



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL
Monografía de grado de la Licenciatura en Trabajo Social

**Protección de las infancias, institucionalización y Trabajo Social.
Las prácticas institucionales y profesionales del INAU en San José.**

Autora: **Moriana Viera**

Tutor: Prof. Dr. Gustavo Machado

Octubre, 2024

Agradecimientos

A mí familia que ha estado presente en todos mis momentos, a mi pareja: compañero tenaz, a mi psicóloga por acompañarme todo el tiempo necesario, a mi tutor por su disponibilidad y generosidad, a colegas que también me han inspirado con su labor, a mis amigas, compañeras/os de trabajo, a mí entorno en general porque todos han sido sostén para que este trabajo hoy se vea materializado.

Un GRACIAS enorme a mi hija Valentina quien me acompaña desde otro plano y cuya historia juntas ha sido mi fuente de inspiración para continuar la vida, mi impulso, mis ganas de seguir, fiel reflejo de su paso por mi vida...

A todas/os, ¡gracias!

Índice

| | |
|---|-----------|
| INTRODUCCIÓN | 5 |
| CAPÍTULO 1. FAMILIA E INFANCIAS VULNERADAS | 8 |
| Infancias vulneradas: pobreza y violencia infantil en Uruguay | 8 |
| Concepto y rol de la familia en las infancias | 12 |
| La capacidad de la familia bajo la lupa del Estado | 14 |
| CAPÍTULO 2. POLÍTICA PÚBLICA COMO HERRAMIENTA DE AMPARO Y PROTECCIÓN | 18 |
| El Estado y las formas originarias de la protección de los “desamparados” | 18 |
| La actualidad de INAU y el amparo | 29 |
| Contextualización de INAU en San José y de los Centros de atención directa (24 hs.) | 31 |
| CAPÍTULO 3. TRABAJO SOCIAL Y FAMILIA EN CONTEXTO DE POLÍTICAS DE AMPARO..... | 36 |
| Trabajo Social y familia..... | 36 |
| El Trabajo Social en políticas de amparo..... | 41 |
| La mirada desde el Trabajo Social a las familias en programas de amparo..... | 45 |
| La importancia de las decisiones institucionales | 50 |
| REFLEXIONES FINALES..... | 52 |
| REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... | 56 |
| ANEXOS..... | 61 |

INTRODUCCIÓN

El presente documento corresponde a la monografía final de grado de la Licenciatura en Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

En el mismo, se pretende realizar un análisis del tema infancia y política pública. La elección del análisis sobre dicho tema se justifica, dada mi experiencia laboral en el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (en adelante INAU) en el departamento de San José, desde hace 15 años, donde he tenido la oportunidad de trabajar, si bien desde el área administrativa, en un Centro de 24 horas de niños/as y en un Centro de 24 horas de adolescentes.

También desde esta área, he trabajado durante algunos años en un Centro de Estudio y Derivación (en adelante CED), lo que me ha permitido el contacto con la población atendida, participar de reuniones con el equipo técnico, coordinadores y directores, donde entre varios temas se plantean situaciones referidas a los NNA y posibles intervenciones.

Por otro lado, la relevancia a estudiar el tema infancia y política pública en el departamento de San José también radica en la escasa investigación y producción bibliográfica existente a nivel departamental, si bien hay estudios a nivel general del país, la mayoría se centra en estudiar dicha temática en la capital.

Para la comprensión y estudio del tema de la presente investigación resultó relevante abordar las categorías analíticas de infancia y familia, entendiéndose que ambas categorías están directamente vinculadas al objeto de estudio y transversalizan todo el trabajo; así como también se incluyen las categorías de institucionalización, política pública y Trabajo Social.

Si bien hay bibliografía referida a la temática de infancia institucionalizada a través de autores como Leopold (2020); Silva (2017); Condon, González, Prego y Scarone (2011); García (2008); el presente trabajo tiene la particularidad que se hará foco en el departamento de San José.

La pregunta de investigación que guiará el presente trabajo será cuestionarnos acerca de cuál es la mirada sobre la familia desde el trabajo social como profesión vinculada a los procesos de institucionalización de NNA en la ciudad de San José de Mayo.

De la anterior pregunta de investigación, se plantean alcanzar los siguientes objetivos:

- Desarrollar la categoría familia desde una perspectiva de derecho de las infancias, así como el contexto socio-histórico actual.
- Presentar los principales componentes de la política pública uruguaya en materia de amparo a las infancias desde la lógica de la institucionalización.
- Problematizar la mirada del trabajo social sobre la familia a través de los técnicos que trabajan en el proceso de institucionalización de NNA en San José.

Metodología

Para lograr esos objetivos utilizaremos una metodología esencialmente cualitativa, a través de revisión de bibliografía y de fuentes secundarias como un artículo periodístico del Diario El Observador, documentos organizacionales tales como la “Encuesta continua de Hogares. Estimación de la pobreza por el método del ingreso” del INE (2023), “Informe de transición del gobierno período 2015 – 2020” del INAU (2019), entre otros.; así como la realización de entrevistas semi-estructuradas a dos Licenciadas en Trabajo Social de las dependencias del Inau en el departamento. Ambas profesionales trabajan en el CED, localizado en San José de Mayo. Una de ellas centra toda su carga horaria en este Servicio y en el caso de la otra profesional su carga horaria se divide entre el Servicio mencionado anteriormente y Acogimiento Familiar.

En este tipo de entrevistas, se genera un contrato comunicativo, donde se le da relevancia a la escucha activa como lo expresa Bourdieu (1999) “establecer una relación de

escucha activa y metódica, tan alejada del mero *laisser – faire* de la entrevista no directiva como del dirigismo del cuestionario” (p.529).

Por lo anteriormente expuesto diremos que, como profesionales, para llevar adelante la técnica de la entrevista es que debemos prepararnos. “Es necesario estar dispuestos a asumir la aplicación de la técnica como un arte u oficio que no se improvisa y en el cual deben estar presentes buenas dosis de creatividad, imaginación y compromiso”. (Vélez Restrepo, 2003, p. 108)

En cuanto a la estructura del trabajo, el mismo se organizará en tres capítulos. De forma previa se mencionan antecedentes, objeto de estudio, objetivos y diseño metodológico.

En el primer capítulo se realiza un breve recorrido de cómo ha sido el devenir histórico del concepto infancia y familia. Describiéndose como a lo largo de los años se ha brindado protección hacia niños y niñas, los que han sido pensados desde la doctrina de la situación irregular a través de parámetros tales como el abandono y la infracción; así como también se describe las transformaciones que ha vivido la familia a lo largo de los siglos, la cual a sido el lugar de crianza de la infancia a la que hacía referencia anteriormente.

En el segundo capítulo se describe y analiza en el contexto en el que se inscriben las políticas sociales en América Latina referidas a la infancia, haciendo foco en nuestro país.

En el tercer capítulo se refiere a la mirada desde la disciplina del Trabajo Social hacia la familia, en el contexto del Departamento de San José. Así mismo, se realiza una contextualización demográfica del Departamento a partir de información publicada por el Instituto Nacional de Estadística (en adelante INE).

A modo de cierre del presente trabajo, se incluyen algunas reflexiones finales a partir de lo planteado a lo largo del mismo, pretendiendo dar respuesta a los objetivos planteados y dar cuenta de lo indagado.

CAPÍTULO 1. FAMILIA E INFANCIAS VULNERADAS

«La forma en que una cultura percibe sus niños, niñas y adolescentes, las asignaciones y encargos que produce en torno de ellos, los ideales, utopías y temores que expresa, reflejan lo que acontece al interior de esa cultura, la forma en que ella se proyecta hacia el futuro y, a su vez; son productores de subjetividad y de políticas»(Giorgi, 2001, p. 37).

Infancias vulneradas: pobreza y violencia infantil en Uruguay

El concepto “Infancia” aparece en Europa Occidental en un contexto socio-histórico de amplias y profundas transformaciones que se produjeron en el proceso de tránsito y consolidación de la formación socioeconómica capitalista.

Etimológicamente "in - fancia", proviene del latín "*in- fale*", "el que no habla", "el bebé", "el que no tiene palabra", es decir que se lo posiciona como un ser que no tiene voz ni opinión.

Desde la mirada de Leopold (2013) “la infancia será entendida como un tiempo de espera o latencia y los sujetos que la transiten, resultarán caracterizados como inocentes, frágiles, dóciles, obedientes y heterónimos” (p.15), de esta manera, la infancia ocupará una posición central en la sociedad, que requerirá el abandono de cualquier existencia autónoma.

En esta misma línea desde una perspectiva histórica:

Hasta aproximadamente el siglo XVII, el arte medieval no conocía la infancia o no trataba de representársela; nos cuesta creer que esta ausencia se debiera a la torpeza o a la incapacidad. Cabe pensar más bien que en esa sociedad no había espacio para la infancia (Ariés, 1987, p. 57).

Podemos afirmar entonces, que la infancia como tal era invisible. Esta etapa sólo representaba un espacio de transición hacia la adultez, una etapa que no era considerada importante, “la niñez no resultaba una categoría diferenciada de la adultez” (Ariés, 1987, p. 57).

Desde estas miradas, la infancia como tal se configura en un proceso que finaliza en el siglo XVIII, acabando con aquella concepción de niño como “adulto pequeño”. Y la conexión del niño con el mundo fuera de su hogar se logrará a través de la escuela moderna, marcando, al decir de Leopold (2013), “la culminación del período escolar de aquí en más, el fin de la infancia” (p. 29).

En tanto que en los sectores populares, los niños eran obligados a trabajar, entrando así rápidamente al mundo adulto, no retornando generalmente con su familia de origen.

Con el paso del tiempo el niño adquiere mayor centralidad, produciéndose una división entre aquel que pertenecía a la escuela y a una familia tipo, y el que no, recayendo sobre este último los dispositivos disciplinadores y culpabilizadores. De esta manera:

la vinculación histórica entre pobreza y peligrosidad se instala en el campo de la infancia devenida en «minoridad» y parece cobrar vida propia. La pobreza resulta así criminalizada y el abandono es construido punitivamente (Leopold, 2013, p. 36).

Desde estas concepciones, ya se comienza a identificar la asociación entre infancia pobre y delincuencia, pobreza y criminalidad, niños y menores, abandono y delincuencia.

La infancia es estigmatizada y estereotipada a través del «menor infractor o abandonado» el cual provoca sentimientos de temor, rechazo, compasión y benevolencia; “más temprano o más tarde el sujeto abandonado deviene infractor” (Leopold, 2014, p. 35).

Más cercano en la actualidad, particularmente en el año 1989, con la aprobación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño y sus repercusiones tanto jurídicas como políticas y culturales, se constituye un factor clave en el proceso de notoriedad social y

académica de la infancia. En ese momento los trabajos académicos nacionales daban cuenta que los niños eran un grupo particularmente vulnerable en Uruguay. Trayendo como consecuencia la aparición de la definición del concepto de infantilización de la pobreza.

Es en este período que se da la búsqueda de la ruptura del modelo tutelar que requiere establecer prácticas micro sociales con un enfoque de derechos, lo que supone cambiar los formatos de relación social de las instituciones con los niños, los adolescentes y sus familias. Reconociéndoles el papel fundamental que tienen dentro de la sociedad cada uno de ellos, como sujetos de derechos.

Ligado a este contexto socio-histórico se enmarca el pasaje al paradigma de la protección integral, el cual ubica las concepciones de infancia del mundo actual, atravesada por la sensibilidad social hegemónica, concibiendo al niño como sujeto de derechos, con la dignidad inherente a todas las personas, en donde el Estado, la Comunidad y la Familia están obligados a ser sus garantes.

Esta “doctrina supone, entre otras cosas, el principio del interés superior de los mismos estableciendo un equilibrio entre los derechos de autonomía de los niños y su necesidad de protección” (Cafaro, 2008, p. 16).

El enfoque de los derechos humanos en la infancia, coincide con el desarrollo de indicadores específicos para evaluar su bienestar. En este marco, el uso de una perspectiva multidimensional sobre los niños se ha convertido en un hecho aceptado a nivel académico, aún cuando todavía existen ideas contradictorias en cuanto a los componentes del bienestar infantil y su importancia relativa.

Se calcula que 333 millones de niños y niñas de todo el mundo (o 1 de cada 6) viven en la pobreza extrema. Representando más del 50% de las personas en situación de pobreza extrema, a pesar de constituir solo una tercera parte de la población mundial. Los niños y niñas tienen más del doble de probabilidades que los adultos –el 15,8% frente al 6,6%– de

vivir en hogares extremadamente pobres, sin los alimentos, el saneamiento, la vivienda, la atención sanitaria y la educación que necesitan para sobrevivir y prosperar. (UNICEF, 2023)

La elevada incidencia de la pobreza entre los niños, así como la fuerte brecha existente con respecto al resto de la población, se han conformado en hechos evidentes en América Latina (CEPAL, 2013).

Por lo que nuestro país, no es ajeno a esta realidad y pese a los cambios realizados, sigue siendo uno de los países de la región que muestra mayor inequidad en el acceso al bienestar entre generaciones, lo que afecta principalmente a los más pequeños.

Ya en el censo de 1985 se detectaba una diferencia importante en la incidencia de las necesidades básicas insatisfechas entre los hogares con niños menores de 14 y aquellos con adultos de 65 años y más (DGEC, 1990), es decir que los hogares con niños presentan una mayor probabilidad de entrada en la pobreza, la cual aumenta con la cantidad de niños y sobre todo en los varones, quienes muestran los niveles más altos de carencia en la educación.

También la pobreza crece si son niños afrodescendientes, si habitan las periferias de las grandes ciudades y entre quienes viven en hogares con madres jefas de hogar (El Observador, 2024). Para el 2023, el total de hogares bajo la línea de pobreza (en adelante LP) se ubicó en 7,0 % y el total de personas bajo la LP se ubicó en 10,1 % (INE. 2023).

A continuación, se presenta un cuadro comparativo de la Encuesta continua de Hogares sobre la Incidencia de la pobreza en personas, según grupos de edades (%), en todo el país:

| Grupos de edades | Estimación | Margen de error al 95% |
|-------------------|------------|------------------------|
| Total | 10,1 | 0,6 |
| Menores de 6 años | 20,1 | 2,0 |
| 6 a 12 años | 18,3 | 1,6 |
| 13 a 17 años | 17,9 | 1,8 |

| Grupos de edades | Estimación | Margen de error al 95% |
|------------------|------------|------------------------|
| 18 a 64 años | 8,7 | 0,6 |
| 65 o más años | 2,2 | 0,4 |

Fuente: INE, Encuesta Continua de Hogares (2023)

Del cuadro se desprende que la incidencia de la pobreza en la población infantil duplica a la de la población en general, por lo que se mantuvo la relación que se ha dado históricamente en este indicador. El año pasado, el 20,1% de los niños menores de seis años eran pobres (0,4 puntos más que en 2022) mientras que en los mayores de 65 años eran pobres el 2.2% (INE, 2023).

Uruguay continúa siendo uno de los países de la región con mayor infantilización de la pobreza, sumado a que en nuestro país muchos niños, niñas y adolescentes se encuentran expuestos cotidianamente a situaciones de violencia, creando un escenario de vulneración de derechos como problema estructural que atraviesa a toda la sociedad. (INE, 2023)

Concepto y rol de la familia en las infancias

«...las familias son un entramado de vínculos donde apreciamos las dinámicas y tensiones que la posición de cada sujeto, mediada por los afectos y las moralidades » (De Martino, 2020, p. 32)

El concepto de “familia” cambia y se transforma, como producto de un proceso constante para adecuarse a la realidad social. Según expresiones De Martino y Vecinday (2011) es considerada “como una construcción socio-histórica, socialmente determinada y a la vez, sujeto productor de prácticas y representaciones sociales, que a su vez constituyen o son instituidas” (p. 3).

Tiene un papel importante en la estructuración de la sociedad en sus aspectos sociales, políticos y económicos. En su interior se produce un entramado de vínculos, donde subyacen

dinámicas, tensiones, afectos y moralidades propias de los sujetos que la componen. Como afirma Mito (2015), “es una unidad de cuidado y de redistribución interna de recursos” (p. 41).

En ella “se recrean intercambios, valores e identidades significativas para sus miembros, lo que se proyecta hacia las clases, los grupos de estatus y otras formas de organización colectiva” (De Martino, 2020, p. 65). De esta manera la familia resulta garantía del «nacimiento legítimo», de la «buena sangre» así como creadora de la ciudadanía y de la civilidad» (Leopold, 2013, p. 64).

Si bien ha sido considerada como el primer agente socializador para la infancia cumpliendo una función vital en sus vidas, no todas han podido ser un apoyo suficiente de cuidado para ellos, lo que ha requerido la intervención de instituciones estatales para complementar o sustituir su tarea.

Con el capitalismo, la conformación de las familias y la intervención sobre ellas serán distintas, tanto en las familias burguesas como en las populares, siendo en tal caso, distintos los lugares que ocuparán también las mujeres y los niños dentro de éstas.

Tanto así que en la primera mitad del S. XX comienza a recaer sobre las familias, más específicamente sobre las mujeres - madres la responsabilidad de la subsistencia de sus hijos y otros familiares a cargo.

Aquí en Uruguay, “lo familiar” fue construido a partir de las imposiciones del desarrollo capitalista modernizante, siendo soporte de las relaciones de producción, de la división entre lo público y lo privado, que contrapone mundo doméstico y mundo social, al instituir la división sexual del trabajo (De Martino, 2020, p. 210).

Es decir que las familias han desarrollado diferentes formas según el tipo de cooperación y división del trabajo, surgiendo diferentes tipos de familias: heteroparentales, monoparentales, homoparentales, pluriparentales, todas ellas, según De Martino (2020)

“con las diferentes variabilidades de reproducción asistida, vientre subrogado, adopciones y otras” (p. 104).

También en nuestro país el reconocimiento de la familia como soporte de la sociedad fue consagrado en 1934 en el Código del Niño, en la Constitución y en el Código Penal del mismo año. Y en su construcción argumental, no existía organización que sustituya lo que implica para un individuo vivir en familia. Es decir que, ésta sigue siendo el ámbito de resguardo por excelencia.

Según el Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA) la familia, como grupo base de la sociedad, considerado necesario para el desarrollo y bienestar de sus miembros, especialmente de los niños, debe recibir la protección y apoyo adecuado para poder asumir y cumplir con sus responsabilidades dentro de la misma. (Ley 17.823, Preámbulo, 2004)

En esa reflexión se reafirma que la familia debe recibir apoyo y asistencia por parte del Estado en pos de garantizar los derechos y cuidados de NNA, y no ser sustituida como primera medida de cuidado, ya que el crecer en familia tiene un gran impacto en el desarrollo infantil. Especialmente en los primeros 3 años de vida, niños y niñas establecen vínculos y reciben estímulos que les permiten adquirir las habilidades necesarias para relacionarse con su entorno y son la base para su desarrollo futuro.

La familia tiene un rol importante en su organización, en la medida en que ayuda a comprender el lugar que se le asigna en la configuración de la protección social de la sociedad en un momento histórico determinado.

La capacidad de la familia bajo la lupa del Estado

«No toda la infancia y adolescencia es de interés político o, en otras palabras, la infancia y adolescencia concita diferentes intereses sociopolíticos. Los hijos e hijas de la pobreza ameritan el interés por la seguridad, la corrección de los

incorregibles, el disciplinamiento de los indisciplinados, la protección social para poder acceder a contados derechos»

(De Martino, 2010, p. 67).

En el siglo XIX, se pone en duda que la familia pueda satisfacer las necesidades de sus miembros, hecho que justifica la expansión de la escuela y de los servicios de bienestar social, que ejercían un control social sobre tareas que hasta entonces desempeñaba la familia.

A finales de ese siglo, surge lo que se llamó el proceso de “tutelarización”, siendo un dispositivo que actúa sobre la familia a través de normas que van contra la autoridad patriarcal y la reorganización de la vida familiar, impulsando de esta manera una gran campaña sanitaria y moral de las clases pobres (Leopold, 2002).

Aparece la “tutelarización” como defensa de los niños y mujeres, la cual permite la intervención estatal correctiva y salvadora, lo que implicó la conformación e instrumentación de dispositivos institucionales que se dedicaron a su atención, pero al precio de perder casi todos los derechos privados.

De acuerdo a la línea de pensamiento de Leopold (2002) como en la época de la Barbarie (1800 a 1860) el relacionamiento padre-hijo, estaba pautado por el rigor, la severidad y la indiferencia, sumado a las prácticas de abandono e infanticidio que eran importantes, se crea la primer “Casa Cuna” con el propósito de proporcionar atención, cuidados básicos y un entorno familiar a los niños huérfanos y desamparados, y en respuesta a la alta mortalidad infantil, falta de educación y pobreza extrema. A finales de este período, comenzaron a surgir movimientos sociales que abogaban por los derechos de los niños y la mejora de las condiciones de vida, aunque estos aún eran incipientes.

A partir del Siglo XX, especialmente después de la Segunda Guerra Mundial, con la Declaración de los Derechos del Niño de 1959 y la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, es que las políticas públicas nacionales e internacionales comenzaron a enfocarse en

el fortalecimiento de las capacidades parentales, promoviendo un enfoque más de cuidado y protección de los NNA. Esta perspectiva contemporánea, establece el énfasis en los procesos de subjetivación del niño en su desarrollo, asociado con su entorno familiar. Pasando a reconocerse al niño, niña y adolescente como sujetos de derechos.

Sin embargo, en la medida que el Estado “concede derechos y demanda obligaciones –las propias políticas de proximidad pueden pensarse en esta díada–, también es colocado en relación al universo personal-familiar” (De Martino, 2020, p. 33).

Rechazando el concepto, que algunos autores sostienen, de que la historia “evoluciona” automáticamente para demostrar que “(...) la familia contemporánea es el producto de agentes humanos, no de “fuerzas” sociales abstractas” (Cafaro, 2008, p.14).

Según Miotto (2015) la familia y el mercado, son dos canales para la satisfacción de las necesidades de los individuos, que cuando fallan es que debe intervenir el Estado, de manera compensatoria y por un determinado tiempo para proveer de condiciones materiales e inmateriales de supervivencia, de soporte afectivo y socialización a los individuos.

Hecho que reflexiona De Martino (2020) implica “el desafío de orientar nuestras prácticas profesionales a la extensión de la efectivización de derechos y la ampliación de autonomía, dentro de lo posible, en una sociedad con las formas de alienación que impone el capital” (p. 60).

El Trabajador Social, en su comprensión de los procesos familiares como una construcción singular, definida por diferentes relaciones y una dinámica que le es propia, identifica que a su vez está determinada por una multiplicidad de factores que inciden sobre ella. Esto plantea como desafío a los profesionales realizar un análisis sobre la estructura de protección que tiene esa familia en particular y la estructura de protección que necesita para enfrentar y solucionar sus problemas a lo largo de la vida.

Desde esta interpretación se apunta a conocer a la familia, sus necesidades, su estructura de cuidado y protección. Entendiéndose que la responsabilidad de la protección social no se limita solo a ella, sino que esto requiere de soluciones que la exceden.

Mioto (2015) dirá: “Condiciona la protección social, ejercida por la familia, al acceso a los ingresos y al usufructo de bienes y servicios de carácter universal y de calidad” (p. 45).

La organización de los servicios que brinda el Estado a través de las diferentes prestaciones y profesionales, es fundamental para atender las necesidades de las familias y garantizar su estructura de cuidado, protección y mejora de su calidad de vida.

CAPÍTULO 2. POLÍTICA PÚBLICA COMO HERRAMIENTA DE AMPARO Y PROTECCIÓN

« (. .) conjunto de acciones, por parte del aparato estatal, que tienden a disminuir las desigualdades sociales (.) tienen como principal función la corrección... de los efectos negativos producidos por la acumulación capitalista »

(Pastorini, 2000, p. 2).

El Estado y las formas originarias de la protección de los “desamparados”

A lo largo de la historia, el Estado ha desempeñado un papel fundamental en la protección de los sectores de la población que, por diversas circunstancias, se encuentran en situaciones de vulnerabilidad y desamparo. Es particularmente relevante abordar los cambios y formas de intervención estatal en las políticas públicas de nuestro país, especialmente en lo que respecta a la infancia y la adolescencia, cuyo derecho a vivir en familia se ha visto vulnerado. Esas prácticas de protección han evolucionado, con la consolidación del Estado moderno, hacia estructuras institucionales más formales, orientadas a garantizar derechos y ofrecer asistencia a través de políticas públicas y programas sociales. Este proceso refleja un cambio significativo en la concepción de la responsabilidad social y el rol del Estado en la protección de sus ciudadanos. Un hito clave en esta evolución fue la creación, en 1818, de la primera “Casa Cuna”. bajo la responsabilidad de Dámaso A. Larrañaga, que marcó la primera referencia institucional pública de atención a la infancia. Este establecimiento se convirtió en un símbolo del compromiso social hacía la infancia en situación de vulnerabilidad, sino que también sienta las bases para futuras iniciativas en el ámbito de las políticas públicas dirigidas a la infancia y la adolescencia. A continuación, se presentarán los principales hitos históricos e institucionales que han tenido un rol destacado en estos temas.

Código del Niño (1934)

En 1934 se aprueba en nuestro país el Código del Niño (CN), base de todas las políticas de derecho de infancia en América Latina, al mismo tiempo en el que se crea un nuevo Código Penal y se reforma la Constitución de la República. Con su aprobación se crea el Consejo del Niño, como autoridad central y única de protección a la infancia, teniendo de esta manera el contralor de todo niño en sus primeros tres años de vida a través de sus Institutos dependientes y en aquellos casos que se considere necesario por falta de vigilancia médica; y también se crean los Juzgados de menores, como organismos especializados en materia de minoridad.

El Código del Niño de 1934 establece que “se organizará, en sus disposiciones e institutos, en torno a la prevención o a la sanción del abandono” (Leopold, 2016, p. 185).

Aquellos NNA que han sido privados del cuidado de su familia son colocados en un lugar de riesgo asociado a la peligrosidad, considerando Iglesias y Eros (2000) que “el abandono es una etapa de predelinencia” (p. 140). Se establece un nuevo modelo de infancia y familia; y cuando alguna de ellas era considerada “desviada”, se la controlaba, llegando a ser “castigada”, a través de dispositivos, como la institucionalización en modelos asilares.

Por lo que a los niños, niñas y adolescentes, pobres, que han sido abandonados se los consideraba peligrosos, como si fuese una falta que ellos mismos hubiesen cometido; aplicando como medidas de amparo recluirlas en un internado, lo que se equiparaba con las medidas de reclusión, como si ellos hubiesen cometido una infracción.

El abandono se construye entonces como una realidad social “...al ser confrontada con la realidad fáctica- a partir de una distinta conceptualización de abandono- desnuda la selectividad del sistema que institucionaliza y criminaliza exclusivamente aquel abandono vinculado a la pobreza” (Iglesias y Erosa, 2000, p.143).

La familia y la escuela aparecen aquí como los dos ámbitos sociales privilegiados para el correcto desarrollo de los niños y niñas, que cuando no logran cumplir con las funciones que le competen en especial, la familia se conforma la “situación irregular”, necesitando de la intervención del Estado y la sociedad civil con políticas determinadas.

Vemos aquí cómo se le atribuye a la familia la responsabilidad social de esta “situación irregular” refiriéndose Iglesias y Erosa (2000) a que ella “Desconoce la corresponsabilidad social en la medida que establece la responsabilidad estatal en forma subsidiaria. Con ello, se deja de lado la realidad de un marco estructural que fomenta estas situaciones”. (p. 148)

La tarea de la Iglesia y del asistencialismo voluntarista, pasa a ser desempeñada por el nuevo papel del Estado, buscando un mayor control de los sectores de población en riesgo.

Según García (2008):

Si bien la aprobación del Código reconoce al niño como diferente del adulto, con necesidades y derechos propios de su especificidad, el paradigma en que se sustenta no lo considera como ciudadano, sino que lo define y reconoce por sus problemas y carencias. Asimismo, subyace en las políticas de infancia y las permea, la presencia de la familia como categoría de acción política, dado su importancia en la reproducción biológica y social (p. 8).

Es partir del Código del Niño de 1934, que el Estado, establece una separación conceptual entre “niños” y “menores”, considerándolos a estos últimos según Silva (2017) como “materialmente abandonados y delincuentes” (p. 410). Primando un formato de control institucional, ejercido de manera conjunta por la familia, la Iglesia y el Estado, en diferentes niveles, de acuerdo al momento histórico.

Para derribar el modelo tutelar, esa construcción punitiva del abandono, es necesario concebir a los NNA como sujetos de derechos, en tanto “la construcción punitiva del

abandono estalla frente al niño-ciudadano” (Iglesias & Erosa, 2000, pág.156). Debe cambiar el formato de las relaciones sociales entre las instituciones, los NNA y sus familias, reconociéndole a esta última la condición de actor social, capaz de tomar decisiones que mejoren su calidad de vida.

El escenario Internacional se volvía más propicio a la construcción de infancias más igualitarias y equitativas, de esta manera en 1946 se crea el fondo de emergencia para la infancia (UNICEF).

En el año 1959, la Declaración de los Derechos del Niño es aprobada por las Naciones Unidas, tal documento implicó el primer consentimiento de carácter universal entre diversos países sobre cuáles serían los principios a tener en cuenta en pos de velar por el cumplimiento de los derechos del niño. Aquí ya se establece la importancia de que los niños alcancen un pleno desarrollo físico, mental, social, moral y espiritualmente, alcanzando los grados de libertad y dignidad que le correspondan.

En nuestro país el Consejo del Niño, en el año 1967 vive una reestructuración en la cual aparecen nuevas disciplinas como servicio social, psicología y pedagogía. La intervención cobrará otro sentido dado el cambio en la concepción del niño y desde un abordaje multidisciplinario, ya el Servicio Social desde un lugar de control y asistencia. Según García (1999) esta reestructuración pretendía:

eliminar la competencia de divisiones por edades entre la llamada División Segunda Infancia y Div. Adolescencia, tomando como criterio de abordaje "la maduración biológica o mental" de los menores, lo que sería evaluado por los técnicos, jerarquizando en este sentido la opinión del Servicio Social (p. 16)

Posteriormente se instala en nuestro país, en 1973, la dictadura cívico–militar la cual implicó para esta institución la racionalización de recursos humanos y materiales, afectando

seriamente la atención de sus servicios. Con una alta cifra de desinstitucionalización por egresos realizados de manera compulsiva, lo que influyó en el aumento de la pobreza.

El modelo de los años 80 se caracterizó por un cambio en los servicios de primera infancia, pasando de las denominadas Casas Cunas a Hogares Infantiles Diurnos cuya población variaba de 0 a 6 años, y mediante los cuales se pretendía generar un lugar lo más parecido a un hogar, potenciando el desarrollo de las personalidades de niñas y niños. Las Casas Cunas hasta entonces habían cumplido una función asilar, de asistencia y coexistiendo al mismo tiempo con los Jardines de Infantes los cuales se orientaban hacía la educación de los niñas y niños. Los Hogares Diurnos resultaron pues, de la fusión de ambos tipos de instituciones, pretendiendo brindar un clima hogareño incorporando la educación en las prácticas cotidianas, a través del ingreso de docentes a sus equipos.

Hacia 1985 finaliza la dictadura cívico – militar y comienza la apertura democrática, desarrollándose importantes procesos para descentralizar en el territorio determinadas funciones que le correspondían al Estado, para reducir el gasto social y asignarle al mercado el papel central de la asignación de bienes y servicios. Esa retracción del Estado tendría como efecto desmaterializar la respuesta pública de protección a la infancia, deteriorando la calidad de las políticas universales, instaurándose nuevos dispositivos de gestión poblacional que acotaban los perfiles de inclusión de los beneficiarios a los sectores más vulnerados, como por ejemplo el Plan Caif (Centros de atención de Infancia y Familia) dirigido a la atención integral de niños y niñas en edad preescolar mediante la articulación con la sociedad civil.

Lo que:

implica jerarquizar a la primera infancia a partir de su atención en el marco de una estrategia multisectorial, territorial y focalizada, de carácter preventivo y promocional que incluye la articulación gubernamental-no gubernamental y contempla al niño/a y su entorno familiar (García, 2008, p. 36).

Convención Internacional de los Derechos del Niño (1989)

Para que los derechos y libertades que tienen todos los niños, niñas y adolescentes del mundo tuvieran la fuerza de una ley internacional obligatoria, era necesario crear un acuerdo que los reconociera como principios universales. Fue así como en 1989 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la llamada Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) (La Convención en tus manos, 2004, p. 15), la cual significó un cambio radical de paradigma sobre el concepto de Infancia, dado que pasan de ser vistos como objetos de tutela o disciplinamiento a sujetos de derechos, “del menor como objeto de la compasión - represión a la infancia – adolescencia como sujeto pleno de derechos” (García, 1994, p. 27).

Desde esta mirada el niño/a es una persona a la cual se le reconoce el derecho a ser protegido integralmente en su desarrollo, estableciéndose la doctrina de la protección integral en tanto se concibe a NNA desde sus derechos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, por tanto, se lo reconoce como ciudadano. Todos sus derechos deben garantizarse, sin establecer jerarquías, dado que “son todos esenciales y complementarios entre sí.” (La convención en tus manos, 2004, p. 16)

Según Miguel Cillero (2001) la aprobación de dicho documento es resultado de la “(...) la culminación de un proceso progresivo de reconocimiento y protección de los derechos de los niños que se ha desarrollado durante el siglo XX (...)” (p. 31).

Nuestro país en acuerdo con los lineamientos internacionales de esta Convención la ratifica un año después de su creación, a través de la Ley N° 16.137, lo que significa que lo “obliga a asumir la responsabilidad de garantizar la efectividad de los derechos humanos de todas las personas de edad” (UNICEF, 2004, p. 19).

Se produjeron transformaciones institucionales en el organismo rector de las políticas de infancia, pasando del Consejo del Niño a convertirse en un servicio descentralizado

denominado Instituto Nacional del Menor (INAME) a partir de la aprobación de la Ley N° 15.977, en el año 1988. El mismo tendrá como cometido garantizar la protección de todos los NNA, y no solo aquellos que vivan o atraviesan determinadas situaciones, como definía el anterior Código del Niño.

Surgiendo de esta manera nuevos actores de las políticas sociales, con el objetivo de dar mayor participación y control a la comunidad. como es el caso de las ONG, que adquieren un rol más protagónico con el paso del tiempo.

Con la Convención se establece que toda medida que sea tomada referente al niño debe estar basada en la consideración del interés superior del niño, surgiendo este derecho como una incorporación crucial, desde el punto de vista conceptual y de procedimientos. Y el Estado debe velar, a través de las políticas públicas, por el respeto de todos sus derechos, asegurando su protección y cuidado cuando su familia de origen no tenga las condiciones para hacerlo.

En este sentido, la Convención reconoce al niño como ciudadano y todos los derechos para todos los niños, en un escenario de políticas estatales que transfieren la responsabilidad del Estado a la familia y a la sociedad civil, y en un contexto social de crisis caracterizado por el empobrecimiento y la agudización de la fragmentación social, lo que condiciona su efectiva operacionalización (García, 2008, p. 35).

También el Estado debe garantizar que las familias puedan de manera satisfactoria hacerse cargo de las responsabilidades y/o obligaciones para con sus hijos. A su vez, según lo dispuesto en el art. 20 los niños, niñas y adolescentes temporal o permanentemente privados de su medio familiar tienen derecho a recibir protección y asistencia especiales. Así pues, “con la aprobación (...) se inició en Uruguay un lento y arduo proceso de redacción y aprobación de un nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA), que culminó en 2004”

(Condon, 2011, p.29), dado que el anterior Código se sustentaba en la doctrina de la situación irregular, en oposición a la defendida por la CDN.

Es a partir de este cambio de paradigma, de la Doctrina de la situación irregular se sustituye por la Doctrina de la Protección Integral; de las nuevas transformaciones institucionales, desde los acuerdos internacionales, que se abren debates en torno a las infancias y adolescencias en situación de internación. Y se comienza a centrar el pensamiento en las posibles formas de desinstitucionalización, del reintegro familiar, del trabajo con las familias de estos NNA, se comienza a pensar en nuevas intervenciones que permitan abordar las situaciones que a ellos refieren.

Nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia (2004)

Si bien en 1989 se aprueba la convención y es Ley en Uruguay desde 1990, no obstante, recién se modifica el Código en el año 2004.

Este cambio implicó la construcción de un nuevo marco normativo que garantice, promueva y defienda los derechos de los niños, niñas y adolescentes, con el objetivo de establecer un sistema de protección integral de los derechos de esa población en virtud de los Derechos consagrados en la CDN:

Para la interpretación e integración de este Código se deberá tener en cuenta el interés superior del niño y adolescente, que consiste en el reconocimiento y respeto de los derechos inherentes a su calidad de persona humana. En consecuencia, este principio no se podrá invocar para menoscabo de tales derechos (art. 6).

Esta nueva normativa sobre los derechos de los NNA implicó un mayor accionar del Estado como organismo garante de hacer efectivos estos derechos. Y el INAME pasa a denominarse Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU), comenzando un proceso de readecuación institucional que implicó revisar las prácticas e intervenciones

anteriores para adecuarlas a este marco legal, dando cuenta de la Doctrina de Protección Integral, entendida como:

el conjunto de acciones, políticas, planes y programas que con prioridad absoluta se dictan y ejecutan desde el Estado, con la firme participación y solidaridad de la familia y la sociedad para garantizar que todos los niños y niñas gocen de manera efectiva y sin discriminación de los derechos humanos a la supervivencia, al desarrollo y a la participación, al tiempo que atienda a las situaciones especiales en que se encuentran los niños individualmente considerados o determinado grupo de niños que han sido vulnerados en sus derechos (Sellanes, 2012, p. 9).

Si bien continuó siendo un servicio descentralizado a todos sus efectos y competencias, dejó de depender del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) relacionándose con el Poder Ejecutivo bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) como lo establece la LEY 17.866, siendo este el ámbito de coordinación de las políticas públicas.

La misión del Instituto es:

Garantizar el ejercicio efectivo de la ciudadanía de todos los niños, niñas y adolescentes del Uruguay, como corresponde a su calidad de sujeto pleno de derecho” y como visión se posiciona como “rector de políticas destinadas a promover, proteger o restituir los derechos de niños, niñas y adolescentes, articulado en un Sistema Nacional de Infancia, en el marco de la Doctrina de Protección Integral (INAU, 2019, p. 3).

En el proceso de analizar el lugar del Estado en la protección de la infancia, un hito importante, pero sin continuidad en la política pública fue en el año 2008 la elaboración de la ENIA (Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia) creada para el período 2010 – 2030, participando para tal fin varias instituciones públicas, de la sociedad civil, partidos

políticos, academia, también se recibió el apoyo del sistema de las Naciones Unidas y 4386 niños, niñas y adolescentes de todo el país, cuya opinión fue recogida a través de la Consulta Nacional “Opino y Vale”. El enfoque de la ENIA se basa en las normativas internacionales sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes, particularmente en los contenidos en la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, allí se plantea:

Desarrollar una política pública centrada en los derechos, no debe agotarse en la restitución de los derechos vulnerados, sino que habrá de extenderse a la promoción de derechos adquiridos y a la apertura de canales para el pleno ejercicio y goce de los mismos (ENIA, 2008, p. 36).

El objetivo de sus directrices es garantizar el cumplimiento de los derechos fundamentales de la infancia y la adolescencia, teniendo presente el marco legal que rige en nuestro país.

Esto llevó a pensar a las políticas públicas con un enfoque de derechos, desde el interés superior del niño y otros principios de la Convención, en los que el Estado debió asumir determinadas obligaciones, como se establece en el Código de la Niñez y Adolescencia (CNA) en sus art. 18 y 19, políticas sociales de promoción y protección a la niñez y adolescencia:

el fortalecimiento de la integración y permanencia de los niños y adolescentes en los ámbitos primarios de socialización: la familia y las instituciones educativas, y la descentralización territorial que asegure el acceso de los niños y adolescentes y familias en toda la gama de servicios básicos (Art. 39).

Este Código fue aprobado en nuestro país en el año 2004 colocando al Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU) como el principal organismo rector de las políticas de infancia.

La Convención en su art. 9 también determina que:

Los Estados Partes velarán por que el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos, excepto cuando, a reserva de revisión judicial, las autoridades competentes determinen, de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables, que tal separación es necesaria en el Interés superior del niño (CNA, art. 9).

De esta manera, si bien el Código como la Convención priorizan el derecho a vivir en familia, también se establece claramente que el Estado debe intervenir en aquellas situaciones en las que sea vulnerado el derecho del niño, niña y adolescente en su seno familiar.

Allí tendrá un rol privilegiado el INAU promoviendo la protección y restitución de esos derechos vulnerados de los niños, niñas y adolescentes afectados. Cuando no es posible restablecer tal situación, el Estado deberá velar por el interés superior del niño/a quien, una vez separado de su familia biológica, deberá buscar la/las alternativa/s de atención más adecuadas a la necesidad de cada niño, niña y adolescente, “entre las cuales pocas veces la institucionalización es la más adecuada” (Relaf-Unicef, 2015, p. 11).

En el caso de esta alternativa ella se produce como último recurso, por el menor tiempo posible, siempre y cuando sea beneficioso para ese niño, niña o adolescente, estableciendo un máximo de 45 días para los niños de hasta dos años de edad, mientras que 90 días para quienes tengan entre dos y siete años. Pero la realidad uruguaya es otra, mostrando que únicamente el 1% de las situaciones son institucionalizadas por menos de un mes, mientras que el 61% permanece internado más de un año (INAU, 2021).

Se hace mucho hincapié en que sea por el menor tiempo posible dado que pueden comenzar a surgir algunos problemas con el tiempo de permanencia allí, por las distintas edades de la población atendida, pueden haber casos que están internados por medidas de protección junto con sujetos que están por medidas y sanciones penal juvenil; o que existen casos con patologías psiquiátricas, problemas de consumo, etc.

La actualidad de INAU y el amparo

«Atender y proteger en forma integral a los niños y adolescentes que se encuentran violentados en sus derechos, amenazados o vulnerados en su integridad física, psicológica, social y/o sin amparo familiar desde su concepción hasta la mayoría de edad, propiciando y apoyando su reinserción familiar y comunitaria» (INAU, 2010)

En el capítulo anterior, se analizó cómo la protección de la infancia y la adolescencia ha evolucionado a lo largo del tiempo. Esta transición se ha caracterizado por un cambio de enfoque, pasando de una modalidad tutelar represivo-compasiva a un modelo que busca una protección integral, siendo impulsado esto a través de reformas legislativas y nuevas configuraciones institucionales. En la actualidad, el INAU tiene un papel crucial en este contexto, con reducido éxito, en la implementación de políticas de bienestar y los derechos de los niños, niñas y adolescentes en situaciones de vulnerabilidad.

De esta manera en el año 2014 comienza en el Instituto una readecuación institucional, para lo cual se elabora un documento con los ejes programáticos que llevan adelante su política, siendo estos:

1. Protección Integral a la Primera Infancia y en el marco del Sistema Nacional de Cuidados
2. Derecho a la Vida en familia y fortalecimiento de las parentalidades
3. Vida libre de Violencias
4. Fortalecimiento Institucional
5. Acceso a bienes culturales, espacios públicos y derecho a la ciudad

6. Descentralización del sistema de responsabilidad penal adolescente (INAU, 2019, p. 4)

Para el presente trabajo se entiende relevante ahondar en la línea estratégica número dos, dado que está relacionada con el objeto de estudio y está basada en el Derecho de los niños, niñas y adolescentes a vivir en familia y/o entornos familiares.

La vida familiar es el ámbito adecuado para el mejor logro de la protección integral. Todo niño y adolescente tiene derecho a vivir, crecer junto a su familia y a no ser separado de ella por razones económicas. Sólo puede ser separado de su familia cuando en su interés superior y en el curso de un debido proceso, las autoridades determinen otra relación personal sustitutiva (art. 12, CNA, 2004).

INAU definió diversas estrategias para efectivizar el derecho a vivir en familia y fortalecer las parentalidades, una de ellas es la reconversión de los Hogares de 24 horas a Centros de Acogimiento y Fortalecimiento Familiar (CAFF). Dicha modalidad, es una respuesta institucional planteada como alternativa para la desinstitucionalización, que pretende garantizar el derecho a vivir en familia de aquellos niños, niñas y adolescentes que pierden, ven interrumpidas, o deterioradas las capacidades de cuidado de sus familias de origen.

Para conseguirlo se propone definir un proyecto para cada niño, niña, adolescente que establezca quiénes de estos pueden retornar a sus familias de origen, quienes requieren de un acogimiento familiar, y quienes serán integrados, como medida de protección, con una familia adoptiva.

En este sentido, desde las neurociencias, se han abordado las consecuencias que tiene la dinámica de funcionamiento de las instituciones en la vida de los niños, niñas y adolescentes que allí residen. La conclusión más contundente al respecto indica que quienes

crecen en el marco de una institución sufren importantes daños a nivel neurológico y psicológico (Relaf Unicef, 2015, p. 23).

A continuación, se presentan datos estadísticos a nivel nacional y departamental, obtenidos del Sistema de Información para la Infancia (en adelante SIPI) sobre la atención que brinda INAU a los niños, niñas y adolescentes que residen en Hogares de 24 horas Oficiales y en Convenio (Fuente: elaboración propia):

| Población de NNA atendidos a nivel Nacional a Diciembre 2023 | Tramos de Edad | | | |
|---|-----------------------|------|----------|--------------|
| Modalidad | 0-5 | 6-12 | 13 y más | Total |
| Atención integral de tiempo completo (residentes en Centros Oficiales) | 61 | 243 | 309 | 613 |
| Atención integral de tiempo completo (residentes en Centros por Convenio) | 89 | 419 | 429 | 937 |
| Población de NNA atendidos a nivel Departamental a Diciembre 2023 | | | | |
| Modalidad | 0-5 | 6-12 | 13 y más | Total |
| Atención integral de tiempo completo (residentes en Centros Oficiales) | 5 | 12 | 29 | 46 |
| Atención integral de tiempo completo (residentes en Centros por Convenio) | 14 | 16 | 16 | 46 |

- A nivel Nacional los datos se extrajeron de:
 - 43 Centros de 24 horas Oficiales
 - 24 Centros de 24 horas en Convenio
- A nivel Departamental los datos se extrajeron de:
 - 3 Centros de 24 horas Oficiales
 - 2 Centros de 24 horas en Convenio

Contextualización de INAU en San José y de los Centros de atención directa (24 hs.)

Dando inicio al último apartado del presente capítulo, resulta oportuno incluir algunos datos demográficos del departamento de San José, campo de estudio de la monografía, con la intención de realizar una breve contextualización del territorio y de INAU en el mismo.

Dicho departamento, fue fundado por el Teniente de Dragones Eusebio Vidal el 1° de junio de 1783. Con 4992 km² es el cuarto departamento menos extenso (por delante de Maldonado, Canelones y Montevideo) y es el cuarto más densamente poblado (por detrás de Montevideo, Canelones y Maldonado).

Está ubicado al suroeste del país, limitando al norte con Flores, al este con Florida, Canelones y Montevideo, al sur con el río de la Plata que lo separa de la República Argentina, y al oeste con Colonia. De acuerdo al censo realizado por el Instituto Nacional de Estadística (INE) hasta el año 2011 se encontraba compuesto por una población de 108.304 habitantes, residiendo mayormente en el Área Urbana, la cual está conformada según el Instituto por varias Localidades Censales como son San José de Mayo (capital departamental), Ciudad del Plata (en adelante CDP) o Zona Metropolitana, Libertad, Rodríguez, Ecilda Paullier, entre otras.

CDP es el segundo centro urbano del departamento caracterizado por una gran dispersión geográfica, que comprende a su vez varias localidades; y por una alta concentración demográfica, casi al nivel de la capital departamental. Según Marsiglia(2012):

La magnitud del crecimiento de esta zona ha estado asociada a su particular ubicación dada su proximidad con el centro urbano más dinámico del país. La migración, estuvo asociada a dos fenómenos que se reforzaron mutuamente: la migración campo-ciudad que no llega a Montevideo y se asienta en las rutas de acceso, y el afincamiento de pobladores expulsados por la dinámica excluyente de la capital en las últimas décadas (p. 7).

Este gran crecimiento poblacional no es acompañado por una adecuada infraestructura de bienes y servicios en la zona, lo que genera un constante crecimiento de asentamientos irregulares. Y un efecto similar, pero en menor medida sucede en la periferia de la capital. En términos generales, podemos decir que este crecimiento de la población en CDP impacta fuertemente en el crecimiento demográfico global del departamento.

Y la ciudad de Libertad comprende el tercer centro urbano del departamento. Es decir que la distribución de la población urbana se encuentra mayoritariamente concentrada en esas tres ciudades. En tanto que Ecilda Paullier y Rodríguez se ubican como la cuarta y quinta ciudad del departamento con 2585 y 2584 habitantes respectivamente, el resto de los centros poblados o localidades tienen menos de 1500 habitantes (INE, 2011).

La distribución territorial de la población muestra un alto porcentaje de residentes en el medio rural, respecto a otros departamentos. Existiendo por un lado la ruralidad dispersa, que según Caggiani (2004, p. 31), esto se corresponde con la población que tiene una gran incidencia de ocupación relacionada al trabajo de la tierra o derivado de la misma, ubicándose en el centro oeste y norte de este territorio. Y una ruralidad nucleada que incluye aquellas localidades con menos de 5000 habitantes que se relacionan con las tareas rurales, ubicadas en este caso a los costados de las rutas nacionales.

Respecto a CDP diremos que de acuerdo al Censo de 2011 es la zona del departamento con mayor concentración de niños y adolescentes. El 18,4% de los jóvenes de San José entre 15 y 24 años de edad no están vinculados al ámbito estudiantil o laboral, lo que en valores absolutos alcanza las 5.427 personas (INE, 2011). En el Área Metropolitana se revela el porcentaje más alto siendo en mujeres del 31,4% y en varones del 23,9%. Esta zona se encuentra entre las secciones censales con mayor promedio de necesidades básicas insatisfechas. (INE, 2011)

Esta aproximación al contexto departamental nos permite visualizar sus particularidades y de esta manera ir acercándonos al papel que juega el Estado en el territorio, a través de los programas que lleva a cabo el INAU, con énfasis en los centros de 24 horas.

A diciembre 2023 INAU en el departamento de San José atiende a un total de 4202 NNA en sus diferentes modalidades, divididos en nueve centros de gestión directa oficiales y cuarenta en convenio. Además de ciento trece hogares que pertenecen al Programa de Acogimiento Familiar, sumando un total de 159 NNA atendido en dicha modalidad. (SIPI, 2023)

Los centros de gestión directa se componen por tres Hogares de Tiempo Completo (uno de niños y dos de adolescentes), dos Centros de Atención a la Primera Infancia (en adelante CAPI - 0 a 3 años), tres Clubes de Niños (5 a 12 años) y un Centro de Referencia que atiende a NNA (0 a 18 años) y sus familias. Aquí cabe aclarar que los Centros de Tiempo Completo del departamento si bien están en un proceso de transformación a Centro de Acogimiento y Fortalecimiento Familiar (CAFF), se continúan llamando “Hogares”, dado que no cuentan ni con los recursos humanos y técnicos necesarios (como abogado, educadores sociales, trabajador social, etc.), ni con la cantidad de población adecuada para desarrollar la tarea como si fueran CAFF. Muy por el contrario, la población atendida es mayor en modalidad residencial en el Hogar, que en lo denominado “contexto”.

Al tiempo que los centros en convenio se dividen en 2 Hogares de Tiempo Completo (uno atiende NNA de 0 a 18 años; y el otro es un hogar de madres con hijos de 0 a 18 años, víctimas de violencia de género); 19 Centros de Atención a la Infancia y a la Familia (CAIF); 7 Clubes de Niños; 6 Centros Juveniles; 1 Equipo Territorial de Atención Familiar (ETAF); y 5 Centros con Discapacidad.

La mayoría de las situaciones institucionalizadas en los Hogares de Tiempo Completo del departamento provienen de CDP, siendo los motivos de internación que más prevalecen los problemas vinculados a la familia tales como abuso, violencia, consumo problemático

CAPÍTULO 3. TRABAJO SOCIAL Y FAMILIA EN CONTEXTO DE POLÍTICAS DE AMPARO

«(..) el Trabajo Social es una disciplina cuyo objetivo es la intervención, dirigida al abordaje de problemas sociales (que se constituyen en su objeto), desde la práctica (fundamentada en la teoría social) y con los sujetos involucrados en ella, apuntando al mejoramiento de su calidad de vida y al desarrollo de sus potencialidades no resueltas»

(Claramunt, 2006, p. 7)

En el análisis del presente capítulo proponemos construir un recorrido sobre la mirada del trabajo social con respecto a la familia, en un primer momento desde el punto de vista histórico y teórico, para luego adentrarnos en la realidad de las políticas de amparo en Uruguay, y por último presentar algunas posturas y metodologías del trabajo social, que surgen de las entrevistas realizadas a las trabajadoras/es social del INAU.

Trabajo Social y familia

El Trabajo Social, de acuerdo a lo que expresa De Martino (2020) tiene origen en el proceso de división del trabajo socio – técnica del trabajo, como agente operador de las políticas sociales, intentando reducir los daños que produjo el capitalismo en las poblaciones. Al mismo tiempo es una profesión que se ha encontrado sumida en las contradicciones que se sustentan entre el capital y el trabajo, entre el Estado y sus políticas, y la relación con la población con que se interviene.

Su intervención estaba planteada desde la vigilancia y el control hacía aquellas poblaciones que eran consideradas “de riesgo” para el resto de la sociedad, más específicamente al ámbito de la salud y los hábitos; lo que impacta en la génesis del Trabajo Social visto como un modelo de diagnóstico y tratamiento.

Más tarde, con los procesos de reconceptualización se consiguió posicionar al Trabajo Social como parte de las Ciencias Sociales, distanciándose del Modelo Médico Hegemónico. Esto implicó re pensar el objeto de intervención y la práctica misma de la profesión, lo que la llevó a apropiarse y producir un bagaje teórico – metodológico desde el cual poder intervenir como una práctica independiente y comprometida con la realidad, capaz de ir más allá de los mandatos de las clases dominantes.

Y será el contacto con el cotidiano de la población, ámbito de inserción del Trabajo Social, lo que generará la posibilidad de cambio de sus condiciones de vida, visualizando oportunidades para realizar un salto en el campo de los posibles.

Podemos afirmar entonces que en el Trabajo Social la intervención con familias se encuentra desde los orígenes de la profesión, mayoritariamente con la población más vulnerable social y económicamente. La familia como ámbito de inserción del Trabajo Social implica una complejidad no solo por las relaciones que se construyen en su interior sino también por las relaciones que se establecen con el exterior. Según Miotto (2015) “(...) ella no es apenas una construcción privada, sino también pública y tiene un papel importante en la estructuración de la sociedad en sus aspectos sociales, políticos y económicos” (p. 41).

La vida cotidiana también se presenta, como ámbito de inserción del Trabajo Social y es allí donde se produce y reproduce la vida de los sujetos, a través de la intervención profesional, gestando posibilidades de mejora en su calidad de vida y de cambio en sus hábitos. La niñez es la etapa en la que penetran intensamente esos procesos familiares que influirán en el devenir de sus vidas, de tal manera que cada acontecimiento vivido va a ser apropiado y reproducido por éste de modo natural.

De esta manera la familia es considerada como “el medio natural donde debe desenvolverse o socializarse todo niño y adolescente” (INAU, 2010), para forjar y fortalecer los lazos desde políticas que apelan a mantener ese vínculo.

Si nos situamos a partir del paradigma de la protección integral, enmarcada en el Código de la Niñez y Adolescencia, la Convención de los Derechos del Niño, entre otros, estos acuerdan que vivir en familia es un derecho de las infancias y las adolescencias, que deben garantizar, siempre y cuando los contextos familiares brinden un ambiente de crecimiento seguro.

Por lo que INAU (2010) retoma las consideraciones que ellos plantean, estableciendo como líneas de acción:

Atender y proteger en forma integral a los niños y adolescentes que se encuentran violentados en sus derechos, amenazados o vulnerados en su integridad física, psicológica, social y/o sin amparo familiar desde su concepción hasta la mayoría de edad, propiciando y apoyando su reinserción familiar y comunitaria (p. 12).

Estas líneas de acción permiten pensar a los niños como sujetos de derechos, pero cuya autonomía individual nunca será total, pero sí progresiva, dado que al mismo tiempo necesitan vínculos de protección, de cuidado, de afecto, de solidaridad, de compromiso y de responsabilidad hacia los demás, como sucede en el seno de las familias.

El Estado es responsable de promover y proteger estos derechos que le son propios a los NNA; y junto con las normativas internacionales, en lo que refiere a infancia y adolescencia, deben enfatizar en la importancia de que las políticas públicas, tienen que enfocarse en el fortalecimiento de las capacidades parentales, de manera de garantizar el cuidado y la protección de esta población.

Desde el Trabajo Social se puede contribuir al fortalecimiento de las capacidades monoparentales, a través de un proceso de acompañamiento planificado, donde las familias logren acceder a servicios, al empleo, a la educación, prestaciones, integren los cuidados que deben tener hacia los NNA, de forma de promover su interdependencia.

Así la institucionalización se plantea adoptarla como un último recurso, y en caso de producirse se debería tener como posibilidad la reinserción familiar, trabajando con la familia de ese NNA para que pueda volver a asumir las tareas de cuidado y de protección integral. En la actualidad hay evidencia que la permanencia por períodos extendidos en instituciones de protección perjudica a los niños, pudiendo afectar su desarrollo cognitivo, sus relaciones de apego, los vínculos con sus pares, y su salud mental.

También es pertinente considerar, que existen determinadas circunstancias, en las que los derechos de los NNA fueron vulnerados de tal manera que no puede pensarse en un reintegro familiar.

Un dato relevante a destacar es que nuestro país presenta una de las tasas de internación de niños en residencias más altas de la región. Al cierre del ejercicio 2023, 110.781 NNA se encuentran bajo el sistema de protección de INAU: de esos 1550 viven en instituciones de tiempo completo (24 h) (por Gestión Directa y Gestión por Convenio) y 3207 en alternativas familiares (Sistema de Información para la Infancia [SIPI], 2023).

En relación al logro de un egreso del Sistema de Protección Integral 24 horas (de INAU), puede suceder por dos formas, una primera tras llegar a la mayoría de edad y egresar del sistema de INAU; y una segunda es la reinserción a la vida en familia, ya sea con referentes familiares, adopción, familia amiga o familia extensa. Referente a la primera manera de lograr una desinternación, en el caso de los adolescentes que cumplen la mayoría de edad, el Centro tiene una forma de trabajo que gira en torno a la adquisición de una autonomía progresiva. En donde se evalúan las posibles vías de egreso, como la generación de un alquiler a través del nuevo programa “Estrategia de Integralidad en los Procesos de Egreso”. (MVOT, 2024)

Este programa es una estrategia de trabajo interinstitucional e intersectorial entre INAU, MIDES (INJU) y MVOT, que tiene como población objetivo jóvenes de 17 a 21 años

que egresan de instituciones de protección y sistema penal adolescente. Siendo también otra vía el pago de una estadía en una residencia estudiantil, dependiendo de cada situación en particular.

Al mismo tiempo se acompaña al adolescente a la obtención de un empleo formal, o una beca de trabajo en función de la situación del mismo. Y la segunda forma de lograr una desintegración refiere a la reinserción a la vida familiar del NNA, lo que implica un fortalecimiento familiar y una participación activa de la misma para modificar los motivos que llevaron a su internación.

Según De Martino (2020):

Implica considerar en las intervenciones el “interés superior del niño” consagrado en la convención y que significa un principio orientador a la hora en que se tensionan intereses, los derechos de NNA por encima de otros derechos; significa pensar siempre y actuar en función de qué puede ser lo mejor para el niño o niña antes que pensar en supuestos derechos de los adultos sobre ellos (p. 350).

Es un proceso de intercambios que se establece entre el Centro y la familia, para poder generar un ambiente que favorezca al desarrollo del NNA, con el objetivo de restituir sus derechos vulnerados, se trabaja en las condiciones materiales de la vivienda, en ocasiones se solicitan apoyos socioeconómicos para la construcción de otra pieza, favoreciendo la comodidad habitacional; se solicita la compra de camas u otros materiales.

También se trabaja en las redes de esta familia, como ser las comunitarias, familiares, de servicios como la escuela, liceos, clubes de niños, CAIF, CAPI, entre otras. Se evalúa la situación económica que asegure el sustento familiar, el poder acceder a un empleo o un emprendimiento que sea de sustento económico para el hogar. Se trabaja también en la obligación de mantener actualizados los controles de salud, cuidar la higiene personal de esos

NNA, atender la salud física y mental de los mismos en caso que así lo requieran, así como de sus referentes familiares.

Se inicia entonces un proceso de acompañamiento que continua por un determinado tiempo, de entre 12 a 24 meses, y se llama “atención en contexto”. De esta manera el Centro conforma un equipo de trabajo integrado por educadores y técnicos, que se abocan al seguimiento familiar, para velar “(...) por el cumplimiento de los derechos del niño, niña o adolescente y busca fortalecer las capacidades de cuidado.” (INAU - UNICEF, 2021, p. 6)

El Trabajo Social en políticas de amparo

«Para que esto sea posible, el Estado social uruguayo se perfecciona, extiende su accionar y llega a familias y personas hasta ese momento desprotegidas» (Filardo y Merklen, 2019)

El Trabajo Social como disciplina que busca promover el bienestar de las personas y comunidades, en situación de vulnerabilidad, juega un papel fundamental en el diseño e implementación de políticas de amparo. Estas, son consideradas fundamentales, dado que proporcionan un marco legal y operativo para proteger los derechos de la población, como en este caso los NNA de nuestro país. El presente capítulo desarrollará cómo el Trabajo Social se integra en estas políticas, facilitando el acceso a recursos y promoviendo la justicia social.

En Uruguay, algunas de las políticas de amparo están respaldadas por un conjunto de leyes y normativas que garantizan derechos fundamentales, como el propio Código de la Niñez y Adolescencia (Ley 17.823), la Ley de Salud Mental (Ley 19.529) y Ley de Protección Integral de personas con discapacidad (Ley 18.651).

Se podría sintetizar que para intervenir en las políticas de amparo el Trabajador Social realiza diagnósticos integrales e intervenciones que permiten identificar y atender necesidades y problemáticas de la población vulnerable, para lo cual es necesario, según

manifiesta una de las entrevistadas que *“Uno tiene que ir actualizándose todo el tiempo, dado que hay y van a ver nuevas problemáticas. Hay mucho para pensar y trabajar porque hoy por hoy, los güirises están atravesados por cosas que hace 20 años no.”* (Entrevista N° 2, 2 de febrero 2024)

En su intervención este profesional brinda apoyo directo a los NNA y sus familias a través de los diferentes programas, que lleva adelante INAU, *“...para garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes (NNA).”* (Entrevista 2, 2 de febrero 2024)

Promueve la participación activa de los involucrados para identificar sus necesidades y formular soluciones, a través de cómo lo expresa una de las entrevistadas *“... ir generando un vínculo de confianza, manteniendo por supuesto la distancia que tiene que existir para que las cosas se den.”* (Entrevista N° 2, 2 de febrero 2024)

Esto permite fortalecer un enfoque más de autosuficiencia de las familias; que según una de las profesionales *“Siempre la idea es que tengan un rol preponderante, que puedan hacerse cargo de sus responsabilidades pero que puedan garantizar los derechos de esos niños.”* (Entrevista N° 1, 2 de febrero 2024)

Su intervención ha facilitado que muchos NNA en situación de vulnerabilidad, accedan a servicios esenciales:

“Acá en INAU se trabaja mucho eso de mejorar las condiciones de vivienda en la medida que se pueda, con los recursos que tenemos, con el mobiliario, en acompañar a las familias con necesidades básicas como canasta de comestibles. Derivarlas a otras instituciones (,,).” (Entrevista N° 1, 2 de febrero 2024)

Así como lo expresa una de las entrevistadas *“Se apunta a que todos los derechos estén garantizados. Referente a la salud, siempre que hacemos entrevistas pedimos los controles de salud, que estén al día, que estén actualizados. Ver que si por ejemplo, el profesional entendió que necesitaba un tratamiento específico, ver si lo está haciendo, sino lo*

inicio porque, si es que no puede pagar una orden se apunta a que vayan a un centro especializado donde puedan recibir esos tratamientos. También ver que tengan la cédula al día, por ejemplo, todo lo que es la documentación, si lo económico no lo permite se oficia desde INAU y se le consigue para que la cédula sea gratis, o se lo apoya con una canasta si hay cuestiones alimenticias, referente a la educación nos comunicamos con las escuelas, con los liceos.” (Entrevista N° 2, 2 de febrero 2024)

Según De Martino (2020, p. 351) “el impacto que las situaciones generan en quienes trabajan en intervención directa puede ser procesado siempre en la medida que el técnico-profesional pueda apoyarse en un equipo que oficia como soporte”. Por lo tanto, el apoyo entre pares es esencial para que el profesional no se vea sobrepasado por la carga emocional de las situaciones que atiende. La intervención en equipo proporciona un espacio para procesar las dificultades y mejorar la calidad de la atención.

Todos estos factores contribuyen a la creación de un entorno más favorable para el desarrollo de políticas inclusivas y equitativas.

Pero a pesar de los avances esta disciplina enfrenta algunos desafíos al momento de intervenir, como la carencia de servicios especializados y falta de recursos adecuados, especialmente en zonas con población con derechos vulnerados y de rápido crecimiento como Ciudad del Plata, la demanda de servicios sociales supera la oferta disponible:

“Creo que todavía en INAU faltan muchos servicios, por ejemplo, en lo que es San José, Ciudad del Plata está muy complicado, a crecido en número muchísimo, es una población en constante crecimiento, de mucha vulnerabilidad y los servicios no dan abasto. Entonces, si se quiere tener un adecuado seguimiento en territorio tienen que haber más servicios. Creo que se está trabajando un montón en eso, de hecho, se han abierto nuevos servicios, pero todavía falta y centros especializados también.” (Entrevista N° 2, 2 de febrero 2024)

La carencia de formación especializada ante las diferentes problemáticas que abordan de los NNA y sus familias, es otro desafío que deben enfrentar los profesionales, quienes según expresa la entrevistada “(...) *de repente tenemos que hacer una entrevista donde te ponen a contar con lujo de detalles como surgió el abuso, como se dieron cuenta y a uno le sucede de pensar que digo, para donde voy. Es muy difícil, hay que ser muy cuidadosos...*” (Entrevista N° 2, 2 de febrero 2024) Contar con las herramientas conceptuales sobre las diferentes temáticas que aborda es fundamental para “ (...) garantizar prácticas respetuosas, inclusivas, democráticas y no revictimizantes” (De Martino, 2020, p. 353).

Interviene en una variada cantidad de situaciones, a las que se le exige dar una respuesta inmediata, imponiendo el sistema judicial plazos y exigencias que a menudo no son compatibles con el tiempo necesario para realizar intervenciones de calidad, lo que genera tensiones entre la inmediatez de la respuesta y la profundidad del trabajo social, expresado así por la entrevistada “*Por eso es fundamental pensar la intervención. (...) uno mismo y con los otros equipos, ya sea en la inmediatez que se nos exige. Tenemos el poder judicial exigiéndonos, plazos, días, soluciones ya, que nos hace cuestionarnos. (...) Los tiempos para intervenir a veces son muy cortos...*” (Entrevista N° 1, 2 de febrero 2024)

Esto hace cuestionar la disponibilidad y pertinencia de las intervenciones de política pública que garanticen la protección integral de derecho, dado que al producirse un déficit de bienes y servicios de calidad; y de cantidad suficiente que debe brindar el Estado, se convierte en un asunto público. Por lo cual para buscar respuestas deberá tomar acciones en el corto, mediano y largo plazo.

De acuerdo a lo expresado por De Martino (2020):

Es innegable que estas dificultades interpelan las posibilidades y expectativas de inclusión y de integración social que recaen sobre el MIDES en tanto coordinador de las políticas sociales. Sin embargo, de manera alguna esto implica colocar a dicha

Secretaría de Estado como única responsable. Se requieren de esfuerzos institucionales y técnicos asumiendo que es necesaria una base más sólida de asistencia para establecer sobre ella las estrategias de promoción que sean posibles. (p. 421)

De las entrevistas realizadas ambas coinciden en que a través de la intervención que realizan logran llegar a la población objetivo, a aquellos NNA y familias que ven sus derechos vulnerados, logrando cercanía y una buena aceptación de los mismos, conociendo sus demandas y necesidades. Y a pesar de los esfuerzos por garantizar el acceso de la población atendida a servicios esenciales y promover la autosuficiencia familiar, enfrenta importantes desafíos, como la falta de servicios especializados, la presión judicial para intervenciones rápidas, y la necesidad de formación continua. Además, es fundamental la colaboración interdisciplinaria para gestionar las exigencias emocionales y técnicas del trabajo. Estos factores subrayan la importancia de una intervención más equitativa, coordinada y sostenible a nivel institucional y de políticas públicas.

La mirada desde el Trabajo Social a las familias en programas de amparo

«El rol del TS, por tanto, lejos de imponer formas de relacionamiento desde el deber ser construido como deseable, estará siempre orientado hacia la protección, la orientación y el acompañamiento de NA y sus referentes protectores (...)»

(De Martino, 2020, p. 355)

En Uruguay, el CNA aprobado en 2004 coloca a INAU como Instituto rector de políticas de infancia, por tanto será éste quien debe garantizar la protección y restitución de derechos de aquellos niños, niñas y adolescentes privados de su medio familiar.

Lo que se define a través de las intervenciones que realizan los Trabajadores Sociales, como profesión referente para hacer cumplir estos derechos, en este caso en el departamento de San José, expresan que:

“de nuestro trabajo, el objetivo es restituir los derechos. Es muy variable, todos los procesos son distintos, todas las familias son distintas, hay familias que tienen apertura, otras que no. Entonces, en la medida de lo posible se busca de que los derechos sean restituidos, incluso cuando llegas a la internación de un niño también estas restituyendo derechos.” (Entrevista N° 2, 2 de febrero 2024, párr. 8)

Por lo antes expuesto se entiende que, si bien se debe priorizar que los NNA crezcan en su entorno familiar, hay situaciones familiares en las que los referentes no logran cumplir con sus deberes inherentes a la patria potestad, vulnerando así sus derechos.

Según lo que se deduce de una de las entrevistas que *“Siempre estamos trabajando en esa dualidad, de que, la familia tiene que hacerse cargo de sus responsabilidades, tiene sus derechos pero siempre lo que importa es el interés superior del niño”* (Entrevista N° 1, 2 de febrero 2024)

Cuando no es posible revertir tal situación, el Estado procura salvaguardar la integridad de ese NNA, separándolo de su familia biológica buscando la alternativa de atención adecuada y más apropiada a su necesidad; cumpliendo un papel clave el rol que desempeña el Trabajador Social *“Sabemos que reparar ese daño también es difícil y por ello trabajamos mucho con las familias y con las redes de esas familia.”* (Entrevista N° 1, 2 de febrero 2024) intentando tomar contacto con *“un abuelo, a una tía y también consideramos en muchos casos lo que es familia amiga, familia extensa o familia por afinidad.”* (Entrevista N° 1, 2 de febrero 2024)

Cabe destacar que si bien el Estado aparece como el responsable de garantizar la protección de la población vulnerable a la cual hacemos referencia, aparece otro actor que

también juega un rol relevante en ello, y es la sociedad. En este caso podemos hacer referencia al Programa de Acogimiento Familiar, el cual requiere del compromiso y la disponibilidad de personas para asumir estas tareas.

Surge como una modalidad de atención de los NNA, alternativa al internado, que permite restituir su derecho a vivir en familia y disminuye de algún modo las secuelas físicas y psíquicas que causa en algunos de ellos el internado. Como lo expresa la Trabajadora Social

“Cuando hay familias tratamos siempre, en la medida de lo posible de priorizar eso y para ello se ofrecen determinadas alternativas o programas que hay dentro de Acogimiento Familiar que son las diferentes modalidades. Puede ser familia amiga en el caso que no haya familia, una familia extensa que si o si tiene que haber un vínculo consanguíneo o la familia por afinidad que no tiene por qué ser familia de sangre, puede ser una madrina, un vecino, un hermano de un tío, es que exista un vínculo no consanguíneo. Una vez que se incorporan a acogimiento familiar bajo alguna de estas modalidades siempre tiene que haber un equipo que haga seguimiento (...) la familia de origen. Es una nueva prestación que también tiene que haber un equipo en territorio que haga el seguimiento, que acompañe y apoye a esa familia. En esta es más que nada la familia que tiene una vulnerabilidad económica”

(Entrevista N° 2, 2 de febrero 2024)

Es un programa que intenta dar una respuesta temporaria a las situaciones de NNA que deben ser privados del cuidado de su familia de origen, por diferentes razones. Existe en ellas un fuerte componente de solidaridad como principal motivación para postularse, para cuidar a otro ser que está en una situación de vulnerabilidad. Y tal como relata la profesional

“En todo lo que se puede se trabaja a la par con la familia y se los apoya, se los escucha (...) creo que es fundamental poder crear un buen vínculo con las familias, para que ellos cada

vez que necesiten algo puedan verbalizarlo y trasmitirlo” (Entrevista N° 2, 2 de febrero 2024).

Al indagar acerca de qué sucede cuando una familia se postula y cumple con el proceso, una de las entrevistadas expresa

“una vez que se aprueba y viene el nombramiento de la familia es que nosotros nos acercamos a los hogares que hay acá en San José, porque la prioridad de INAU hoy por hoy es desinternar güirises. Entonces ahí es que se presenta el perfil de las familias y se vé en conjunto con el hogar que posibilidad o que niños podrían incluirse en ese núcleo familiar (...) Nosotros les entregamos lo que es el informe, tenemos una entrevista presencial con ellos para contarles, para despejar alguna duda, pero todo lo que tiene que ver con la integración de los chiquilines a un núcleo depende del equipo del Hogar, que es el que conoce a los gurises.” (Entrevista N° 2, 2 de febrero 2024)

Por otra parte, en lo que concierne al seguimiento de situación, una vez que la familia de acogida integra a un NNA a su núcleo familiar, quien realiza el acompañamiento a la familia es el equipo del Centro en donde se estaba anteriormente atendido ese niño o niña. En una de las entrevistas se expone en cuanto a esto un

“ejemplo una familia extensa es una abuela que se va a hacer cargo de tres nietos, entonces se le hace firmar que esa señora se va a hacer cargo de esos tres nietos, que equipo y que profesional va a hacer ese seguimiento. Y los contratos son a un año. Todos los años se van renovando, por eso es importante que esté ese seguimiento y acompañamiento, porque si el equipo en realidad ve que los gurises no tienen garantizados sus derechos por más que sea la abuela, la tía o la vecina se puede cortar” (Entrevista N° 2, 2 de febrero 2024)

De acuerdo a lo que sostiene De Martino (2020, p. 539) “La garantía de los derechos es una corresponsabilidad entre familia, comunidad y Estado, a lo que sumamos las propias responsabilidades de niños, niñas y adolescentes en función de su desarrollo y condición.” Respecto a las dificultades acerca de lo que visualiza una de las profesionales en la entrevista dirá

“Hay mucho para pensar y trabajar porque hoy por hoy, los gurises están atravesados por cosas que hace 20 años no. Por ahí el chiquilín que hace 20 años ingresaba a INAU era por cuestiones económicas o porque no podían darles de comer, o porque trabajaban y estaban muchas horas solos. Hoy tenemos el consumo problemático, estos gurises ya vienen de padres con consumo, entonces traen consigo un montón de cosas que mamaron desde la panza” (Entrevista N° 2, 2 de febrero 2024)

Del relato de las experiencias compartidas surgen ciertos determinantes externos, en algunos casos biologicistas, que distancian las acciones sociales de las profesionales que perciben una falta de respuestas ante las situaciones descriptas anteriormente, dado que

“hay muchas situaciones que atraviesan, la salud mental, el consumo, la vulnerabilidad socio-económica, las condiciones socio-ambientales (...) La salud mental es un debe del estado uruguayo, entiendo yo, que a veces no da respuesta” y “Si bien hay instituciones para acompañar no es algo que se solucione rápidamente y a veces no se soluciona.” (Entrevista N° 1, 2 de febrero 2024)

También es interesante lo que se desprende de las entrevistas respecto a que “*estamos todo el tiempo atendiendo los emergentes*” (Entrevista N° 1, 2 de febrero 2024);

“Nosotros recibimos demandas externas, todos los días tenemos a alguien de guardia para esas situaciones que puedan llegar, que en realidad son las menos, porque se acercan sí, pero muchas de esas situaciones vienen solicitadas desde

juzgado. Hay una alta demanda desde el juzgado. A veces creemos que somos funcionarios del poder judicial porque es impresionante la alta demanda.”

(Entrevista N° 2, 2 de febrero 2024)

Visualizándose estos como factores que estarían influyendo negativamente en la tarea que desempeñan, en la calidad de la atención que se brinda desde la institución y dando cuenta también de ciertas dificultades para sostener un acompañamiento deseado.

En todo momento se busca potenciar a la familia, en sus diferentes modalidades, para que sea parte responsable de los cuidados hacía los NNA, apelando a su compromiso y participación.

La importancia de las decisiones institucionales

De las entrevistas realizadas a las profesionales del Trabajo Social surge que al momento de tomar decisiones, que plasman en sus informes, se les plantea un gran desafío, dado que quizás se está solicitando que un NNA sea separada de su familia, o pueda volver con ella, o se plantean otras alternativas. Esto supone una enorme responsabilidad frente al trabajo que llevan a cabo desde una perspectiva de restituir derechos. Tal como la expresa una de las profesionales:

“A veces estamos en ese juego de establecer, que capacidad tiene esa familia de cuidado, que capacidad tiene esa familia de garantizar derechos, que capacidad tiene esa familia de llevar adelante la crianza de su hijo. Siempre estamos trabajando en esa dualidad, de que, la familia tiene que hacerse cargo de sus responsabilidades, tiene sus derechos pero siempre lo que importa es el interés superior del niño. Entonces ahí acompañamos, sugerimos y en la medida que podemos le damos el protagonismo que es necesario, pero siempre cuidando que esos derechos estén garantizados y se cumplan” (Entrevista N°1, 2 de febrero 2024).

Esta encrucijada que recae sobre el profesional es parte de la reflexión de los equipos de trabajo y de las instituciones, si bien hay una responsabilidad ética en comprender la situación e informar para la toma de decisiones, no es una decisión individual, del profesional sino institucional.

REFLEXIONES FINALES

A modo de cierre de la presente investigación, diré que a lo largo del trabajo se ha podido cumplir con los objetivos propuestos, desarrollando la misma en base a aportes teóricos, revisión bibliográfica, así como con los aportes recabados de las entrevistas, posibilitando un rodeo teórico-metodológico, tal como lo expresa Kosik (1967), lo cual permite comprender y analizar el objeto de estudio aquí planteado.

En una primera instancia desarrollando la categoría de familia desde una perspectiva de derecho de las infancias, así como el contexto social de éstas en la ciudad de San José. Lo que implicó un recorrido conceptual de familia, infancia y su derecho a vivir en familia.

En una segunda instancia se presentaron los principales componentes de la política pública uruguaya en materia de amparo a las infancias, desde la lógica de la institucionalización. Ampliando la mirada sobre las intervenciones del Estado en materia de infancia y adolescencia. En este punto se observa la persistencia del modelo residencial en la atención de NNA, aunque se reconoce que la institucionalización debería ser el último recurso, en la práctica continúa siendo una realidad predominante en Uruguay. El crecimiento demográfico en zonas con población con derechos vulnerados como Ciudad del Plata, junto con la falta de infraestructura y servicios, en esta zona como el resto del departamento, agudiza la dependencia del modelo residencial, ya que no se cuenta con suficientes alternativas de atención en el medio familiar. Este contexto pone de relieve la necesidad de reforzar las políticas públicas que promuevan una desinstitucionalización efectiva, mejorando la calidad y cantidad de los recursos disponibles para garantizar alternativas más adecuadas, como el fortalecimiento de las capacidades parentales y los programas de acogida.

La falta de integralidad en las intervenciones de protección de los NNA refleja que, aunque el INAU asume gran parte de la responsabilidad, no puede abordar por sí solo todas las dimensiones de la vulnerabilidad infantil. Las ausencias intersectoriales en áreas clave como el apoyo económico, la salud mental, la vivienda y el tratamiento de adicciones hacen que las intervenciones, en muchos casos, sean insuficientes para garantizar una protección real y sostenible de los derechos de los NNA. Para lograr un verdadero enfoque integral, es imprescindible que las políticas de protección estén articuladas entre múltiples sectores del Estado. Se debe generar una mayor coordinación entre los diferentes organismos que intervienen en la vida de los NNA y sus familias, asegurando que el acceso a servicios esenciales sea completo y continuo. Solo a través de una intervención intersectorial robusta se podrá brindar una protección efectiva y garantizar que los derechos de los NNA se cumplan en todas las dimensiones de sus vidas.

Y por último, se logró problematizar la mirada del trabajo social sobre la familia a través de los técnicos que trabajan en el proceso de institucionalización de NNA en San José. Analizando las complejidades que se producen al interior de una familia, en el momento de pensar la situación de un NNA que ingresa al sistema de protección, se establece una continua señalización si esa familia será capaz o no de asumir los cuidados de estos NNA.

A través de las entrevistas podemos afirmar que las dificultades de las familias de no poder asumir ese cuidado, está dado por múltiples factores de carácter estructural que se producen en la sociedad, como son la pobreza, la desigualdad, los roles de género, la precarización y desafiliación del mundo laboral, la ausencia de redes de sostén, así como el consumo problemático de sustancias psicoactivas; y no por un problema intrínsecos de las familias.

Para que la familia cumpla su rol como principal protectora de las infancias y adolescencias, el Estado debe implementar políticas públicas integrales que aborden las múltiples dimensiones que afectan a las familias: políticas de salud, programas de vivienda, apoyo económico, y servicios que promuevan la salud mental y el bienestar familiar.

La concepción de la familia como base de la sociedad se reduce a un ideal inalcanzable si no se le proporciona el apoyo necesario para cumplir su función. Sin una protección adecuada por parte del Estado y la colaboración activa de la sociedad, las familias, especialmente las más vulnerables, no pueden garantizar los derechos de sus NNA, para que se haga efectivo, se requiere una responsabilidad compartida que fortalezca el rol de la familia, no solo como núcleo protector, sino también como una entidad apoyada y fortalecida por un entorno social y estatal inclusivo.

A lo largo del análisis, se observa que las demandas crecientes sobre los servicios de protección, particularmente en áreas con una alta concentración de población con derechos vulnerados como Ciudad del Plata, han superado la capacidad del sistema para ofrecer una atención integral y de calidad. La escasez de recursos humanos especializados ha provocado un debilitamiento en la calidad de las respuestas ofrecidas por el sistema de protección, generando una desprofesionalización en la atención de las problemáticas sociales complejas que enfrentan los NNA y sus familias. La desprofesionalización también se manifiesta en la incapacidad del sistema para ofrecer formación continua y especializada a sus profesionales. Como lo mencionan las entrevistadas, las situaciones con las que se enfrentan hoy en día los NNA son muy diferentes a las de décadas anteriores, y es necesario que los trabajadores sociales estén en constante actualización para abordar nuevas problemáticas como el abuso, el consumo problemático y las violencias estructurales que afectan a las familias. Sin embargo, debido a la falta de recursos, muchos de estos profesionales no tienen acceso a las

herramientas conceptuales y metodológicas necesarias para garantizar intervenciones respetuosas, inclusivas y no revictimizantes.

Otro punto a destacar es como la urgencia constante a la que se ven sometidos los Trabajadores Sociales dentro del sistema de protección limita gravemente los procesos de intervención y dificulta la construcción de respuestas estructurales y sostenibles. Para garantizar una atención de calidad, es fundamental equilibrar el enfoque, dando espacio no solo a la resolución de lo urgente, sino también al desarrollo de intervenciones preventivas, reflexivas y creativas, que promuevan soluciones a largo plazo y empoderen tanto a los NNA como a sus familias. Esta urgencia constante crea un ciclo en el que el sistema solo reacciona ante las crisis, sin tener la oportunidad de implementar soluciones preventivas, las cuales son claves para evitar que las familias lleguen a situaciones críticas, quedando así relegadas ante la necesidad de resolver lo inmediato. Esto impide que se desarrollen estrategias a largo plazo que realmente aborden las causas subyacentes de la vulnerabilidad, como la pobreza, la falta de acceso a servicios o las dinámicas familiares disfuncionales.

Finalizando con las reflexiones de la presente investigación diremos que aunque la doctrina de la protección integral ha sido un avance sustancial en la forma en que Uruguay aborda los derechos de los NNA, sigue siendo un proceso incompleto, en tensión constante con los paradigmas anteriores basados en la situación irregular y el control tutelar, la cual refleja la dificultad de implementar plenamente un enfoque que priorice el interés superior del niño en un contexto donde persisten prácticas y estructuras que no siempre están alineadas con esta visión. Para la plena implementación de la protección integral se requiere no solo un cambio normativo, sino una transformación profunda en las prácticas institucionales, en los recursos asignados y en la coordinación intersectorial para garantizar que los derechos de los NNA sean protegidos de manera integral y sostenible.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ariès, P. (1988). El niño y la vida familiar en el antiguo régimen. *Revista OEA*. 1(1). Disponible en: https://sujetos.files.wordpress.com/2010/04/el_nino_y_la_vida_familiar.pdf Acceso 08/02/2024.
- Cafaro, A.L. (2008). La construcción socio-histórica de la infancia: algunos desafíos en la actualidad. *En Revista Trabajo Social N° 44*. Editorial EPPAL.
- Caggiani, M.E. (2004). *Heterogeneidades en la Condición Juvenil Rural. Aportes para una definición sociológica de la juventud rural*. (Tesis de Maestría), Universidad de la República (Uruguay).
- Cairús, M. (2013). *Infancia y Trabajo Social: hacia una problematización de la intervención con infancia desde los Clubes de niños, INAU*. (Tesis de grado). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (Uruguay).
- Carlos, S. (2020). *FAMILIA AMIGA: estudio de su implementación como alternativa al internado*. (Tesis de grado). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (Uruguay).
- Castillo, M. y Colombo, K. (2014). *Pobreza en niños en Uruguay: caracterización y determinantes desde una perspectiva dinámica*. (Tesis de grado). Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República (Uruguay).
- Cillero, M. (2001). *El Interés superior del Niño en el marco de la Convención Internacional sobre los derechos del niño en Derechos de la niñez y la adolescencia*. CONMAJ, Escuela Judicial, UNICEF, Costa Rica.
- Claramunt, A. (2006). *Desentrañando la multidimensionalidad del Trabajo Social: reflexiones en torno a la definición de una cartografía de la profesión en el contexto actual*. Departamento de Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República (Uruguay).

- Condon, F.; Gonzalez, D.; Prego, C. y Scarone, B. (2011) *Los derechos de las niñas, niños y adolescentes privados del cuidado de su familia total o parcialmente. Análisis de su estado de cumplimiento*. Equipo Consultor Infancia Adolescencia Ciudadana. Aldeas Infantiles SOS (Uruguay).
- De Martino, M. (2010). Ocho notas críticas sobre políticas de protección a Niños y Adolescentes en América Latina. *Revista CUHSO. Cultura Hombre Sociedad*. 20(1).
- De Martino, M. y Vecinday, L. (2011). Notas sobre nuevas formas de gestión de la pobreza: individualización, informatización y responsabilidad familiar de los problemas sociales. *Revista Tendencias & Retos*, 1(16), 33–42. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4929359.pdf> Acceso 24/04/2024.
- De Martino, M. (2020). *Trabajo Social con familias: dilemas teóricos – metodológicos, éticos y tecno – operativos*. Universidad de República (Uruguay). Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Trabajo Social. Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay. Instituto Interamericanos del Niño, la Niña y Adolescentes.
- García, E. (1994). *Derecho de la infancia – adolescencia en América Latina: de la Situación Irregular a la Protección Integral*. Forum, Santa Fe de Bogotá.
- García, S. (1999). *Análisis de los cambios en las Políticas Públicas de Infancia*. Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Trabajo Social.
- García, S. (2008). *Protección especial en el campo de la infancia y la adolescencia. Cambios y continuidades en las políticas de la infancia y la adolescencia en el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay*. Comité de coordinación estratégica de Infancia y Adolescencia.
- Giorgi, V. (2001). *Niños, Niñas, Adolescentes entre dos siglos. Algunas reflexiones acerca del escenario de nuestras prácticas*. 5° Encuentro Nacional de Educadoras y Educadores Sociales. Cenfores- INAU, Uruguay.
- Grecco, A. (2021). *Modalidades de atención a niños y niñas desvinculados de sus familias de origen en INAU. La protección integral de la primera infancia en Montevideo y*

- Durazno*. (Tesis de grado). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (Uruguay).
- Iglesias, S. y Erosa, H. (2000). *El abandono y su construcción punitiva*. CENFORES. INAU. Disponible en: <https://www.inau.gub.uy/cenfores/biblioteca-digital/recursos-en-linea/item/1850-el-abandono-y-su-construccion-punitiva> Acceso 02/05/2024.
- Kosik, K. (1967). *Dialéctica de lo concreto*. México: Grijalbo S.A.
- Leopold, S. (2002). *Tratos y Destratos. Políticas públicas de atención a la infancia en el Uruguay (1934-1973)*. (Tesis de maestría no publicada). Universidad de la República - Universidad Federal de Río de Janeiro.
- Leopold, S. (2013). *Los laberintos de la infancia. Discursos, representaciones y crítica*. Universidad de la República (Uruguay). Ediciones Universitarias.
- Leopold, S. (2016). El “modelo de 1934”. Bases conceptuales de la atención pública a la Infancia en Uruguay. En Krmpotic, C.S. (Coord.). *La Protección social sin Estado: de la hospitalidad a la asistencia social*. 1ª ed. Espacio editorial.
- Méndez, M. (2023). *Sobre el derecho a vivir en familia en el contexto de la pandemia por COVID-19: Una mirada desde un Centro de Protección 24 horas en convenio con INAU*. (Tesis de grado). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Mioto, R. (2015) Conferencia Familia, trabajo con familias y Servicio Social. *Revista Rumbos*. 10(12), pp. 38-47.
- Pastorini, A. (2000). ¿Quién mueve los hilos de las políticas sociales? Avances y límites en la categoría "concesión-conquista" En Borgianni, E. y Montaña, C., *La política social hoy*. Cortez Editora.
- Sellanes, A. (2012). *Lógicas subyacentes a las políticas de infancia y adolescencia en Uruguay. Pensando las políticas de infancia*. Montevideo: Departamento de Trabajo Social- INAU.

Silva, D. y Domínguez, P. (2017). *Desinternar, sí. Pero ¿cómo?: controversias para comprender y transformar las propuestas institucionales de protección a la infancia y la adolescencia*. UNICEF. Mastergraf.

FUENTES

ENIA. Estrategía Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010 – 2030. Consejo Nacional de Políticas Sociales. Comité de coordinación estratégica de infancia y adolescencia.

INAU (2010). Manual de Organización y funciones.

INAU (2019). Informe de transición del gobierno período 2015 – 2020.

INAU (2019). Memoria Anual.

INAU – UNICEF (2021). Estudio de población y de capacidad de respuesta en sistema de protección 24 horas de INAU. *Relevamiento de recursos humanos y de niños, niñas y adolescentes atendidos*.

INE (2023). Encuesta continua de Hogares. Estimación de la pobreza por el método del ingreso.

Indicadores sociodemográficos seleccionados por Sección Censal, Localidades Censales y áreas gestionadas por municipios a partir de la información del Censo (2011)

INE-MIDES- Fondo de Publicación de las Naciones Unidas. Disponible en: http://www.unfpa.org.uy/userfiles/publications/130_file1.pdf Acceso 08/06/2024.

Ley N° 15.977. Creación del Instituto Nacional del Menor 1988.

Ley N° 17.823. Código de la Niñez y adolescencia. 2004 Disponible en:

<https://www.impo.com.uy/bases/codigo-ninez-adolescencia/17823-2004> Acceso 10/01/2004

MVOT Garantía de alquiler para jóvenes. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/politicas-y-gestion/garantia-alquiler-para-jovenes>

Acceso 13/03/24

RELAF UNICEF (2015). Los olvidados: Niños y Niñas en “Hogares”. Macroinstituciones en América Latina y el Caribe.

Uruguay Educa. Fundación de Durazno. Disponible en:
<https://uruguayeduca.anep.edu.uy/palabra-clave/san-jose> Acceso 05/06/2024.

Artículos Periodísticos

El observador. 1 de Abril del 2024. Disponible en:

<https://www.elobservador.com.uy/nota/pobreza-en-uruguay-fue-de-10-1-en-2023-y-se-mantuvo-respecto-a-un-ano-atras-20244114848> Acceso 20/04/2024