lo que sucede en la órbita judicial y de las graves consecuencias para los niños, niñas y adolescentes.

Durante el tiempo que he trabajado en ETAF acompañando procesos judiciales con las familias (las que están en AF y las que no), he podido visualizar, cómo en ocasiones los fallos judiciales desconocen las sugerencias de los equipos, y por ende el saber y el aporte que se realiza desde las profesiones intervinientes, en temáticas muy complejas como la violencia basada en género, el abuso sexual y explotación sexual infantiles entre otras.

Este tema, sin lugar a dudas, es un tema complejísimo y que requiere de un estudio serio por ende excedería el objetivo del presente trabajo. Pero me parece fundamental poder colocarlo como una preocupación central a partir de lo que sucede en la intervención que realizamos con los niños, niñas adolescentes y sus familias.

En los procesos judiciales, parecería ser que existe una falta de diálogo y entendimiento de la labor y el saber del Trabajo Social, las recomendaciones y sugerencias que se realizan en los informes a través del acumulado del trabajo con las familias y los indicadores que se exponen. Es importante comprender que las resoluciones judiciales pueden generar una revictimización de los NNyA. Por ello, incorporar el enfoque de género es urgente y promover el diálogo entre la Justicia y los profesionales que intervenimos en el terreno de las infancias y adolescencias aún más.

Como plantea Giró Miranda (2017)

> La intervención de los trabajadores y trabajadoras sociales está plenamente justificada y legitimada. Cuestiones que afectan a la familia, los menores, las custodias, las víctimas de todo tipo de violencia, las personas en riesgo de sufrirla, las personas con discapacidad intelectual y su capacidad jurídica., son diarias y cotidianas en los juzgados y precisan de una atención por parte de especialistas en las mismas, siendo ese el espacio que ocupa el trabajador social. (p.200)

El autor plantea en su tesis que el papel de los trabajadores sociales en el contexto judicial y su labor son determinantes, pero en no pocas ocasiones desconocida incluso para la propia profesión. “El trabajo social en el ámbito judicial cuenta además con el valor de mostrar experiencias concretas y de llevar las cuestiones teóricas y metodológicas al terreno de lo práctico”. (Giró Miranda, 2017, p. 201)

III.III El trabajo de cercanía con las familias de acogida

El apoyo a las familias es un aspecto clave en el acompañamiento en los procesos de acogimiento familiar, en especial, para que no sea un motivo para desistir del cuidado de los niños. En lo que respecta a la intervención del Trabajo Social, parte de la tarea que se realiza es la del trabajo de cercanía. Esto requiere estar acompañando a las familias desde la escucha, contención, y brindar herramientas para una crianza positiva.

Implica una ardua tarea de deconstrucción de ciertas pautas de crianza muchas de ellas arcaicas, arraigadas en la sociedad. La erradicación del castigo físico, que lamentablemente continúa siendo ampliamente utilizado especialmente en las familias de mayor vulnerabilidad, (aunque no es exclusivo de esta población) la puesta de límites, la toma de conciencia de la importancia de la afectividad en el desarrollo y crecimiento de los niños, niñas y adolescentes representan un diálogo permanente con las familias.

Constituye un enorme desafío acompañar estos procesos, especialmente porque la mayoría de nosotros crecimos en un paradigma en el cual el castigo físico estaba plenamente legitimado. El trabajo con las emociones, prácticamente inexistente, además de colocar la plena responsabilidad en las familias y en el ámbito privado. Las intervenciones estatales, únicamente estaban orientadas ante situaciones de abandono o de vulneración de derechos de NNyA.

Hoy nos enfrentamos a otros desafíos al igual que las familias, que ponen a prueba la capacidad de adaptarnos como profesionales a los nuevos escenarios. Generaciones permeadas por el acceso a tecnologías de la información, redes sociales, dispositivos electrónicos entre otros. Por un lado, considero que democratizan el acceso a la información, lo cual no implica que un cúmulo de información sea beneficioso para el desarrollo de los niños. Es aún más importante la calidad de esos contenidos.

Se plantean otras problemáticas complejas, como la captación de niños, niñas y adolescentes con fines de explotación sexual a través del uso de diferentes redes sociales. Por ello es fundamental

trabajar con las familias en la supervisión del uso de estos dispositivos y de los contenidos que allí visualizan. La brecha generacional y el desconocimiento en el manejo de las nuevas tecnologías, a veces constituyen un gran obstáculo en la crianza.

En algunos casos, los dispositivos electrónicos son manejados por los niños sin supervisión alguna de los adultos y en otros casos, en la otra vereda, los NNyA son privados de su utilización por temor y desconocimiento. Ninguno de los dos escenarios son los deseados. Por ello la importancia de acompañar a las familias en estos procesos tan complejos incluso para los propios profesionales.

Consideraciones Finales

Para finalizar con el presente trabajo, interesa en este apartado dejar algunas consideraciones finales e interrogantes que puedan aportar a la reflexión y problematización de uno de los principales desafíos en términos de políticas de infancias en nuestro país y que aún hoy sigue siendo una preocupación central. El problema de la institucionalización de niños, niñas y adolescentes y las formas de abordar dicha problemática.

Como vimos hasta ahora, en Uruguay la estrategia de atención a la infancia institucionalizada asistió a una transformación de la llamada "situación irregular" a la doctrina de la "protección integral." El paradigma de la situación irregular contenido en el marco jurídico de 1934, legitimaba la intervención del Estado en las infancias y adolescencias a través de la justicia en situaciones de abandono material y moral.

Cuando las familias, (que configuraban una célula fundamental de la sociedad y las principales responsables del crecimiento y desarrollo de los niños) por motivos de diversa índole no podían asumir el cuidado de los NNyA, el Estado debía hacerse responsable, imperando en su accionar una lógica de amparo y control.

La doctrina de la "situación irregular" contiene una visión moralizadora de las familias, y genera un estigma para los niños, niñas y adolescentes. Esto se visualiza en la utilización del concepto de abandono, el cual porta indefectiblemente una carga que responsabiliza y culpabiliza a las familias por el devenir de los NNyA. Hoy día, sabemos con absoluta certeza, que la responsabilidad no puede ser únicamente de la familia, (en esta idea subyace un fuerte componente de individualización de los problemas sociales) sino del Estado y de la sociedad en su conjunto.

El pasaje hacia la “protección integral", luego de la ratificación que realizó Uruguay sobre la Convención sobre los Derechos del Niño en 1990 supuso un cambio fundamental en las formas de intervenir y en la concepción de los NNyA. Los niños, niñas y adolescentes dejan de ser objetos de caridad, vigilancia, control y/o castigo. Pasan de ser objetos de tutela a constituirse como sujetos con derechos, o al menos en términos jurídicos, que de todas formas representa un enorme avance. Esto, si consideramos, que existe una enorme brecha entre la igualdad de derecho y la igualdad de hecho.

En Uruguay la ratificación de la Convención de los Derechos del Niño de 1990, y la creación del Código de la Niñez y la Adolescencia en 2004, fueron los instrumentos para la reforma y el pasaje al paradigma de la “protección integral".

Las representaciones que acerca de la infancia y adolescencia se manifestaron, se han modificado a lo largo de la historia en nuestro país y en el contexto internacional, ya que, como se desarrolló en este documento, están en constante construcción y deconstrucción. La mirada acerca de las infancias y adolescencias, impactan en las formas de intervenir y en las políticas orientadas a la atención de dicha población.

En la actualidad se promueve el crecimiento de los niños, niñas y adolescentes en entornos familiares, prevaleciendo el derecho a vivir/ crecer en familia. Los estudios realizados nacionales e internacionales sobre la temática aquí desarrollados, revelan lo beneficioso que es para los niños, niñas y adolescentes el crecimiento en entornos familiares y lo perjudicial o iatrogénico que resulta la institucionalización especialmente en los primeros años de vida.

Como se observó en el desarrollo del trabajo, las políticas orientadas a las infancias y adolescencias durante las últimas décadas han caminado hacia la desinternación y a la adopción de modalidades alternativas como el Programa de Acogimiento Familiar siguiendo las directrices internacionales. Para ello es fundamental avanzar en la mejora de estos sistemas, aumentar los recursos, realizar evaluaciones periódicas, capacitar y orientar a todos aquellos que participan de la implementación de la política.

Al Trabajo Social, considero, le corresponde apropiarse de los espacios de generación de políticas de infancia, aportar desde su conocimiento teórico y también práctico. Mantener una postura crítica y reflexiva acerca de nuestras intervenciones, tomando distancia permanentemente del complejo institucional y de los discursos políticos que invisibilizan a los sujetos y vulneran sus derechos.

Si bien no se desarrolló en el trabajo aquí presentado, me interesa señalar el papel fundamental de los sujetos colectivos, y de las luchas políticas en términos de conquista de derechos. Los sujetos

colectivos constituyen un importante agente político de cambio y de intervención en las agendas públicas. Los colectivos feministas, han sido un actor clave en los últimos años, visibilizando las problemáticas que vulneran los derechos de niños, niñas y adolescentes. Un ejemplo de ello es la ley 19.580 (la ley de Violencia Hacia las Mujeres Basada en Género) del año 2017 y la inclusión de las infancias y adolescencias, como víctimas de violencia, hasta entonces invisibilizadas en la ley de violencia doméstica precedente. La evidencia empírica muestra las graves secuelas para niños, niñas y adolescentes de vivir en un entorno hostil y de violencia.

Sobre este último punto, me parece importante mencionar que, los derechos siempre son producto de las conquistas sociales. Y por otra parte tener presente, que, como dijo la filósofa francesa Simone de Beauvoir en el marco de una entrevista, "No olvidéis jamás que bastará una crisis política, económica o religiosa para que los derechos de las mujeres vuelvan a ser cuestionados." (Beauvoir, 1975) A esta aseveración agregaría a las infancias y adolescencias, que al igual que las mujeres han sido históricamente sujetos de vulneración.

Basta con divisar los recientes resultados electorales en Argentina, los discursos políticos antiderechos y el fantasma que amenaza constantemente con aplastar todos los derechos adquiridos productos de las luchas colectivas. En nuestro país, este año pudimos ver este retroceso en términos de derechos de las infancias con la reciente promulgación de la Ley N° 20.141 de "Corresponsabilidad en la Crianza".

Al respecto, considero que dicha ley no promueve la corresponsabilidad en la crianza, sino que propone una solución que prioriza la tenencia compartida, en cualquier caso. No tiene en cuenta la calidad de los vínculos y que estos sean vínculos seguros para los niños. La ley pone en riesgo a los niños, niñas y adolescentes forzándolos a permanecer con progenitores denunciados por violencia. Lo que es urgente y merece un serio debate, es la necesidad de efectivizar la corresponsabilidad en los cuidados de los NNyA, con políticas públicas que promuevan la igualdad de género.

Como vimos en el presente trabajo, las mujeres han sido quienes históricamente han asumido el cuidado de las infancias y adolescencias con una enorme carga maternando en soledad. Los niños, niñas y adolescentes requieren de una amplia red de contención para su crecimiento y desarrollo. Uruguay tiene una deuda histórica con los niños, en espacial los niños más pobres.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Almeida, P. (2018). *Devenir sujeto en acogimiento familiar: la mirada de los protagonistas.* UdelaR. https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/18479

Ariès, P. (1962). *História Social da Criança e da Família.* Guanabara. https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5525040/mod_resource/content/2/ARI%C3%88S.%20Hist%C3%B3ria%20social%20da%20crian%C3%A7a%20e%20da%20fam%C3%ADlia_text.pdf

Ariès, P. (1987). *El niño y la vida familiar en el Antiguo Régimen.* Taurus.

Baraibar, X. y Paulo L. (2019). Tramas fallidas en la intersectorialidad de la política asistencial uruguaya. *Prospectiva*, *27* (55-82). https:// doi.org /.10.25100/prts.v0i27.7270

Barrán, J. P (1996). *El adolescente ¿una creación de la modernidad?*, en Barrán, Caetano y Porzecansky *El nacimiento de la intimidad*. 1870 - 1920. *Historia de la vida privada en el Uruguay* T2. Santillana.

Barrán, J. P. (2014). *Historia de la Sensibilidad en el Uruguay.* Ediciones de la Banda Oriental.

Beloff, M. (1999). Un modelo para armar – y otro para desarmar: protección integral de derechos vs. Derechos en situación irregular. *Intercambios*, *08* (1-27). https://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/155204/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Beloof, M. (2014). *Protección a la niñez en América Latina. Fortalezas y debilidades.* Coordinación Editorial del Poder Judicial de Nuevo León.

Berger, P. & Luckmann, T. (2001). *La construcción social de la realidad.* Amorrortu.

Boivin, M. Rosato, A. y Arribas V. (1999). *Constructores de otredad. Una introducción a la Antropología Social y Cultural*. Eudeba.

Boaventura de Sousa, S. (2010). *Descolonizar el saber, reinventar el poder*. Trilce. https://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Descolonizar%20el%20saber_final%20-%20C%C3%B3pia.pdf

Bustelo, E. (2012). Notas sobre infancia y teoría: un enfoque latinoamericano. *Salud Colectiva*, *3* (287-298). https://www.redalyc.org/pdf/731/73125097004.pdf

Carli, S. (compiladora) (2006). *La cuestión de la infancia. Entre la escuela, la calle y el shopping*. Paidós. https://netingeneral.files.wordpress.com/2012/05/sandra.pdf

Chica, M. y Rosero, A. (2012). La construcción social de la infancia y el reconocimiento de sus competencias. *Itinerario Educativo*, *60* (75-96). https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6280191.pdf

Cea D'Ancona, M. (1996). *Metodología cuantitativa: estrategias y técnicas de investigación social.* Síntesis.

CEPAL, NACIONES UNIDAS. (2019). *Cercanías, Jóvenes en Red y Uruguay Crece Contigo: programas de proximidad territorial.* https://igualdad.cepal.org/es/repository-of-policies-and-strategies/cercanias-jovenes-en-red-y-uruguay-crece-contigo-programas-de

COTIDIANO MUJER. (2021). *Llegamos tarde y mal: el Estado pone cada vez más en riesgo los derechos de niñas, niños y adolescentes.* https://www.cotidianomujer.org.uy/llegamos-tarde-y-mal-el-estado-pone-cada-vez-mas-en-riesgo-los-derechos-de-ninas-ninos-y-adolescentes/

Foucault, M. (2015). *Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión*. Siglo XXI.

Gil, V. (2022). *Coalición presentará proyecto de ley para la "desinternación" de niños en hogares del INAU.* (2022, junio 18). El País. https://www.elpais.com.uy/informacion/sociedad/coalicion-presentara-proyecto-ley-desinternacion-ninos-hogares-inau.html

Giribuela, W. y Nieto, F. (2009) *El informe social como género discursivo: escritura e intervención profesional.* Espacio Editorial Buenos Aires.

Giró, J. (2017). El trabajo social en el ámbito judicial. *Ehquidad: La Revista Internacional de Políticas de Bienestar y Trabajo Social, 7* (199-201). https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=672174460007

Goffman, E. (1984). *Internados: ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales.* Amorrortu.

Gonzalez, C. y Leopold S. (2011). *Discurso del riesgo y prácticas diagnósticas con niños y adolescentes en el ámbito socio - judicial.* Ediciones Universitarias-CSIC. https://www.csic.edu.uy/sites/csic/files/fcs_gonzalez-leopold_2011-02-02_webo.pdf

INAU, (2020). *Reglamento de acogimiento familiar.* INAU. https://inau.gub.uy/familia/acogimiento-familiar

INAU, (2021). *Guía para el acompañamiento y seguimiento en Acogimiento Familiar.* INAU https://www.inau.gub.uy/familia/acogimiento-familiar

INAU. (2023a). *Programa Integral e Interinstitucional de trabajo con familias en situación de vulnerabilidad.* INAU. https://www.inau.gub.uy/cercanias/download/699/979/16

INAU. (2023b). *Centro de Acogimiento y Fortalecimiento Familiar CAFF*. INAU. https://www.inau.gub.uy/familia/acogimiento-familiar/caff

INAU. (2023c) [*Historia del INAU 2015]*. INAU https://www.inau.gub.uy/institucional/historia/download/136/123/16

INAU. (2023d). Adopciones. INAU https://www.inau.gub.uy/familia/adopciones

INAU. (2023e). *Historia.* INAU https://www.inau.gub.uy/institucional/historia

INAU, (2023f). *Estudio de Población y Proyectos 2023.* INAU. https://www.inau.gub.uy/estudios-de-poblacion-y-proyectos/item/3559-ano-2023

INAU, (2023g). *Memoria Anual INAU 2021*. INAU. https://www.inau.gub.uy/inau-en-cifras/item/3599-inau-en-cifras-ano-2021

Intagliata, M. (2020, diciembre 3). *Por qué soy feminista. Entrevista a Simone de Beauvoir. [*video*]* https://www.youtube.com/watch?v=nR1h4CEdasc&t=209s

Lecannelier, F. (2015). Fundamentos de las ciencias para la desinternación. En UNICEF - INAU, *Derecho a crecer en familia*. *Hacia un modelo alternativo a la internación*. (pp. 15-22). Unicef Uruguay. https://www.aldeasinfantiles.org.uy/sites/default/files/media/2021-07/Derecho-a-crecer-en-familia-hacia-un-modelo-alternativo-a-la-internaci%C3%B3n.pdf

Leopold, S. (2012). *Los laberintos de la Infancia. Discursos, representaciones y crítica.* Ediciones Universitarias-CSIC. https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/8034/1/TD_LeopoldCostabileBeatriz.pdf

López, A. y Palummo, J. (2013). *Internados. Las prácticas judiciales de institucionalización por protección de niños, niñas y adolescentes en la Ciudad de Montevideo*. UNICEF. http://observatoriojudicial.org.uy/wp-content/uploads/2013/11/Internados_web.pdf

Luciani, L. (2010). La protección social de la niñez: subjetividad y posderechos en la segunda modernidad. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales Niñez y Juventud*, *2*, (885-899). https://www.redalyc.org/pdf/773/77315155009.pdf

Margel, G. Pérez, L. y Torre V. (2015). *Análisis y propuesta de operacionalización del derecho a vivir en familia Programa Cercanías.* INAU. https://www.inau.gub.uy/cercanias#:~:text=A%20trav%C3%A9s%20de%20los%20Equipos,las%20prestaciones%20sociales%20b%C3%A1sicas%20existentes.

MIDES. (2023). *Acción Familiar.* MIDES. https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/node/10740

Moras, L. E. (2012). *Los hijos del Estado. Fundación y crisis del modelo de protección-control de menores en Uruguay*. Serpaj. https://pim.udelar.edu.uy/wp-content/uploads/sites/14/2019/08/Moras-Los-hijos-del-Estado-.pdf

ONU (2010). *Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños.* ONU https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8064.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2010/8064

ONU (1990). *Ley Nº 16137: Convención sobre los derechos del niño.* http://www.impo.com.uy/bases/leyes-internacional/16137-1990

Ortega, E. (2008). *El Servicio Social y los procesos de medicalización de la sociedad uruguaya en el período neobatllista.* Trilce.

Ortega, E. Vecinday, L. y Beltran, M. (2020). Rupturas y continuidades en las formas de gestión social en el campo de la primera infancia. En M.Vecinday, L. y Bentura, P. (coord.). *Entre la asistencia y la activación. Intervenciones sobre la pobreza en el Uruguay progresista Tomo II.* UdelaR.

Pérez Manrique, R. (2015). Derecho internacional y derecho nacional. El derecho a crecer en familia. En UNICEF - INAU, *Derecho a crecer en familia*. *Hacia un modelo alternativo a la internación*. (pp. 39-45). Unicef Uruguay. https://www.aldeasinfantiles.org.uy/sites/default/files/media/2021-07/Derecho-a-crecer-en-familia-hacia-un-modelo-alternativo-a-la-internaci%C3%B3n.pdf

Rodríguez, C. (2016) *Lo insoportable de las instituciones de Protección a la Infancia.* Azafrán.

Silva, D. y Domínguez, P. (2018). *Desinternar, sí. Pero ¿cómo? - Parte II. Aprendizajes de la Experiencia en Colonia.* La Barca - UNICEF

UNICEF. (1999). *Justicia y Derechos del Niño N° 1*. Unicef Ministerio de Justicia. https://www.unicef.cl/archivos_documento/68/Justicia%20y%20derechos%201.pdf

UNICEF. (2015). *El derecho a vivir en familia.* (Folleto).Unicef https://www.bibliotecaunicef.uy/opac_css/index.php?lvl=notice_display&id=133

UNICEF - INAU (2015, 9 de junio). *Derecho a crecer en familia. Hacia un modelo alternativo a la internación*. Relatoría del seminario internacional "Derecho a crecer en familia. Hacia un modelo alternativo a la internación", Montevideo, Uruguay. https://www.aldeasinfantiles.org.uy/sites/default/files/media/2021-07/Derecho-a-crecer-en-familia-hacia-un-modelo-alternativo-a-la-internaci%C3%B3n.pdf

UNICEF. (2021). *Documento del Programa para el País Uruguay.* Unicef https://www.unicef.org/executiveboard/media/3221/file/2021-PL10-Uruguay_CPD-ES-ODS.pdf

Uruguay. (1934, mayo 2). Ley N° 9342: *Código del Niño.* https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/9342-1934/2#:~:text=Toda%20mujer%20gr%C3%A1vida%20indigente%20y,retribuci%C3%B3n%20que%20reglamentariamente%20se%20establecer%C3%A1.

Uruguay. (1988, octubre 17). Ley N°15977: *Creación del Instituto Nacional del Menor. INAME.* https://www.impo.com.uy/bases/leyes/15977-1988

Uruguay. (2004, septiembre 7). *Ley N° 17.823: Código de la Niñez y la Adolescencia.* Décima Edición. Fundación de Cultura Universitaria. https://www.impo.com.uy/bases/codigo-ninez-adolescencia/17823-2004

Uruguay. (2009, octubre 16). *Ley 18.590: Adopción.* https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/18590-2009

Uruguay. (2017, diciembre 22). *Ley 19.580: Ley de Violencia Hacia las Mujeres Basada en Género.* https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19580-2017

Uruguay. (2019, agosto 16). *Ley 19.778: Regulación del ejercicio de la profesión del Trabajo Social o Servicio Social.* https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19778-2019

Uruguay. (2020, julio 9). *Ley 19.889: Ley de urgente consideración. LUC.* https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19889-2020

Uruguay. (2023, mayo 29). *Ley 20.141: Ley de corresponsabilidad en la crianza.* https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/20141-2023

Uruguay Concursa. (2024). Llamado a concurso N°5454/2024. Operador Social – Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial. https://www.uruguayconcursa.gub.uy/Portal/servlet/com.si.recsel.verllamado?32172

Venosa, A. (2020). *Modificaciones al régimen de adopciones en la LUC.* (2020, julio 2). La Diaria. https://ladiaria.com.uy/opinion/articulo/2020/7/modificaciones-al-regimen-de-adopciones-en-la-luc/