

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

Acogimiento familiar en Aldeas Infantiles SOS:
un análisis sobre la aplicación del derecho

Soledad Taranto
Tutora: Ana Goyeneche

2018

Índice:

INTRODUCCIÓN:	2
CAPÍTULO I	5
1 A CONSIDERACIONES PREVIAS: CONCEPTUALIZACIÓN DE LA INFANCIA	5
1.B LA INFANCIA DESDE UNA PERSPECTIVA DE DERECHOS EN URUGUAY	7
1 C LA INFANCIA EN LA ACTUALIDAD URUGUAYA: UNA MIRADA SOCIAL	15
CAPITULO II	20
2 A CONCEPTUALIZACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES DE ATENCIÓN A LA INFANCIA	20
2. B PLAN NACIONAL DE ACOGIMIENTO FAMILIAR EN URUGUAY	24
2. C SERVICIO EN CONVENIO: ALDEAS INFANTILES SOS	31
CAPÍTULO III	35
3.A UNA MIRADA DESDE ADENTRO.	35
3.B LA INFANCIA EN LOS CENTROS DE ACOGIMIENTO FAMILIAR DE ALDEAS INFANTILES SOS PROGRAMA FLORIDA	35
3C .NUEVOS DERECHOS Y HORIZONTES PARA L@S QUE REQUIEREN ALTERNATIVAS DE CUIDADO	45
3C 1 DERECHOS DE L@S NIÑ@S EN ALDEAS INFANTILES SOS EN LA CUIDAD DE FLORIDA	45
3 C 2 EL DERECHO QUE GUÍA LA PRÁCTICA COLECTIVA. EL DERECHO A LA FAMILIA	47
REFLEXIONES FINALES	51
BIBLIOGRAFÍA:	56
FUENTES DOCUMENTALES:	58
FUENTES WEB	61

Introducción:

El presente trabajo consiste en la realización de la monografía de grado enmarcada en el plan 92, de la currícula de la Licenciatura en Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

El tema seleccionado se centra en el análisis del Programa Social de Acogimiento a niños y niñas en tiempo completo, ofrecidos por organizaciones de la sociedad civil en convenio con el Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay (INAU), desde una perspectiva de derechos.

La inclinación por el análisis de esta área del conocimiento tiene sus inicios en el año 2013, cuando tomo contacto con un centro de acogimiento de tiempo completo en convenio con INAU, como funcionaria del mismo.

A partir de este proceso diario y constante se despierta un interés por comprender el proceso de las políticas sociales, en cuanto al tema antes mencionado y cómo el derecho se hace presente.

El motivo de interés nace a partir de visualizar el alto porcentaje de niños, niñas y adolescentes, que se encuentran institucionalizados en hogares, en un contexto de país que reconoce que es el entorno familiar el que permite un real ejercicio de los derechos; si bien el país reconoce que para un efectivo ejercicio de los derechos los niños y niñas deberían poder crecer en el seno de una familia, a pesar de este reconocimiento no se crean las estructuras necesarias para cumplir con ello. Considerando además que el Uruguay presenta cifras alarmantes en relación al número de niños, niñas y adolescentes internados en hogares.

La búsqueda de fuentes documentales y el estudio de la bibliografía disponible sobre los constructos teóricos a analizar, habilitó a sustentar teóricamente las definiciones utilizadas a lo largo del presente documento.

Asimismo el documento se sustenta también por un estudio empírico de carácter exploratorio llevado adelante a través de entrevistas realizadas a los diferentes informantes calificados.

Para ello fue necesario plantearse el **Objeto de Estudio:** el programa de acogimiento familiar de Aldeas Infantiles SOS y su ejecución e implementación en Aldeas Infantiles Florida desde una perspectiva de derechos.

En la investigación llevada adelante se planteó como **Objetivo General:** Analizar la política de acogimiento familiar desarrollada por INAU desde una perspectiva de derechos.

Como **Objetivos Específicos:**

Analizar qué acciones se implementan tanto a nivel nacional como a nivel internacional en pro de los derechos de l@s niñ@s que se encuentran en la modalidad de acogimiento de tiempo completo.

Generar conocimiento que dé cuenta de acciones implementadas en la política de acogimiento para defender el ejercicio de derecho de los niñ@s en cuanto a la transitoriedad.

Realizar un análisis en cuanto a las políticas de acogimiento tiempo completo llevadas a cabo, desde la perspectiva de las personas calificadas o idóneas a partir del ejercicio de sus funciones.

Las **Hipótesis** que se intentara contrastar empíricamente a lo largo del documento son las siguientes:

La política de Acogimiento familiar cuenta en su etapa de planificación, puesta en práctica y evaluación con perspectiva de derecho.

La política de Acogimiento genera estrategias y acciones que operan como mecanismos de promoción y defensa de los derechos de l@s niñ@s.

La política de Acogimiento familiar no es ajena al devenir sociohistórico de la concepción de la infancia.

La estructura del documento, está compuesta por tres capítulos. En el primer capítulo, se analiza por medio de una breve reseña el proceso sufrido en nuestro país a nivel institucional, para atender a la infancia hasta la actualidad. Asimismo se presenta una aproximación a la conceptualización de la infancia, no solo de la perspectiva de derechos sino desde una mirada social.

En el segundo capítulo se intenta hacer una aproximación a la definición de políticas sociales de atención a la infancia, analizando las formas de implementación en los centros de acogimiento a la infancia de tiempo completo. Considerando el rol del Estado como responsable de la regulación y del cumplimiento de las políticas sociales en tanto órgano rector de los derechos de los niños y adolescente (INAU).

En el tercer capítulo se presenta el análisis teórico reflexivo de la singularidad de la política de Acogimiento Familiar de tiempo completo, en Aldeas Infantiles SOS programa Florida. Se analizará en este capítulo la información aportada por los informantes calificados, los cuales nos habilitarán a contrastar empíricamente las diferentes hipótesis planteadas en el documento. Por dicha razón es importante hacer alusión a diferentes categorías analíticas, que de allí se desprendan.

En primer momento es relevante analizar el constructo teórico infancia desde la política de acogimiento familiar, dado que transversalizará el presente análisis; para ello es importante entender los avances que se dieron en el último tiempo en nuestro país en cuanto a la Política de Acogimiento.

En segundo lugar y no menos importante se analizará el derecho como constructo teórico, por una parte el derecho a ser cuidado y por el otro el derecho a vivir en familia.

En último lugar se encuentran las reflexiones finales, donde se presentan las conclusiones del proceso de análisis realizado del trabajo, contrastándose las hipótesis planteadas al inicio del mismo.

Capítulo I

1 a Consideraciones previas: Conceptualización de la infancia.

La infancia como etapa evolutiva de la vida no siempre existió, sus orígenes datan de la modernidad. Por tal razón es importante comprender por medio de un breve análisis, el constructo teórico sobre la infancia en su devenir histórico, para poder comprenderla en la actualidad uruguaya.

Como señalan De Martino y Gabín *“el nuevo modelo de producción que se instala en nuestro país a fines del siglo XIX y primera década del siglo XX, obviamente implica nuevas formas de sentir, nuevos valores, nuevas conductas, nuevas conceptualizaciones”* (De Martino y Gabín 1998:34).

Las autoras plantean en este fragmento que los cambios de las sociedades que se dan a fines del siglo XIX y principios del siglo XX, en torno a “nuevas formas de sentir” y los “nuevos valores”, deben ser comprendidos en su devenir histórico, es decir comprender los procesos que se dieron en el pasado, habilitan a la comprensión del presente.

En este sentido, es esencial mencionar la comprensión de la infancia en la Edad Media, ya que en este momento histórico no existía distinción entre lo que se consideraba mundo adulto y lo que se consideraba infancia; según las palabras de Aries (1981) la edad de 7 años era concebida como la edad del “destete” en el entendido que los niños y las niñas ya no necesitaban de los cuidados básico de su madre, pasando así, a ser parte del mundo adulto, y con ello se l@s integraba al mundo del trabajo.

Las transformaciones que trajo aparejado el fin de siglo XIX y el comienzo del siglo XX, en materia de infancia, implicó cambios significativos, que dan cuenta de un concepto que se retroalimenta con los “nuevos valores” de la sociedad.

Al decir de Sandra Leopold, *“la infancia es una construcción sociohistórica que termina de ser elaborada en el devenir de la modernidad, momento a partir del cual se pondrá fin a la invisibilidad e indistinción de los niños con respecto a los adultos, en tanto características salientes de períodos históricos anteriores.* (Leopold, 2014; 7)

La modernidad, según Leopold (2014) fue una época de quiebre, donde se identifican dos momentos claves, por un lado se comienza a visibilizar a la infancia como momento en la etapa de vida de un ser humano, etapa en la que la Infancia comienza a adquirir valorización. Se entiende, que es el primer acercamiento o avance hacia la comprensión de la infancia como ciclo de vida del ser humano. Por otra parte, se comienza a desarrollar la comprensión de los niños y niñas como sujetos diferenciales a los adultos, con características, necesidades y particularidades diferentes a las del mundo adulto. Se trata del momento de la “distinción”, en palabras de la autora.

A modo de entender cuál fue el puntapié inicial a los grandes cambios llevados adelante en la modernidad, es necesario traer a colación que este momento histórico trajo consigo la importancia del conocimiento, la razón, la ciencia, el progreso y el orden. Orden que implicaba realizar la distinción mencionada, dejando de invisibilizar a la infancia.

Estos cambios tienen que ver con el proyecto iluminista “*iluminar todo lo oscuro a través de la razón. En definitiva totalizar “racionalizar” al otro y a lo otro*” (Cátedra de Trabajo Social I, 2004:2).

Los intelectuales de la época del “siglo de las luces” comenzaron a ser críticos de las condiciones atroces en las que se encontraban inmersos determinados sectores de la sociedad, entre ellos l@s niñ@s.

Los niños y las niñas formaban parte de estos sectores, no eran considerados portadores de derechos, por lo cual eran víctimas de un mundo adulto que los vulneraba y subyugaba. Los niños y las niñas enfrentaban condiciones inhumanas bajo el manto de la invisibilidad, siendo estos actos legitimados y reproducidos por una sociedad adultocéntrica.

En el contexto del iluminismo en el que se buscaba un orden anhelado, determinados grupos sociales quedan por fuera del deber ser que imprime la sociedad para que los individuos puedan desarrollarse en ella. Se crea a principios del siglo XX más precisamente en el año 1911, la ley que tiene como finalidad proteger a los “menores”, creando así un Consejo de Protección de Menores “*como el primer organismo administrador específico de la materia*” (De Martino, M; Gabin, B; 1998:41). En este sentido se crea a nivel del Estado uruguayo una respuesta para los grupos de individuos que quedan por fuera del orden y equilibrio social: los niños y niñas que se encuentran sin cuidado

familiar, en ese momento denominados “huérfanos”, “menores, ”delincuentes” y “viciosos”, quienes son considerados como objeto de política y no como sujetos de derechos.

Entre los años 1900 y 1930 se da un quiebre significativo que debemos de hacer mención ya que la infancia no escapa a ello, se da el proceso de secularización del Estado. Ante este cambio quien comienza a tener un papel protagónico en el Estado es el saber médico, permeando a la infancia desde la medicina, generándose así el binomio de normalidad/anormalidad. En este escenario y bajo esta mirada de la sociedad, se formula la herramienta legal de la infancia (Código del Niño), la cual no escapa a los cambios mencionados.

La aparición de este Código trajo consigo avances en materia de infancia, ya que otorgó legalidad y reconocimiento a ésta; sin embargo es necesario mencionar que si bien se trata de un hito histórico que da inicio al cambio de paradigma, que reconoce al niñ@ como sujeto de derecho, en estos momentos la legislación es implantada desde el punto de vista del control, desde el punto de vista adultocéntrico, donde el o la niñ@ queda por fuera por lo que hay que generar recursos para regularizar su situación.

El año 1934 es un año central, teniendo en cuenta que se crea el código exclusivo en materia de los niños, niñas y adolescentes en Uruguay, dándole un orden legal a la temática. El código no solo buscará proteger a los niños, niñas y adolescentes, sino que busca tener un control social sobre aquellos que no cumplan con el orden anhelado. Se crea también en este período histórico el Consejo del Niño, el cual funcionará como órgano rector de la época.

Por lo antes expuesto es importante analizar el proceso que vivió la infancia a lo largo de las distintas normativas: nacionales e internacionales.

1.b La infancia desde una perspectiva de derechos en Uruguay

Es importante realizar un breve recorrido de las diferentes normativas que rigieron en Uruguay, en lo que respecta a los derechos de los niños y niñas desde sus inicios en el año 1934, hasta la actualidad. Con el fin de comprender cómo los cambios van tomando forma a través de las instituciones que nos rigen como sociedad. Se toma como punto de partida el año 1934 teniendo en

cuenta que es la primera ley que no sólo unifica todo lo referido a los niños, niñas y adolescentes, sino que es la primera herramienta legal que es creada exclusivamente para ellos, y que muestra el proceso de acceso a los Derechos en materia de Infancia.

En el año 1934 entra en vigencia en Uruguay el Código del Niño, la ley N° 9342. En este código se agrupan las principales ideas imperantes en nuestro país con respecto a la atención de los niños y niñas por parte del Estado.

El código tiene cuatro conceptos básicos y centrales que mediaran todos sus artículos. Según el autor Portillos (1989) uno de los conceptos básicos que estará presente, es el concepto de **familia**, la cual tiene un foco central en las relaciones sociales y biológicas- Otro de los ejes centrales es la **medicación abusiva** principalmente en la infancia, de esta manera logran el orden anhelado. La **educación** como lugar de inclusión para l@s niñ@s, es otro de los conceptos básicos; y por último y no menos importante el **disciplinamiento y el orden**, lo cual da cuenta de lo mencionado anteriormente, la visión de la infancia, desde el punto de vista médico y de control.

Consecuentemente con esto en la elaboración del Código participaron mayoritariamente médicos. En este sentido la visión de la infancia es vista desde la carencia, entendiendo al niñ@ cómo aquel que no tiene todas las capacidades desarrolladas (visión adultocéntrica).

El Código enmarca sus directrices entre la franja etaria de cero a veintiún años de edad, que se encuentran fuera del orden anhelado y a su vez deberán de encontrarse “padeciendo” algunas de las situaciones mencionadas anteriormente, es decir atenderá a aquellos niñ@s que se encuentren en situaciones irregulares , quedando así por fuera del orden. En función de lo cual el “objeto” de la política es un subgrupo de la infancia, no tratándose de una legislación universal, en tal sentido el código entrará en acción en aquellos casos irregulares.

En este momento histórico la infancia es vista desde el área de la salud, no contemplando dentro de la categoría otras áreas fundamentales para el desarrollo integral.

Se puede observar que los avances en materia de derechos para l@s niños y niñas son parciales, ya que los mismos son considerados objeto y no sujeto de derecho, puesto que no tienen acceso pleno a los mismos; el Consejo era quien tenía la potestad de decidir sobre la vida y el bienestar del niñ@, quienes no tenía voz y decisión sobre su propia vida.

Si se recurre al Artículo N° 1 del código, éste expresa: “*El Consejo del Niño es la entidad dirigente de todo lo relativo a la vida y bienestar de los menores desde su gestación hasta la mayoría de edad.*” (Código del Niño)

En función de lo expuesto en Uruguay es la primera vez que se consideraba a la infancia como etapa evolutiva, un gran avance en materia de acceso a derechos para l@s niñ@s. Según palabras del Artículo 1 “*se crea una institución que se encargue exclusivamente de esta franja etaria de la población*”, aspecto no menor porque comienzan a ser considerados, a ser visualizados como tal, como niños, niñas y adolescentes que tienen singularidades diferentes al mundo adulto y como tal necesitan un lugar acorde a sus necesidades.

En este momento histórico el término utilizado para referirse a estos sujetos era el de “menores”. En concordancia con este término, l@s niñ@s carecían de voz, por lo que el actor central de este código no era el o la niñ@ en sí mismo, en este sentido el código no lograba incorporar aún el interés superior del niño. El mundo adulto jugaba un papel central, teniendo la potestad de la toma de decisiones.

Otra herramienta legal que es relevante analizar es la Convención sobre los Derechos del Niño, ya que contextualiza al Código, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 1989; en Uruguay fue ratificada bajo la ley N° 16.137 entrando en vigor en el año 1990.

Cabe agregar que Uruguay en el año 1989 firma su adhesión, en este nuevo escenario empieza a visualizarse la necesidad de brindar protección integral a l@s niñ@s.

La Convención fue la primera ley internacional abocada a los Derechos de los niños y las niñas, su creación busca promover y proteger sus derechos en diferentes ámbitos, es decir la Convención fue pionera en abordar la infancia desde una perspectiva de Derechos. Existiendo una nueva perspectiva, los

niños y las niñas comienzan a ser vistos desde otro lugar, como sujetos reales de derecho, producto de la instalación de un nuevo paradigma.

La Convención a lo largo de sus artículos se centra en los derechos y las potencialidades de los niñ@s en los diferentes escenarios sociales, dejando de lado las carencias y falencias a diferencia del Código del Niño, existiendo aquí controversias y contradicciones.

“La Convención, a lo largo de sus 54 artículos, reconoce que los niños (seres humanos menores de 18 años) son individuos con derecho de pleno desarrollo físico, mental y social, y con derecho a expresar libremente sus opiniones. Además la Convención es también un modelo para la salud, la supervivencia y el progreso de toda la sociedad humana”. (Convención de los Derechos del niño; 1989)

La Convención se centra en la etapa cronológica entre el nacimiento hasta los 18 años, realizando así la distinción entre la etapa del ciclo de vida de la niñez y la adultez. Esta distinción habilita a decir que se da un quiebre significativo, y los niños y las niñas comienzan a ser considerados como tal, teniendo en cuenta el contexto sociohistórico en el cual se llevó adelante, donde los niños y niñas no eran vistos desde un lugar diferenciado a los adultos. Dejan de ser objeto de derechos para pasar a ser sujeto de sus propios derechos.

A lo largo de la Convención (1989) se detallan los diferentes derechos inherentes a los niños y las niñas y las obligaciones que el Estado asume, dejando de manifiesto que l@s actores centrales en la creación de la Convención son los niños y las niñas.

El Estado deberá garantizar que los Derechos de los niños y las niñas no sean vulnerados, implementando diferentes políticas para que esto suceda.

A raíz de lo explicitado es importante analizar el Artículo N°4 de la Convención (1989) *“Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional.”* (Convención de los Derechos del niño; 1989)

Otro marco normativo que es importante analizar, es la entrada en vigencia del Código de la Niñez y la Adolescencia en el año 2004, el cual fue promulgado en nuestro país bajo la ley N° 17.823, como respuesta a los lineamientos internacionales de la Convención.

Es importante traer a colación el fragmento de García Méndez (1994) el cual refiere a que existió una *“Esquizofrenia jurídica referida a la vigencia simultánea de dos leyes, que regulando la misma materia resultan de naturaleza antagónica: por un lado, la Convención y por el otro, las viejas leyes de menores basadas en la doctrina de la situación irregular”*. (García Méndez; 1994)

En otras palabras el autor entiende que en la sociedad Uruguaya ,existió una antagonía de las normas jurídicas en lo que refiere a la niñez, por un lado estaba vigente la ley N° 9342 en nuestro país de 1934 y por otro lado la Convención de los Derechos del Niño norma internacional, ambas se encontraban regulando lo mismo pero en diferentes perspectivas, por una parte menores objetos de derecho y por otra, niños y niñas sujetos de derechos, por lo cual resultaba antagónico, dos normas contrapuestas que se desarrollaban de forma simultánea.

La entrada en vigencia de este Código de 2004 implicó un cambio significativo en la mirada del niñ@, identificándose este momento como hito central para el cambio de concepción, l@s niños y las niñas pasan de ser objeto de derecho a sujeto de derecho, accediendo a regulación normativa, logrando conciliar la norma del Derecho Interno con las ratificaciones del Derecho Internacional.

En la actualidad, superando las limitaciones anteriores la Ley 17.823 (2004) en el artículo N°4 deja de manifiesto que el Código debe de ser interpretado teniendo en cuenta la Convención y otros instrumentos normativos, con el fin de considerar a los niños y las niñas bajo la perspectiva de sujetos de derechos.

Retomando el Código se puede decir, que existen grandes cambios. Por una parte comienza a considerar a “todos los seres humanos menores de dieciocho años” lo que conlleva a una nueva definición del niño y la niña como ser humano, con sus diferentes singularidades, siendo considerado sujeto de sus propios derechos. Por otro lado se da un cambio de doctrina, donde se

pasa de abordar la situación irregular de los menores, a considerar la protección integral de tod@s l@s niñ@s.

Este fragmento que se trae a colación de García Méndez (1994) da fundamento teórico a lo plasmado hasta el momento, entendiendo que el Estado tuvo que re-direccionar su postura para funcionar en defensa de la infancia *"La Doctrina de la protección integral de las Naciones Unidas, involucra al universo total de la población infantil-juvenil. Esta doctrina incluye todos los derechos individuales y colectivos de las nuevas generaciones, es decir, todos los derechos para todos los niños. Esta situación convierte a cada niño y a cada adolescente en un sujeto de derechos exigibles. Para nosotros, adultos, el reconocimiento de esta condición se traduce en la necesidad de colocar las reglas del estado democrático para funcionar en favor de la infancia."* (García Méndez: 1994.; 11)

Los avances en materia de infancia no se reproducen de forma aislada, sino que están en estrecha relación con los procesos sociales y culturales. Estos cambios, dan cuenta como plantea Sandra Leopold (2002), de un cambio de concepción de la infancia. Se hace un "cambio de cabeza" al decir de Leopold, el razonar cambia su eje central, los niños y las niñas comienzan a ser vistos y considerado como sujeto de derechos, asimismo se logra algo más relevante que es que la palabra del niño o la niña sea escuchada en su "tiempo de infancia ". El adulto deja de ser el mensajero de la niña o el niño y las palabras esbozadas por estos últimos dejan de estar plagadas de una connotación adulta.

El Código del Niño y la Adolescencia da cuenta de los principios generales que habilitan a la interpretación de los diferentes artículos. La figura de los adultos, en tanto padres, tutores, sociedad civil y la figura Estatal, adquieren derechos y responsabilidades a través de los principios generales desde el punto de vista de la corresponsabilidad. Adquiriendo la sociedad en su conjunto un rol preponderante para el ejercicio del interés superior y los derechos de l@s niños y niñas. Cambio cultural y social de suma significación ya que coloca a l@s niños y niñas como responsabilidad de todos los integrantes de la sociedad.

Otro de los principios fundamentales refiere al interés superior del niño, el cual transversaliza la presente normativa. El artículo N°6 del Código del niño y el adolescente lo define:

“Criterio específico de interpretación e integración: el interés superior del niño y adolescente).- Para la interpretación e integración de este Código se debe 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.”

A partir de este artículo aparece en la legislación uruguaya el concepto de interés superior de l@s niños y niñas de forma explícita y reglada, el cual transversalizará todo el código. El interés superior del niño no es tener presente su voz, sino lo mejor para ellos, teniendo en cuenta sus deseos y sus intereses.

El artículo N° 6 del Código hace referencia a aspectos claves, establece el reconocimiento de los niños y las niñas, siendo estos respetados como seres humanos. Asimismo reconoce en ellos la condición humana, la cual legitima por su sola condición, la inherencia de derechos.

Este avance da cuenta del papel activo y preponderante de l@s niñ@s, quienes comienzan a tener un rol activo que debe ser respetado en aquellos aspectos, intereses, necesidades y decisiones que tienen trascendencia en sus propias vidas en materia de derechos.

A lo largo de todo este proceso, el órgano rector y regulador de la infancia y adolescencia, consecuentemente atravesó por un proceso de reformulación. Con la entrada en vigencia del Código del Niño en Uruguay el Consejo del Niño era la entidad que tenía la potestad para velar por la vida y el bienestar de l@s niñ@s. En el año 1988, años más tarde de la apertura democrática, el Consejo del Niño deja de ser el órgano rector, pasando a ser el Instituto Nacional del Menor (I.NA.ME) bajo la ley N°15.977, este cambio trae consecuencias en la estructura de la normativa.

En el año 2004 con la entrada en vigencia del Código del Niño y la Adolescencia, nuevamente cambia la entidad que tiene la potestad de la toma de decisiones en cuanto a l@s niños, niñas y adolescentes, llamándose Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay (INAU), esta última modificación tiene un relacionamiento con el poder Ejecutivo por medio del

Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) así como también da cuenta de la actualización conceptual en las instituciones del Estado, que retira el término "menor" para cambiarlo por "niño y adolescente".

Todos estos cambios fueron acompañados por los avances que se dieron en las normativas uruguayas, porque entendían que la realidad y el escenario social venían viviendo modificaciones, que se deberían contemplar y de esta manera buscar nuevas respuestas.

Es importante traer a colación el Art. 68 del CNA, el cual expresa *"que (Competencia del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU)).- El Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) es el órgano administrativo rector en materia de políticas de niñez y adolescencia, y competente en materia de promoción, protección y atención de los niños y adolescentes del país y, su vínculo familiar al que deberá proteger, promover y atender con todos los medios a su alcance. Deberá determinar, por intermedio de sus servicios especializados, la forma de llevar a cabo la implementación de las políticas a través de distintos programas, proyectos y modalidades de intervención social, públicos o privados, orientados al fortalecimiento de las familias integradas por niños y adolescentes y al fiel cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 12 y 19 de este Código".* (Ley Nº 17.823 Código DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA)

En otras palabras, en la actualidad uruguaya INAU es en materia de políticas dirigidas a niños, niñas y adolescentes, el único órgano que tiene el poder para dirigir las y hacer que se lleven a cabo, el Instituto juega un papel central en la vida de l@s niñ@s del Uruguay contemporáneo.

Los cambios mencionados y los avances en materia de infancia dan cuenta del comienzo del cambio de perspectiva, el Uruguay comienza a dejar de mirar a la categoría desde el punto de vista medicalizador para introducir la visión social de la misma; los avances en materia de derecho y comprensión de la infancia, tienen influencia decisiva para el logro del desarrollo integral de l@s niñ@s y da lugar a la debida importancia dentro de la agenda pública.

1 c La infancia en la actualidad Uruguay: una mirada social

“Los primeros años de vida son cruciales en el influjo de una serie de resultados sociales y de salud a lo largo del ciclo vital”.

(Irwin, 2007 ;5)

Como se desprende del apartado anterior el concepto de infancia no ha sido un concepto estático, trae consigo la visión de los cambios de la mirada social. Más allá de las diferentes posturas existen dos posicionamientos bien definidos, por una parte la visión médica y por otra la visión social que responde a una postura basada en la perspectiva de derechos y se encuentra en constante construcción.

Autores como Eduardo Bustelo (2007) retoman lo planteado por Michel Foucault sobre la visión de infancia para exponer una crítica a la perspectiva médica de la infancia , perspectiva que entiende que la infancia es una etapa previa a la condición de sujeto, basándose desde el punto de vista de la carencia para establecer la noción de infancia.

A la hora de definir la infancia alejándose de la visión social, el posicionamiento médico se refiere al niñ@ como “*el que no puede hablar*”, por consiguiente el lenguaje es una instancia posterior a la infancia, a raíz de esto l@s niñ@s “*deben guardar silencio*” y su única condición, es la del oyente (Bustelo; 2007: 141). Desde el punto de vista del autor, este posicionamiento no reconoce un real acceso a los derechos, sino que estos son limitados; si bien la situación de l@s niñ@s requiere de regulación, orden y supervisión, no contempla el derecho de participación y el interés superior, continuando con la mirada adultocéntrica.

“El ejercicio del poder no es simplemente el relacionamiento entre jugadores individuales o colectivos, es un modo en que ciertas acciones modifican otras. (...). El ejercicio del poder consiste en guiar la posibilidad de conducta y poner en orden sus efectos posibles.” (Foucault, 1996: 15).

L@s niñ@s al quedar subordinados al mundo adulto, se les determina su vida cotidiana; esas acciones realizadas por el mundo adultocéntrico tienen un impacto directo en la vida de l@s mism@s.

Las connotaciones desde la perspectiva médica a la hora de considerar la infancia dejan de lado muchos aspectos centrales. Considerar al niñ@ como aquel que no puede, que no razona, que no se los puede escuchar, que no piensa y que además no habla, nos lleva a preguntarnos ¿El niño es sujeto o es objeto ? Desde esta perspectiva el o la niñ@ es invalidad@, no teniendo la potestad de vivir, sin antes tener la palabra del mundo adulto, mundo que decide el porvenir y el futuro de este niñ@, ese mundo no es otro que el que impone el “deber ser”, porque entiende que “*en principio el niño no piensa*”. (Corea y Levkowiez: 2004: 127)

Es habitual que el lector se enfrente ante diferentes documentos donde la delimitación de la infancia se realiza desde una perspectiva de cortes en la etapa evolutiva, es decir el corte es realizado desde la visión médica del niñ@, según el desarrollo del nivel cognitivo; el mismo deja de lado aspectos centrales que son importantes analizar, cómo ser, la singularidad de cada niñ@ en su escenario social. No será igual definir infancia, contemplando a los niños y niñas que nacen en Uruguay, a estudiar a otros que nacieron en otros países; así como tampoco es lo mismo las representaciones y percepciones sociales acerca de la niñez dentro del propio Estado, según la clase y condición de vida en la que se desarrollan.

En este sentido, es consecuente establecer que un concepto o concepción única de la infancia, genera tensiones, colocando al niñ@ en una condición y circunstancia de vida, que poco se ajusta a su realidad y a su singularidad.

Es necesario mencionar que no es lo mismo hablar de un niñ@ que nació en una familia biológica, que hablar de un niñ@ que creció en una institución, estos factores hacen a la singularidad no solo del escenario social sino a cada uno de l@s niñ@s. Los condicionantes sociales, culturales, económicos y políticos tienen peso crucial en el desarrollo de la vida de los niños, niñas y adolescentes.

Si solo se considera la perspectiva bajo análisis de la infancia desde el posicionamiento mencionado (perspectiva médica), nos quedaríamos con la punta del iceberg, por dicha razón debemos de analizar el concepto de infancia desde una mirada social.

La definición que se analizará a continuación da cuenta de la integralidad y parte de un posicionamiento basado en la perspectiva de derechos. La infancia según la Enciclopedia de Ciencias Sociales (1968) es vista como una etapa central en la vida de cada ser humano, porque se entiende que es una etapa crucial, donde los seres humanos desarrollan las capacidades, y para que ese desarrollo este en todo su esplendor esta etapa de vida debe de ser cuidada y protegida para lograr que el proyecto de vida no fracase a la hora de vivir en sociedad.

“Es la infancia una época clave de la vida, en la cual se configuran todos los resortes afectivos e intelectuales del individuo, de cuyo correcto desarrollo depende buena parte del éxito o fracaso posterior de cada individuo en su proyecto vital.” (ENCICLOPEDIA INTERNACIONAL DE CIENCIAS SOCIALES. 1968,769)

Siguiendo bajo los mismos lineamientos y tomando de referencia a Sartre (2004), el autor entiende que el presente del ser humano tiene sus cimientos en la infancia, somos lo que somos por lo que fuimos en nuestra infancia, el ayer repercute en el hoy. Como se haya vivido la infancia será como el ser humano logre desarrollarse en la sociedad y será forjada su personalidad.

“Recordemos en primer lugar que vivimos nuestra infancia como nuestro futuro. La infancia determina gestos y funciones con una perspectiva de porvenir” (Sartre; 2004: 96)

A raíz de todo lo explicitado hasta el momento, es importante establecer el cambio de postura y los avances en temas de infancia que instalaron los gobiernos progresistas en el país, no solo entrando como tema de agenda pública, sino que además con asignación de presupuesto, por tal razón es importante traer a reflexión un fragmento del ex presidente de la República Oriental del Uruguay.

“Invertir en los primeros años de vida ofrece oportunidades para superar algunos de los grandes retos que enfrentan los países de América Latina y el Caribe: la pobreza persistente, la inequidad, el fracaso social escolar, el desempleo crónico y la violencia”. (José Mujica, Presidencia de la República, Unicef Inversión en la primera infancia 2010; 10)

Fragmento que deja de manifiesto la importancia de valorar la infancia y la intervención temprana como parte de una inversión futura, en el marco de que los niños y niñas de hoy son los adultos del mañana. Desde esta perspectiva lo que se intenta es evitar que se den fracasos a nivel social, siendo de esta manera uno de “los grandes retos” que se propusieron abordar en ese quinquenio.

En el Uruguay actual la infancia ha logrado constituirse en tema de interés y objetivo de políticas públicas, sin embargo la concepción actual es producto de cambios significativos, por dicha razón, es importante comprenderla en este nuevo escenario social, sin dejar de analizar las singularidades del mismo.

Se delimitará a continuación qué se entiende por infancia o niñez según el Código de la niñez y la Adolescencia del Uruguay. La misma enmarca el corte de la edad en la cual es considerado un niñ@ y/o un adolescente en el “Artículo 1º. (Ámbito de aplicación).- El Código de la Niñez y la Adolescencia es de aplicación a todos los seres humanos menores de dieciocho años de edad. A los efectos de la aplicación de este Código, se entiende por niño a todo ser humano hasta los trece años de edad y por adolescente a los mayores de trece y menores de dieciocho años de edad” (Ley N° 17.823 Código DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA) de esta manera cuando hagamos referencia a infancia estamos haciendo alusión a niñ@s menores de 13 años.

Se torna importante partir de la definición que realiza UNICEF (2005): en cuanto a la infancia, entendiendo que no solo es la distinción entre una etapa etaria y otra. La infancia es el “estado y la condición”. Unicef al referirse a esos términos está haciendo alusión no solo al contexto, sino a la singularidad que hace a cada uno de l@s niños y niñas, únicos y diferentes. En este contexto y bajo esta perspectiva la infancia debe de ser tenida en cuenta.

“La infancia, significa mucho más que el tiempo que transcurre entre el nacimiento y la edad adulta, se refiere al estado y la condición de la vida de un niño: a la calidad de esos años (...) La calidad de las vida de los niños y las niñas puede cambiar de manera radical dentro de una misma vivienda, entre dos casas de la misma calle, entre las regiones y entre los países industrializados y en desarrollo.” (UNICEF; 2005)

Otro componente que se deberá tener en cuenta para analizar la infancia como categoría analítica es, la singularidad y la construcción subjetiva de cada niño@, lo que lo hace un ser único en sociedad.

“La concepción de la infancia como etapa particular y diferenciada dentro del ciclo de vida no siempre existió. Cada contexto histórico, social, cultural y económico posibilita diferentes formas de comprenderla. El concepto de infancia se construye en base a dos componentes: uno social e histórico, que es universal a todos los niños y niñas pertenecientes a una época determinada, y otro individual que refiere a la singularidad y construcción subjetiva de cada experiencia infantil.” (Plan Nacional de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia; 2016-2020; 19)

El Uruguay contemporáneo ha logrado en materia de normativas y sus líneas de intervención en cuanto a la infancia una transformación, sin embargo se visualiza que aún falta mucho camino por recorrer, teniendo en cuenta que es un país pionero en materia de políticas sociales dirigidas a la infancia.

Según Leopold (2013) Uruguay invierte en mayor medida en segmentos de la población que corresponde a la franja etaria de adultos mayores, quizás por ser un país envejecido.

“Si bien Uruguay es uno de los países de la región que más recursos destina a las políticas sociales, no obstante, el destacado lugar que adquiere el gasto en seguridad social dentro del gasto público social, permite concluir que Uruguay no protege en igual medida a los segmentos más jóvenes de la población que a los adultos mayores”. (Leopold; 2013; 108:)

A modo de reflexión podemos decir, que a lo largo de la historia la etapa de la infancia como ciclo de vida diferenciado de la etapa adulta tuvo sus inicios en el período moderno. Es importante comprender el devenir histórico de la infancia para visualizar el proceso; proceso que nos habilita al reconocimiento de la misma en la actualidad.

En el presente uruguayo el modelo social comienza a imponerse, la mirada social en la infancia aborda un papel más protagónico.

La infancia a lo largo de lo explicitado en el presente capítulo es un concepto que fue evolucionando, por ende está en constante movimiento y transformación.

Capítulo II

2 a Conceptualización de Políticas Sociales de atención a la infancia

Entender la Política de Acogimiento Familiar de tiempo completo analizando el Plan Nacional de Acogimiento Familiar en Uruguay implica comprender algunos supuestos, los cuales son previos.

Se realizará en términos generales una breve definición de Políticas Sociales en Uruguay, lo cual nos habilitará a desarrollar en el tercer capítulo el programa de acogimiento familiar Aldeas Infantiles SOS. Uruguay, una política de atención a la infancia.

El autor que se analizará a continuación define a las Políticas Sociales (de aquí en más PS) desde el modelo tradicional, Pereira entiende a las PS:

“Cuando hablamos de Política Social, estamos haciendo referencia a aquellas modernas funciones del Estado capitalista- imbricado a la sociedad- de producir, instituir y distribuir bienes y servicios sociales catalogados como derechos de ciudadanía. Por lo tanto, se trata de política asociada a un patrón de organización social y política”. (Pereira, 1999: 149)

Las PS según Pereira (1999) son el medio para que el Estado cumpla su rol, rol de protección, promoción y por sobre todo que se hagan efectivos los derechos de los seres humanos.

A raíz de la sociedad capitalista, la sociedad enfrenta desigualdades, desigualdades que son re organizadas por medio de la implementación de las PS, al decir de Pereira.

Las PS según los autores Andrenaci y Repetto (2006) son entendidas como políticas públicas, dichas políticas tienen un objetivo común, ese objetivo es intervenir en las problemáticas “sociales”, regulando, la forma en que la sociedad se reproduce y se socializa.

Asimismo las políticas también tienen la función de protección de las situaciones de riesgo social. Según los autores de referencia las políticas sociales intervienen en la sociedad, visualizan que es un conjunto de acciones

que debe llevar acabo el Estado para disminuir la brecha en la desigualdad social, es decir buscando el “equilibrio social” y lo hace mediante la redistribución, este modelo no es otro que el modelo tradicional de las PS.

En base a todo lo expresado hasta el momento, es necesario comprender las políticas sociales analizadas de forma abstracta hasta el momento, entendiendo que si bien es el Estado el rector de las políticas deberá distribuir funciones a organismos estatales, para que el cumplimiento de las mismas sea efectivo y eficaz.

Las políticas sociales dirigidas a la infancia son llevadas adelante por el Instituto Nacional del Niño y Adolescente (de aquí en más INAU).

INAU tendrá la función central de: *“Procurar que todos los niños y adolescentes tengan igualdad de oportunidades para acceder a los recursos sociales, a efectos de poder desarrollar sus potencialidades y de conformar personalidades autónomas capaces de integrarse socialmente en forma activa y responsable. Las acciones del Instituto Nacional del Menor deben priorizar a los más desprotegidos y vulnerables”*. (Ley N° 17.823 Código DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA; Art N° 68)

El órgano rector de las políticas sociales dirigidas a niñ@s y adolescente en Uruguay es INAU, el cual tiene como misión: *“Garantizar el ejercicio efectivo de la ciudadanía todos los niños, niñas y adolescentes del Uruguay, como corresponde a su calidad de sujeto pleno de derecho”* <http://www.inau.gub.uy/institucional/mision-y-vision> . Y como visión: *“El INAU posicionado 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 la Protección Integral.”* <http://www.inau.gub.uy/institucional/mision-y-vision>

En ambas (la misión y la visión) el órgano rector deja de manifiesto que el derecho es su principal impulsor, la implementación de políticas sociales será bajo la perspectiva de derecho, entendiendo que l@s niñ@s y Adolescentes son sujetos plenos de derecho. Será INAU quien vele por la promoción, protección así como también en caso de que fuese necesario restituirá los derechos.

En Uruguay INAU cuenta con diferentes recursos sociales, entre ellos se encuentran: Centros de atención a niños y niña víctimas de maltrato, violencia

infantil y abuso sexual, Centros de atención integral a niñ@s y adolescentes. : Centros de atención a niños, niñas y adolescentes con discapacidad y/o patología psiquiátrica, Centros Locales, Clubes de Niños, División de Estudio y derivación, Espacio Infantil, Espacio familia y hogares especiales, entre otros

A lo largo de este capítulo se intenta realizar un breve análisis del Centro de atención integral de niños, niñas y adolescentes, teniendo en cuenta que es una arista de nuestro objeto de estudio.

Los centros de atención integral de niños, niñas y adolescentes *“brindan una atención integral, en modalidad de tiempo completo, a niños, niñas y adolescentes en situaciones de vulneración crítica de derechos, provenientes de contextos socio-familiares que ameriten una intervención de este tipo.”*

<http://www.inau.gub.uy/ninerz/centros-de-atencion-integral-a-ninos-ninas-y-adolescentes>

En otras palabras INAU tiene la finalidad de brindar amparo transitorio a niñ@s y adolescentes de 0 a 18 años de edad que por diferentes razones no pueden estar al cuidado de sus progenitores, ya sea por “vulneración de derechos o por riesgo social” , lo cuales son términos muy amplios que abarcan muchas problemáticas de fondo.

“La gama de razones explicitadas en la legislación para justificar las institucionalizaciones son variadas y de carácter muy amplio: tales como “vulneración de derechos” o “riesgo social”. Esta amplitud de las definiciones confiere una gran importancia a la actuación discrecional de las agencias que intervienen en la selección de los casos que serán abordados por los sistemas de protección, lo que puede dar lugar a prácticas discriminatorias.” (La situación de niños, niñas y adolescente en las instituciones de protección y cuidado de América Latina y el Caribe Unicef, 2013; 41)

En la actualidad uruguaya existen 191 centros de cuidado que brindan atención integral de tiempo completo a niñ@s y adolescentes, de los cuales 107 son centros que se encuentran en la ciudad de Montevideo y 84 se encuentran divididos en el interior del país.

Los centros atienden a 4700 niñ@s y adolescentes que viven bajo la modalidad de atención de tiempo completo, de los cuales 3744 (79.66%) viven bajo la modalidad de tiempo completo dentro de los hogares de INAU; el resto de l@s niñ@s y adolecentes 956 (20,44%) se encuentran en modalidad de

atención en contexto familiar (reintegro con familia de origen). A su vez cabe hacer la distinción entre aquellos niños y adolescentes que se encuentran en atención integral tiempo completo de hogares de INAU, los cuales son 2166 (46%) y en convenio con INAU 2534 (54%) Los datos fueron extraídos de INAU Población y proyectos noviembre 2016, 10,11.Obtenidos del SIPI (Sistema de Información Para la Infancia).

Teniendo en cuenta la población uruguaya según el Instituto de Estadística del Uruguay, hay 3.440.157 habitantes (junio 2013) de los cuales son niños 1.113.403 (32,36%), estos datos son extraídos de Uruguay en cifras 2014.¹

Nos encontramos ante estos datos, con un Uruguay que tiene un tercio aproximadamente de su población de infantes, es decir una población que no puede ser ignorada, en cuanto a sus políticas.

Uruguay es el país de Latinoamérica que tiene mayor porcentaje de niños y adolescente en modalidad de acogimiento familiar *“Tomando como referencia otros países de la región, como Argentina, Brasil, Paraguay y Chile, (...) Uruguay es claramente el que tiene la mayor proporción de niños en instituciones de protección y cuidado. Uruguay tiene proporcionalmente casi 7 veces más niños en instituciones de protección que Brasil, 4 veces más que Paraguay, 3 veces más que Argentina y casi el doble que Chile”* (PALUMMO Y LOPEZ, 2013,26)²

Ante esta problemática el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas sugiere para nuestro país, se elaboren nuevas alternativas de cuidado para los niños y adolescentes en la sociedad uruguaya, buscando contribuir a la búsqueda de mejoras en pro de los derechos de los niños en lo que respecta a nuestro país. Situación que coloca en alerta al órgano rector INAU, ya que es el único garante de los derechos de los niños de nuestro país.

¹ Se debe de realizar una salvedad, si bien la edad que comprende a la infancia según el Código del Niño y el adolescente es de 0 a 13 años, la división utilizada por franjas etarias no se encontraba desglosada año por año, por esta razón se tomó la franja estaría de 0 a 14 años. (Uruguay en cifras 2014; 15:16:17 y18).

² Datos tomados teniendo en cuenta la tasa de niños y adolescentes en Instituciones de protección y cuidado por cada 100.000 : Argentina (121), Brasil (62),Chile (221),Paraguay (100) y Uruguay (409)

En el año 2009 mediante la resolución de la Asamblea General se firma las Directrices sobre la modalidad alternativa de cuidado a los niños, con el fin de establecer un orden a seguir, “brindando una orientación” en cuento a situaciones vinculadas a la pérdida del cuidado parental; es decir para los Estados las directrices eran sugerencias no obligaciones *“Las Directrices son un instrumento internacional no vinculante. Por lo tanto, si bien su mérito general de orientar el abordaje de las modalidades alternativas de cuidado de los niños es claramente reconocido, no conllevan obligaciones por parte de los Estados ni de ninguna de las otras partes involucradas. En consecuencia, las provisiones de las Directrices están formuladas usando el término “deberían” en vez de “tienen que” o “deben”, salvo en los casos en que se hace referencia a derechos ya existentes (en particular a los de la CDN). (Nigel Cantwell, Jennifer Davidson, Susan Elsley, Ian Milligan y Neil Quinn, 2012: 21)*

Ante este escenario donde Estado se regía por las directrices para garantizar los principios básicos de la modalidad de acogimiento familiar, se crea el Plan Nacional de Acogimiento Familiar, el cual tuvo sus inicios en el año 2011 y aún continúa en vigencia.

En base a todo lo explicitado hasta el momento, es necesario analizar algunos de los puntos clave los cuales habilitaran a la comprensión del funcionamiento de acogimiento familiar en nuestro país.

2. b Plan Nacional de Acogimiento Familiar en Uruguay.

A modo introductorio es importante definir qué se entiende cuando hacemos referencia al término Plan Nacional de Acogimiento Familiar.

“El Plan Nacional de Acogimiento Familiar es un Sistema de Protección Integral dirigido al cumplimiento del derecho a la convivencia familiar y comunitaria de los o el niños, niñas y adolescentes que se encuentran separados transitoriamente de su familia de origen.”(Plan Nacional de Acogimiento Familiar; 2012; 8)

El Plan está dirigido a aquellos niñ@s y adolescentes que por diferentes causales no pueden ser criados por sus progenitores. Es una herramienta que deja establecido en sus artículos las obligaciones que deberán cumplir las familias o las Instituciones que acojan a l@s niñ@s y adolescentes.

El Plan Nacional de Acogimiento Familiar tiene sus orígenes en el año 2011, fue elaborado en base a la Constitución de los Derechos del niño, el Código del Niño y el Adolescente y la Directrices sobre las modalidades alternativas sobre cuidados de niños@s. El marco normativo del Plan Nacional de Acogimiento Familiar entra en vigencia en abril del año 2012, hasta la actualidad.

Es importante extraer un fragmento del Plan Nacional de Acogimiento donde expresan que:

“Los adultos tenemos la oportunidad de dejarnos alterar, afectar y conmover para entender el mundo de la infancia. Hay que ofrecer, hay que volver disponible un niño al mundo e inscribirlo en la sociedad para que exista. Con nuestra presencia, hacemos posible que un “otro” obtenga las herramientas internas necesarias con las cuales contará para transitar por la comunidad. Si no sostenemos a un niño no tendrá ganas de vivir aunque siga existiendo. Si mi cuidado tiene un sentido, entonces algo será posible.”(Plan Nacional de Acogimiento Familiar; 2012; 6)

En este fragmento se deja de manifiesto que la infancia es tomada como el eje central a lo largo del plan, en el entendido que el mundo adulto deberá brindarle a los niños herramientas internas, para que forjen su forma de desenvolverse en la sociedad.

Asimismo entiende que el mundo adulto deberá funcionar como aquel que se *“alterará, afectará y conmoverá”*, para lograr entender e interpretar el mundo de la infancia desde una relación intersubjetiva.

Los derechos humanos no emergen repentinamente, sino que generalmente son el resultado de extensas luchas sociales por reconocer como derechos las necesidades esenciales de las personas en cada momento social e histórico. Para el Estado uruguayo era necesario visualizar la necesidad de la elaboración de un plan normativo que regule el cumplimiento de los derechos de los niños@s que perdieron el cuidado parental, dado que era esencial la existencia de normas y directrices a seguir, transformándose en obligaciones para el órgano rector INAU.

“Uno de los logros del movimiento de protección de los derechos humanos en este siglo es el reconocimiento que todas las personas, incluidos los niños, gozan de los derechos consagrados para los seres humanos, y que

es deber de los Estados promover y garantizar su efectiva protección igualitaria. Por su parte, en virtud del citado principio de igualdad, se reconoce la existencia de protecciones jurídicas y derechos específicos de ciertos grupos de personas, entre los que están los niños (INFANCIA, AUTONOMIA Y DERECHOS: UNA CUESTION DE PRINCIPIOS; Miguel Cillero Bruñol, 1)

Asimismo el Plan bajo análisis centraliza sus lineamientos en el Art. N° 5: de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, donde se expresa que: *“Los Estados Partes respetarán las responsabilidades, los derechos y los deberes de los padres, o en su caso, de los miembros de la familia ampliada o de la comunidad, según establezca la costumbre local, de los tutores u otras personas encargadas legalmente del niño de impartirle, en consonancia con la evolución de sus facultades, dirección y orientación apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la presente Convención”.*

Claramente se deja de manifiesto en el art N° 5, que el Estado es quien será el encargado de buscar y brindar diferentes medidas para que l@s niñ@s y adolescentes vivan en un entorno familiar; de no ser posible se buscara un “tutor” u otra persona que pueda hacerse cargo de los cuidados necesarios que requiere ese niñ@ o adolescente. En todo momento se le brindará al niñ@ o adolescente un entorno protector y saludable para que haga ejercicio pleno de sus derechos.

Por tanto, es importante definir qué se entiende cuando hablamos de acogimiento familiar, según el Plan Nacional de Acogimiento Familiar:

“El acogimiento familiar consiste en el cuidado brindado por parte de una familia a un niño, niña o adolescente que por diferentes razones no puede permanecer con su familia de origen. Aquella puede formar parte de su familia extensa o ampliada, o bien puede tratarse de una familia ajena a la suya. En este último caso, debe privilegiarse que forme parte de su red de relaciones comunitarias, de sus lazos sociales y en lo posible de sus relaciones afectivas.”
(Plan Nacional de Acogimiento Familiar; 2011:10)

El acogimiento familiar en Uruguay centra su foco en l@s niñ@s y adolescentes que por diversas causales (por malos tratos, negligencia, vulneración de derechos, entre otros) no pueden estar al cuidado de su familia de origen, por tanto se deberá pensar en una alternativa de cuidado para esos niñ@s y adolescentes.

La situación en la cual se encuentran l@s mism@s puede modificarse con el paso del tiempo, es decir que se reviertan los causales de separación, siendo una solución alternativa y transitoria la modalidad de acogimiento familiar.

Según el plan será una familia o una Institución la que le brindará a los niñ@s y adolescentes cuidados básicos, en un entorno protector, afectivo, cariñoso, entre otros.

Cabe hacer mención que existen diferentes tipos de modalidades de acogimiento familiar, las cuales serán desarrolladas de forma breve; lo que nos facilitará vislumbrar las diferentes alternativas de acogimiento que tiene el Uruguay en la actualidad, asimismo nos ayudará a comprender el acogimiento familiar, en sí mismo.

Por una parte está la familia extensa la cual refiere:

“ (...)a la situación en que existe un vínculo previo de parentesco por consanguinidad entre la familia acogedora y el niño, niña o adolescente. El tiempo de establecido el vínculo y la estabilidad serán aspectos nodales a considerar.” Marco Normativo Plan Nacional Acogimiento Familiar; 2013;9)

En este tipo de modalidad tiene que cumplirse una particularidad, la existencia de un vínculo sanguíneo, el cual puede ser cualquier miembro de la familia el que acoja al niñ@, que así lo necesite.

Otra modalidad de acogimiento familiar conocida en Uruguay es La Familia Ampliada, la cual consiste en *“ (...)una modalidad de familia ajena, pero refiere a la situación en que existe un vínculo previo por relación de afinidad instalada entre la familia acogedora y el niño, niña o adolescente. O sea no hay vínculo por consanguinidad, pero sí un vínculo sostenido por afinidad y proximidad. El tiempo de establecido el vínculo y la estabilidad serán aspectos nodales a considerar.”* (Marco Normativo Plan Nacional Acogimiento Familiar; 2013; 9

La modalidad bajo análisis centra su eje en la “relación de afinidad” es decir, que debe de existir un vínculo previo para que él o la niñ@ pueda ser acogid@ por la familia bajo este régimen. A diferencia de la antes mencionada que debía de existir un lazo de consanguineidad.

La modalidad de Familia Ajena es otra de las modalidades consideradas en Uruguay.

“Es una modalidad de acogimiento familiar para niños, niñas y adolescentes que se encuentran separados de sus referentes parentales por diversas razones: por solicitud de sus padres, por una medida administrativa o judicial, o cualquier otra circunstancia vital que impida el cuidado pleno de los padres hacia sus hijos. Brinda un ámbito familiar de convivencia con el que no existe vínculo de consanguinidad. Es de carácter temporal hasta la resolución de la situación, que puede ser el reintegro familiar, la adopción o el acogimiento permanente. (Marco Normativo Plan Nacional Acogimiento Familiar; 2013; 25)

En esta última modalidad no existe vínculo sanguíneo, ni vínculo previo entre l@s niñ@s y l@ referente de cuidado, son familias que están dispuestas a hacerse cargo de forma transitoria del cuidado del niñ@, brindándole afecto. Esta última modalidad es utilizada cuando no hay otra modalidad alternativa que se pueda llevar a adelante.

Cabe agregar que todas las modalidades se encuentran bajo el programa Familia Amiga y son de carácter temporal, porque el fin primero es que l@s niñ@ y adolescentes crezcan en el seno de su familia, según el artículo 12 de CNA.

“La vida familiar es el Ámbito adecuado para el mejor logro de la protección integral Todo niño y adolescente tiene derecho a vivir y a crecer junto a su familia y a no ser separado de ella por razones económicas. Solo 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”

En base a lo explicitado hasta el momento, se puede decir que el Estado mediante el órgano rector (INAU) brinda diferentes alternativas de cuidado como ya fueron analizadas anteriormente, es decir, le brinda a l@s niñ@s y a l@s adolescentes uruguayos diferentes modalidades de acogimiento familiar.

El juez es quien tiene la potestad de tomar la decisión de sí l@s niñ@s y l@s adolescentes son acogidos, teniendo en cuenta en todo momento el interés superior del niño, para que este pueda hacer ejercicio pleno de sus derechos. Con el fin de dar fundamento teórico a lo explicado hasta el momento, es necesario traer a colación, el Art N° 124 del CNA donde se deja de manifiesto que:

“El Estado deberá garantizar a todos niños y adolescentes el derecho a acceder voluntariamente a programas de atención integral, cuidados y alojamiento. Si la solicitud fuera formulada por los padres, se oirá preceptivamente al niño, quien será asistido por su defensor. Si a la solicitud formulada por el niño o adolescente se oponen sus padres o responsables, sin perjuicio de la inmediata protección del niño o adolescente, la situación se pondrá en el más breve plazo posible en conocimiento del Juzgado de Familia de Urgencia. El Juez resolverá atendiendo a la opinión del niño o adolescente. Deber tenerse en cuenta Esta y el interés superior.”

En este artículo se deja de forma clara cuál es el camino que debería transitar el o la niñ@ para encontrarse bajo la modalidad de acogimiento familiar.

La realidad uruguaya ante la situación de niñ@ y adolescentes que se encuentran bajo la modalidad de acogimiento familiar, es alarmante, dado que presenta un alto porcentaje, existiendo diferentes causales que se encuentran dentro de dicha modalidad.

Ante esta problemática lo que sucede es que el órgano rector INAU, el cual es el encargado de actuar como ejecutor de políticas, adquirió un rol de supervisión, es decir deberá buscar alternativas para poder cumplir con sus funciones y procurará que todos y todas tengan las mismas oportunidades a la hora de acceder a la modalidad de atención integral a tiempo completo.

Una de las formas que INAU encuentra para brindar la igualdad de oportunidades a la hora de propiciar los recursos sociales a l@s niñ@s y adolescentes es tercerizando el servicio.

El 9 de abril del año 2010 fue creado por el órgano rector (INAU), el reglamento para los programas “Específico Modalidad Atención Integral de Tiempo Completo”, con el fin de establecer una serie de reglas y obligaciones, por medio de artículos, para los centros y/o proyectos que asuman la responsabilidad de brindar el cuidado de l@s niñ@s en modalidad de atención en tiempo completo.

Es importante traer a colación un fragmento del reglamento específico Modalidad Atención Integral Tiempo Completo, con el objetivo de dar sustento teórico a lo expresado hasta el momento.

“El INAU definido en sus competencias por el Código de la Niñez y Adolescencia (C.N.A.) como órgano rector en materia de Políticas Sociales, procurará que todos los Niños y Adolescentes tengan igualdad de oportunidades para acceder a los recursos sociales a los efectos de desarrollar sus potencialidades y de conformar personalidades autónomas capaces de integrarse socialmente en forma activa y responsable, priorizando a los más desprotegidos y vulnerables.” (Reglamento Especifico Modalidad Atención Integral de Tiempo Completo; 2010; 1)

A lo largo del reglamento, el cual es definido de forma específica para la modalidad bajo análisis, se deja de manifiesto los derechos de l@s niñ@s y adolescentes. En el artículo N°1 se expresa que: el centro o proyecto deberá brindar atención al niñ@ y adolescente todos los días, las 24 horas sin excepción alguna.

En el Artículo N° 1 *“Las instituciones se obligan a la prestación de un servicio de atención integral las 24 horas diarias de los 365 días del año a niños/as y adolescentes entre 0 y 18 años de edad de ingreso”.*

En los artículos N° 5, 6, 7 ,8 y 9 del reglamento, se dejan los lineamientos para las obligaciones que el proyecto debe de asumir en cuanto a la alimentación, higiene, vestimenta, salud y educación, áreas centrales a la hora de priorizar el desarrollo integral de l@s niñ@s; así como también se procurará una vivienda acorde a las necesidades de l@s niñ@s que allí viven, expresado en el Artículo N°4.

A lo largo del reglamento el derecho de l@s niñ@s se encuentra transversalizado, ya que entienden que son sujetos de sus propios derechos.

En los artículos N° 14 y 15, se expresa claramente que cada niñ@ bajo la modalidad de atención integral de tiempo completo, deberá contar con un legajo, el cual da cuenta de su historia, asimismo cada niñ@ deberá tener una Propuesta De Atención Individual la cual será elaborada conjuntamente con l@s mism@s.

La Institución que les brindará el servicio realiza un convenio con INAU, donde el mismo por una parte se compromete a realizar una transferencia económica a la Institución, por cada niñ@ y o adolescente que tenga bajo la órbita de su programa, es decir bajo su padrón.

Por otra parte la Institución deberá rendir los gastos de esta transferencia, así como serán supervisados y monitoreados por el órgano rector de INAU.

2. c Servicio en convenio: Aldeas Infantiles SOS

“Ya habremos logrado mucho si nos distanciamos de todo tipo de irresponsabilidad y si asumimos nuestra responsabilidad colectiva por todo lo que sucede en el mundo. Pues este reconocimiento de nuestra responsabilidad es la luz del bien que nosotros deseamos encender y mostrarles a los hombres en todo el mundo. Y nuestras Aldeas Infantiles SOS existen, no por último, para hacer esa luz”
(Hermann Gmeiner; 2001:23)

Existen diferentes centros o proyectos en nuestro país que le ofrecen a INAU el servicio de acogimiento familiar, es decir que se encuentran en convenio con el órgano rector, las cuales son organizaciones no gubernamental (ONGs), siendo Aldeas Infantiles SOS uno de ellas.

Aldeas Infantiles es definida como *“una organización internacional de desarrollo social sin fines de lucro, no gubernamental e independiente, que trabaja en el mundo desde 1949, con el objetivo de garantizar el derecho de niñas, niños y adolescentes a la convivencia familiar y comunitaria. Apoyamos a las familias para que estén en condiciones de proporcionar a los niños, niñas un entorno protector que propicie su sano desarrollo e intervenimos, cuando es necesario, desde modalidades alternativas de cuidado.”*
<http://aldeasinfantiles.org.uy/>

Aldeas Infantiles SOS fue creada en 1949 por el Sr Hermann Gmeiner, Estudiante de medicina, con el objetivo de brindar respuestas a las consecuencias que habían dejado la primera y segunda guerra mundial; su eje central se basó en ser una familia sustituta para niños y niñas privados del cuidado parental, los cuales no podían vivir en el seno de su familia de origen por un largo plazo, problemática que trajo aparejada la pos guerra. Ante este

nuevo escenario la forma de solución era el acogimiento de esos niños y niñas por un largo plazo.

En el año 1951 se inaugura la primer casa de Aldea Infantiles en la ciudad de Austria.

“Las familias SOS se concibieron como familias sustitutas para niños y niñas privados del cuidado parental que no podían vivir en el seno de sus familias de origen, y para los cuales la solución era acogerlos a largo plazo” (M. E Paz y Miño y C. Wasner; 2014; 14)

A mediados del siglo XX, *“El concepto que primaba en Europa era el de la familia nuclear como célula básica de la sociedad.”* (M. E Paz y Miño y C. Wasner; 2014; 14). Dicha familia se encontraba conformada por un padre, una madre y los hijos. Como consecuencia de las guerras la familia nuclear tiende a desaparecer y la sociedad se enfrentaría a nuevos *desafíos* *“Muchas mujeres estaban solas y habían niños y niñas abandonados. Era importante, por lo tanto enfrentar las necesidades de atención a esos niños y niñas de manera distinta: devolverles un hogar y convivencia familiar que curaran sus heridas y les permitieran un desarrollo sanador en medio de un ambiente afectivo”.* (M. E Paz y Miño y C. Wasner; 2014; 14)

Ante esta nueva realidad social se debían de pensar nuevas soluciones, para poder abordar las nuevas problemática que estaban viviendo l@s niñ@s de Europa. En este escenario surge la Asociación Aldeas Infantiles.

Aldeas infantiles tiene 4 principios básicos que son seguidos por todas las asociaciones.

“Nuestro modelo de familia se basa en cuatro principios: cada niño o niña necesita una, madre, y crece de la manera más natural con hermanos y hermanas, en su propia casa, dentro del entorno de una aldeas que lo apoya” (La política de programa Aldeas Infantiles; 2008; 2)

Un primer principio es la madre, la cual propiciará el cuidado y el desarrollo integral para l@s niñ@, respetando su historia de vida y todo lo que eso conlleva. El segundo principio son l@s herman@s, la familia que vive en cada casa de Aldeas Infantiles es un grupo de herman@s de 6 a 9 niñ@s, pueden ser herman@s biológicos o no. El tercer principio es la casa; cada familia de Aldeas Infantiles tiene su casa, la cual será su hogar. El último principio es la Aldea, es una comunidad de 12 a 14 casas que se acompañan y

se apoyan unas a las otras para poder criar de forma saludable a l@s niñ@s, teniendo como objetivo central la integración.

En síntesis la modalidad de atención que brinda Aldeas Infantiles SOS, consiste en un grupo de casas ya sea en la comunidad o dentro de una aldea, donde cada casa cuenta con una madre social, siendo la misma la encargada de brindarle los cuidados básicos a l@s niñ@s que allí viven, pudiendo ser grupo de herman@s biológicos o no.

Aldeas Infantiles SOS Uruguay tiene como Visión:

“... todos los niños, niñas deben de tener una familia junto a la que puedan crecer con amor, respeto y seguridad. Un entorno familiar sano y afectivo puede garantizar un desarrollo armónico y convertirlos en adultos plenos y bien integrados a su comunidad”. (<http://aldeasinfantiles.org.uy/about-us-2/>)

“La misión que tiene la institución es brindar un entorno protector para aquellos niño y niño que lo necesitan y apoyarlos e la construcción de su propio futuro”. (<http://aldeasinfantiles.org.uy/about-us-2/>)

Aldeas Infantiles parte de la premisa que el lugar ideal para que el o la niñ@ se desarrolle de forma integral es en el seno familiar, de esta manera podrán crecer con “amor”, “respeto” y “seguridad”. El desarrollo saludable de l@s niñ@s es el principal foco de la institución, logrado por medio de la crianza en familia.

Si analizamos de forma conjunta la visión de INAU y de Aldeas Infantiles podemos concluir que, ambas tienen un fin común, hacer valer el derecho de l@s niñ@ y adolescentes, enfocándose en restituir el derecho de vivir en familia.

El programa Aldeas Infantiles SOS se encuentra conformado por dos áreas centrales de trabajo, por un lado el programa de fortalecimiento familiar y por otro el programa de Acogimiento. En la actualidad uruguaya existen 4 filiales pertenecientes a la Asociaciones de Aldeas Infantiles SOS, ubicadas en Montevideo, Canelones, Florida y Salto.

El programa de fortalecimiento familiar tuvo sus orígenes en el año 1995, siendo el objetivo la prevención de la separación familiar, forjando herramientas y fortaleciendo a los adultos referentes de cuidado, por medio de centros a la primera infancia. En la actualidad existen 17 centros de fortalecimiento

distribuidos en Montevideo, Canelones, Salto, Florida y Paysandú, concurriendo más 1400 niñ@s y más de 1000 familias.

Por otra parte se encuentra el servicio de acogimiento familiar para l@s niñ@s y adolescentes que por diferentes motivos no puede estar al cuidado de su familia. En la actualidad uruguaya se encuentran bajo la modalidad de acogimiento 291 niñ@s y adolescentes, (65,4 %) en modalidad de atención en contexto familiar 127 niñ@s y adolescentes (28,6%)y en proceso de independización 26 jóvenes(6,6%), lo que suma un total de 444 niñ@s y adolescentes que se encuentran en aldeas Infantiles SOS Uruguay.

Desglosando la información antes mencionada, por filial existen bajo los programas de cuidados de Aldeas Infantiles SOS; 70 niñ@s y adolescentes en Salto (24%), en Florida se encuentran bajo los cuidados de aldeas Infantiles 93 niñ@s y adolescentes (32%), en Montevideo 85 niñ@s y adolescentes (29,2%) y en Canelones 43 niñ@s y adolescentes (14,8%), arrojando el total de 291 niñ@s y adolescentes bajo la modalidad de acogimiento familiar en los programas de Aldeas Infantiles SOS Uruguay.

En la actualidad existen 56 casas de Aldeas Infantiles SOS Uruguay ubicadas en las diferentes filiales, de las cuales hay 19 en la comunidad y 37 ubicadas en los diferentes predios pertenecientes a la institución. (<http://aldeasinfantiles.org.uy/about-us-2/#1506364154211-fd471de8-d2ed>)

Una vez realizado el análisis teórico reflexivo de la política social de acogimiento familiar en Uruguay y su materialización en el programa de Aldeas Infantiles SOS quien la implementa a través de un convenio con el organismo rector de la infancia (INAU), se continuará en el capítulo III con el análisis de la política y la puesta en práctica en un contexto determinado, en este caso en el departamento de Florida, en el servicio de acogimiento familiar de Aldeas Infantiles SOS.

Prestando particular interés a la visión de los actores encargados de supervisar a la institución en su implantación y gestión de los servicios para el cumplimiento de los lineamientos de la política. Habilitando a visualizar las características y particularidades que adquiere la política en su implementación, así como el efecto que este tiene en el ejercicio de los derechos de l@s niñ@s.

Capítulo III

3.a Una mirada desde adentro.

“CUANDO UNO PASA A LO REAL LA BIBLIOTECA SE CALLA. MEJOR PONERSE A PENSAR DE NUEVO AL PIE DE .LO QUE PASA Y NO AL PIE DE LA LETRA “

Ignacio lewkowicz

En el tercer capítulo se llevará adelante el análisis teórico reflexivo de la singularidad de la política de Acogimiento Familiar de tiempo completo, en Aldeas Infantiles SOS programa Florida. Se analizará en este capítulo la información aportada por los informantes calificados, los cuales nos habilitaran a contrastar empíricamente las diferentes hipótesis planteadas en el documento. Por dicha razón es importante hacer alusión a diferentes categorías analíticas, que de allí se desprenden.

En primer momento es relevante analizar el constructo teórico infancia desde la política de acogimiento familiar, dado que transversalizará el presente análisis, para ello es importante entender los avances que se dieron en el último tiempo en nuestro país en cuanto a la Política de Acogimiento. En segundo lugar y no menos importante se analizará el derecho como constructo teórico, por una parte el derecho a ser cuidado y por el otro el derecho a vivir en familia.

3.b La infancia en los centros de Acogimiento Familiar de Aldeas Infantiles SOS programa Florida.

El fenómeno del Acogimiento de l@s niñ@s comenzó a ser debatido recientemente en el país por medio de la aprobación de la ley N° 18.590 en el año 2009. Esta ley modificó el marco jurídico, generando un gran cambio centrándose en la transitoriedad de la permanencia de l@s niñ@s menores de 7 años que se encuentren bajo dicha modalidad, el eje central de esta nueva ley impulsa a los centros de cuidado a realizar (en caso de no contar con

referentes familiares) la solicitud al juzgado competente de las condiciones de adoptabilidad de l@s niñ@s, con el fin de brindarle una alternativa de cuidado definitiva, priorizando el derecho a vivir en familia, dando respuesta a las ratificaciones que el Estado Uruguayo asume frente al Organismo Internacional (CDN).

El acogimiento en hogares de amparo se crea con el fin de proteger a l@s niñ@s cuyas familias vulneran sus derechos. *“existe abundante información empírica acerca de que la institucionalización causa perjuicios a los niños, niñas y adolescentes que la sufren y los expone a importantes riesgos”* (PALUMMO Y LOPEZ, 2013,17). La evidencia empírica demuestra que lejos de generar proceso de protección para l@s niñ@s, tiene efectos inversos en su desarrollo, presente y futuro; basándonos en esto último la comunidad internacional manifestó su preocupación sobre los tratados de los derechos humanos.

La Convención sobre los Derechos del Niño considera que la familia es el medio natural para el crecimiento, el bienestar y la protección de l@s niñ@s, de este modo la Convención incita a que los Estados velen para que l@s niñ@s no sean separados del cuidado de su familia (artículo N°9) y en la situación que se produzca tal separación, deja en manifiesto que l@s niñ@s tendrán el derecho a continuar con el vínculo con ambos padres o referentes.

Asimismo l@s niñ@s que deben de ser separados de su entorno familiar por su propio deseo o interés tienen el derecho a recibir protección y ayuda de forma especializada. Los Estados tienen la obligación de brindar una forma alternativa de cuidado apropiada, prestando la debida atención a que se mantenga la crianza. (Artículo 20 de la CDN)

Existen tres principios fundamentales que serán los que guíen las decisiones relativas a las formas alternativas de cuidado para l@s niñ@s. Las directrices tienen el propósito de brindar apoyo para lograr que l@s niñ@s continúen bajo la guarda de su seno familiar, de lo contrario se reintegre nuevamente a la familia, y por último se buscará otra solución apropiada para l@s niñ@s, en caso que estos dos últimas alternativas no se puedan dar , incluida la adopción:

Es importante velar por el cuidado y la protección integral de l@s niñ@s mientras se buscan otras alternativas o soluciones permanentes para ell@s,

estando en condiciones que promuevan el desarrollo integral y armonioso del niñ@, en las modalidades más idóneas de acogimiento alternativo.

La realidad uruguaya muestra cifras alarmantes en relación a su población total que se encuentran en modalidad de atención tiempo completo, lo que lleva a los organismos internacionales a ratificar la necesidad de revertir la modalidad de cuidado que muestra que en la actualidad, viven en centros de acogimiento residencial un total de 3.381 niñ@s y adolescentes de 0 a 18 años de los cuales 677 (20%) tienen 0 a 7 años. (SIPI, 2016)

Es menester traer a colación en base a lo expresado hasta el momento las recomendaciones que el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas sugiere para nuestro país, a raíz del alto porcentaje de niñ@s que se encuentran en acogimiento tiempo completo.

“40. Al Comité le preocupa el alto índice de niños en instituciones y la insuficiente disposición de medidas de cuidado alternativo del tipo familiar. Al Comité también le preocupa el desequilibrio en el cuidado alternativo y que la privación de libertad sea utilizada como medida de protección y no como último recurso.

41. El Comité recomienda que el Estado parte regule el sistema de cuidado alternativo, que procure desinstitucionalizar a los niños, que continúe promoviendo el cuidado tutelar como una forma de cuidado alternativo y sugiere que la institucionalización sea utilizada únicamente como medida de último recurso, teniendo en cuenta el interés superior del niño. Asimismo, el Comité recomienda una adecuada asignación de recursos, funcionamiento y monitoreo de instituciones de cuidado, incluso las administradas por ONG, y el cuidado tutelar al igual que una revisión periódica de su ubicación de acuerdo con el artículo 25 de la Convención y las recomendaciones realizadas después del Día de Debate General sobre niños sin cuidado parental en 2005”. (Comité de los Derechos del Niño, 2007)

En este nuevo escenario se crea el Plan Nacional de Acogimiento, el cual fue analizado en el segundo capítulo del presente documento, buscando de esta manera un proceso de reforma en las alternativas de tipo familiar.

Con el fin de ratificar lo antes dicho, se extrae un fragmento de la entrevista realizada al Director de Aldeas Infantiles de la ciudad de Florida, donde se deja de manifiesto por medio del discurso que las sugerencias a los

cuales refiere el Comité de los Derechos de la Naciones Unidas están siendo tomadas en cuenta o al menos comienzan a ser visibles.

“Los principales cambios están referidos a la tendencia a la desinstitucionalización, por la que se buscan alternativas de contextos familiares o Foster-care a efectos de minimizar las posibilidades de institucionalización. Para la población bajo cuidado institucional destaco los esfuerzos de re vinculación de los nna con familias de origen y referentes significativos“.

En lo aquí expresado queda visible que la institución tiene como motor central buscar *“alternativas de contextos familiares”* con el fin de que l@s niñ@s que se encuentran en la modalidad de acogimiento familiar tiempo completo lo estén de manera transitoria, entendiendo qué:

“la separación de los niños, niñas y adolescentes respecto de su familia como el establecimiento de medidas de cuidado alternativo deben ser justificados, tener carácter temporal y orientarse a la reintegración al medio familiar en el marco de la consideración del interés superior del niño”.(PALUMMO Y LOPEZ, 2013,17)

Según palabras de la coordinadora el papel que ejerce *“la institución, más precisamente el director de Aldeas Infantiles en el destino del niñ@, tiene una gran incidencia a la hora de que el juez tome la decisión de otorgarle nuevamente a la familia el cuidado de su hij@”* La incidencia está fundada en que la institución es quien tiene de forma transitoria el cuidado y por ende es la que buscará que l@s niñ@s se desarrollen en el mejor lugar, acorde a su necesidades.

La perspectiva de la institución juega un papel preponderante a la hora de la decisión del juez competente.

En base a lo expuesto queda de manifiesto la correlación entre las normativas internacionales y la política nacional con la visión del Director de Aldeas Infantiles, estableciéndose la necesidad de generar acciones y estrategias para reducir el alto índice de institucionalización de niñ@s en el departamento. Aldeas Infantiles genera estrategias previas al acogimiento, tal es el caso de niñ@s que se encuentran en modalidad de atención en contexto familiar sin acogimiento previo, esto quiere decir, que el o la niña no fue separada del cuidado de su madre, padre o referente, ya que se generan

estrategias para fortalecerlos en las capacidades parentales y de esta manera no pierdan el cuidado parental por ejemplo.

Cuando la estrategia es implementada y no se obtiene el resultado esperado, se buscan otros referentes de cuidado, en caso de no contar con otros referentes, se solicita audiencia o se informa que el niño o la niña pasaran a vivir en modalidad de acogimiento en la institución, buscando en todo momento el bienestar para el niño o la niña.

El juez en muchos casos solicita el amparo transitorio y que la institución trabaje paralelamente con la familia para “empoderarla y pueda nuevamente asumir el cuidado de su hij@” (información proporcionada por la coordinadora de contexto familiar)

En este sentido se reitera la necesidad de responder al interés superior del niño, el derecho a vivir en un entorno familiar y el conocimiento del impacto negativo que la institucionalización genera en l@s niñ@s, así como la necesidad de ejecutar acciones para revertir esta realidad. Asimismo se exponen acciones necesarias para reducir los tiempos de institucionalización y la generación de acciones para disminuir los impactos negativos una vez que se agotan las alternativas.

En el escenario de la institucionalización no se agotan en base a lo expuesto por el informante calificado, los esfuerzos para revertir la pérdida de cuidado parental y los tiempos de la internación para ello.

El eje impulsor es la protección integral de l@s niñ@s, buscando diferentes alternativas ante las singularidades de cada uno de ellos, en lo que respecta a la ciudad de Florida; dicho eje se ve reflejado en trabajo cotidiano de los equipos en territorio, los cuales se rigen bajo el artículo N°133 a partir de lo cual se contemplan los artículos de la Ley para contrastar su aplicación en el territorio, en base a lo expuesto por los referentes institucionales que operan y dan lineamiento a los abordajes en dicha Ciudad:

ARTÍCULO N 133 (Separación definitiva).- “De no resultar posible mantener al niño, niña o adolescente en su familia de origen, el Juez con competencia en materia de Familia hará lugar a su separación de la misma y dispondrá otras formas de inserción familiar, procurando evitar la institucionalización y prefiriendo aquellos hogares que le permitan salvaguardar sus vínculos afectivos. A tales efectos podrá disponer, entre otros, en orden

preferencial, la inserción en una familia para su adopción seleccionada por los equipos competentes del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, la inserción en hogares de acogida, tenencia por terceros (artículo 36) y finalmente la integración a un hogar institucional que ofrezca garantías para su adecuado desarrollo.” (Ley 18.590 Art N° 133)

El diferente esfuerzo no solo a escala global sino regional y nacional, por medio de UNICEF hizo hincapié en el tema de acogimiento familiar, donde los Estados debían poner fin al acogimiento de l@s niñ@s menores de 3 años de edad en hogares institucionales.

El fundamento central a lo antes dicho, es el impacto negativo que tiene el acogimiento en hogares o en instituciones en un niñ@ en su desarrollo, así mismo existen diferentes tipos de violencias que pueden sufrir, dentro de dicha modalidad. *“(…) la Organización Mundial de la Salud ha sido muy clara al afirmar que las instituciones de cuidado residencial tienen un impacto negativo en la salud y el desarrollo de los niños y que deben ser sustituidas por otras modalidades de cuidado de alta calidad. En especial, esto responde a que en muchos casos la falta de atención personalizada en esas instituciones apareja una ausencia de vínculo emocional entre los niños y las personas a su cargo, (...)” (PALUMMO Y LOPEZ, 2013,17)*

Estos tipos de violencia responden en muchos casos a la falta de atención personalizada en cada situación particular de l@s niñ@s, falta de vínculo afectivo y emocional de los referentes de cuidado, poco estímulo, escasez de interacción entre ell@s; todas estas carencias en los hogares generan un retraso en el desarrollo integral de l@s niñ@s. Cabe cuestionarse ¿Porque sucede esta falta de atención personalizada? ¿Será que falta la supervisión del organismo competente?

El acogimiento en residencias a temprana edad y duradero en el tiempo, provoca efectos negativos en la salud, en el desarrollo físico, psíquico y cognitivo, generando un daño que muchas veces es irreversible. Los datos arrojan un resultado alarmante, reflejando que *“En términos generales se ha señalado que por cada tres meses que un niño de corta edad reside en una institución pierde un mes de desarrollo”.*(PALUMMO Y LOPEZ, 2013,17)

Lo expresado en los párrafos anteriores se ratifica con lo planteado en el Plan Nacional *“La primera infancia es una etapa de alta sensibilidad para el*

desarrollo de las personas a lo largo del ciclo vital. En los primeros dos años de vida se constituye una parte importante del desarrollo intelectual, emocional, físico, inmunológico y social. Entre los 2 y los 5 años se establecen los pilares del aprendizaje futuro, de la educación formal y de las competencias sociales. Las investigaciones demuestran que el entorno inmediato de los niños y niñas tiene un impacto significativo sobre la estructura y el desarrollo del cerebro” (Plan Nacional de Primera Infancia, Infancia y adolescencia; 2016- 2020: 21)

Comprender que la infancia es una etapa evolutiva central en la vida de l@s niñ@s es realmente importante ya que es allí donde el desarrollo del cerebro tiene su mayor impacto. El entorno inmediato al cual está haciendo referencia el Plan Nacional sería el hogar, los referentes de cuidado, la atención personalizada, entre otros.

Otro dato relevante es que l@s niñ@s que se encuentran en modalidad de acogimiento en centros de atención de tiempo completo tienen una probabilidad de casi 4 veces más a vivir situaciones de abuso sexual, que aquellos niñ@s que viven en un entorno familiar.

“el Informe mundial sobre la violencia contra niños y niñas ha documentado que la violencia en las instituciones es seis veces más frecuente que en los hogares de acogida, y que los niños institucionalizados tienen una probabilidad casi cuatro veces mayor de sufrir abuso sexual que aquellos que tienen acceso a alternativas de protección basadas en el cuidado en familia” (PALUMMO Y LOPEZ, 2013,18)

Entonces cabe preguntarse ¿Los centros de acogimiento familiar protegen o vulneran los derechos de l@s niñ@s que allí viven?

Para responder a estos cuestionamientos una de las informantes calificadas plantea que el ingreso a instituciones de tiempo completo siempre da cuenta de la vulneración de derechos de forma sucesiva y reiterada, ya que expone que por un lado l@s niñ@s ven quebrantados sus derechos en el ámbito familiar (ya sea por cuestiones intrínsecas de los referentes familiares de cuidado y las carencias institucionales para dar respuesta a nivel de territorio como una vez que se da el ingreso a un centro de acogimiento), ya que l@s niñ@s ven vulnerando el derecho primario a vivir con su familia. En este sentido la informante cree que se realiza un análisis e intervención basada en la defensa y garantía de la supervivencia, priorizando ¡el mal menor!

Bajo los mismo lineamientos, se entiende que evitar la institucionalización, es decir evitar la vulneración del derecho a vivir en familia, debe dar cuenta de la implementación de medidas previas al acogimiento que va por ejemplo desde el análisis de las causas del ingreso y las medidas puestas en práctica para generar impacto cuando se comienzan a identificar las causales de ingreso en el marco del hogar.

Retomando los lineamientos del Plan Nacional, (2016/2020), el Estado por medio del órgano rector INAU, deberá garantizar que la política de acogimiento tiempo completo cumpla con lo establecido en los diferentes artículos y sea ratificado en la realidad, asimismo deberá disponer del máximo de recursos posibles para la intervención.

“El Comité recomienda que el Estado parte regule el sistema de cuidado alternativo, que procure desinstitucionalizar a los niños, que continúe promoviendo el cuidado tutelar como una forma de cuidado alternativo y sugiere que la institucionalización sea utilizada únicamente como medida de último recurso, teniendo en cuenta el interés superior del niño. Asimismo, el Comité recomienda una adecuada asignación de recursos, funcionamiento y monitoreo de instituciones de cuidado, incluso las administradas por ONG, y el cuidado tutelar al igual que una revisión periódica de su ubicación de acuerdo con el artículo 25 de la Convención y las recomendaciones realizadas después del Día de Debate General sobre niños sin cuidado parental en 2005.”(Comité de los Derechos del Niño, Examen de los Informes Presentados por los Estados Partes en Virtud del artículo 44 de la Convención. Observaciones finales: Uruguay, CRC/C/URY/CO/2, 5 de julio de 2007) (PALUMMO Y LOPEZ, 2013,24)

Los diferentes informantes calificados coinciden en que la política de acogimiento familiar de tiempo completo en el programa de Aldeas Infantiles debe de estar enfocada a que sea un lugar transitorio para l@s niñ@s que allí residen, hace muy poco tiempo comenzaron a implementar nuevas medidas para que esto suceda, por lo que aún están en transición, existiendo 125 niñ@s y adolescentes bajo el padrón de INAU de los cuales 28 (22,4%) se encuentran bajo la modalidad de reintegro familiar, es decir, viviendo nuevamente con su familia de origen.(SIPI, diciembre 2017)

Por lo tanto si bien se están implementando medidas que buscan la desinstitucionalización de l@s niñ@s aún queda mucho camino por recorrer.

En este sentido es necesario además contemplar las particularidades en las que se inserta y crea Aldeas Infantiles en Uruguay y especialmente en Florida.

“La población objetivo son NNA que perdieron el cuidado parental de forma transitoria, sin embargo se observa que muchos NNA tienen un perfil de larga permanencia. Primero por el devenir histórico de la institución que en sus orígenes se abocaba al cuidado de niños y niñas hasta la mayoría de edad, no focalizando su acción en los reintegros con las familias de origen y por otro lado por la falta de instituciones que se aboquen a una larga permanencia. Situación que se agudiza en Florida ya que no existen otras instituciones de atención a tiempo completo” (Coordinadora de Contexto Familiar, Aldeas Infantiles Florida).

En base a lo expuesto es necesario tener en cuenta que la historicidad del Programa de Aldeas Infantiles da cuenta que en sus inicios y durante muchos años de funcionamiento, se centró en un cuidado basado en la institucionalización hasta la mayoría de edad de los niños, niñas y adolescentes que ingresaban, siguiendo las directrices que el Estado imponía por medio de las diferentes reglamentaciones, ante lo cual la Institución de Aldeas Infantiles debía de cumplir, dado que se encontraba en convenio con INAU. La posibilidad del reintegro familiar no era vista como una alternativa siendo además Aldeas Infantiles Florida un lugar que albergaba una población predominante de otros puntos geográficos, situación que obstaculiza el vínculo con las familias de origen, no solo por su historia sino por la lejanía. Considerando además que es el único recurso local de Acogimiento Familiar, por lo tanto ante la necesidad de internación este continúa siendo la única opción, lo cual da la pauta de las carencias que presenta INAU en cuanto a la cobertura. En función de lo cual es conveniente cuestionarse ¿Qué ocurre en aquellos casos que presentan un perfil de internación de larga permanencia? ¿Qué postura toma la ONG a la hora de ingreso y condiciones del acogimiento? ¿No debería el INAU generar otras alternativas cuando la sociedad civil no puede hacerse cargo a través de sus organizaciones sociales?

Se considera como núcleo central poder problematizar esta realidad que podría influir en el cambio de perspectiva y comprensión de la realidad, sin embargo a nivel de supervisión de INAU se desconocen estas especificidades, o no se quiere dejar explicitadas las dificultades de la institución que remiten también a aspectos presupuestales de la implementación de nuevos servicio. En función de lo cual reiteramos, que el presupuesto asignado a la infancia es reducido en comparación con el que el Estado asigna a otras franjas etéreas. Por otra parte, entendemos es necesaria que la implementación de las políticas sociales sean acompañadas por procesos de sensibilización y formación ya que su ejecución y eficacia están estrechamente vinculadas a la perspectiva de las personas que la aplican y supervisan. En este sentido se visualiza que la consolidación de la ley muestra avances que no se vislumbran en los actores intervinientes. Por lo que es oportuno cuestionar ¿La ley se consolida para dar respuesta a las directrices, o se formulan por el convencimiento del derecho?

“Las medidas que implican la separación de los niños respecto de sus familias, así como las medidas de internación de niños, niñas y adolescentes en instituciones de protección, deben enmarcarse en el funcionamiento de sistemas de protección de derechos que corresponde a los Estados implementar para cumplir con las referidas obligaciones de protección especial.” (PALUMMO Y LOPEZ, 2013,19)

Los niños que por diferentes causales perdieron el cuidado parental deben de encontrarse encuadrados en el marco de la protección integral, buscando en todo momento fomentar la restitución de los derechos vulnerados.

Hablar de restitución de derechos como fue mencionado, da cuenta de la necesidad de revertir la separación del cuidado y priorizar el abordaje familiar. En función de lo cual es necesario introducir la noción de cuidados y la calidad de los mismos, ya que ésta es una categoría determinante del ingreso de los niños dado que sus motivos de ingreso (violencia doméstica, consumo problemático, falta de redes de apoyo, trastornos psiquiátricos, entre otros) llevan a un deterioro en los cuidados de los mismos y consecuentemente la vulneración de derechos y su ingreso. Cabe señalar que este tipo de intervenciones puede tener un mayor costo económico, en cuanto a que requiere más recursos humanos.

En este momento reflexivo se presenta la necesidad de abordar la categoría cuidados en el marco de un momento histórico de país que lo coloca como derecho de toda persona, lo cual se visualiza a través de la implantación reciente del Plan Nacional de Cuidados, estableciendo el derecho tanto a recibir cuidado de calidad como a las condiciones y elecciones de quien lo ejerce, en el marco de la responsabilidad entre Estado, Familia y Sociedad.

3c .Nuevos derechos y horizontes para l@s que requieren alternativas de cuidado

3c₁ Derechos de l@s niñ@s en Aldeas Infantiles SOS en la ciudad de Florida

En los últimas décadas un nuevo derecho comienza a vislumbrarse, el derecho a “cuidar, ser cuidado y al autocuidado” (Pautassi, 2007; 77). Según Batthyány (2004) la definición de cuidado surge en la década de los 70, en países anglosajones a causa de las corrientes feministas; en cuanto a la definición de cuidado hoy en día se encuentra relacionadas por medio del ejercicio pleno de la ciudadanía de la mujer.

“Aplicar el enfoque de derechos al cuidado significa transformar la lógica actual de tratamiento del cuidado, para pasar a considerar que cada sujeto autónomo, portador de derechos, puede y debe exigir la satisfacción de sus demandas de cuidado, sin importar su situación de vulnerabilidad o dependencia, ya que el deber de la provisión de cuidados que el derecho le confiere no se asienta en su necesidad sino en su condición de persona. Es decir, no debe argumentar que necesita cuidado porque es un niño, una niña o un enfermo, sino que el Estado y demás sujetos obligados —como ambos progenitores en relación con sus hijos— deben brindárselo independientemente de su situación, solo por ser persona.” (Pautassi, 2013; 78)

Según lo planteado por Pautassi existe un cambio en la mirada, es decir se centra en la particularidad de que hay dos responsables de que l@s niñ@s sean sujetos portadores de sus propios derechos, cada niñ@ que está bajo la modalidad de acogimiento familiar tiempo completo, tiene el derecho a

demandar cuidado no importando la situación. El énfasis está puesto en la condición de persona y no en la falta, carencia o vulneración.

“En rigor, el enfoque de derechos explicita un reconocimiento de la relación directa existente entre el derecho, el empoderamiento de sus titulares, la obligación correlativa y la garantía, todo lo cual se conjuga en una potencialidad que puede actuar como una forma de restablecer equilibrios en el marco de situaciones sociales marcadamente desiguales” (Pautassi;2007; 78)

Comprender el cuidado desde la perspectiva de derechos, es hacerlo desde los estándares jurídicos, reconociendo que l@s niñ@s son titulares de sus propio derechos, lo cual le otorgara un empoderamiento. El órgano que tiene la autoridad para que esto se lleve adelante es el Estado, el cual será el garante de los derechos.

Según las palabras de Batthyány, Genta y Perrota, (2012:) la dimensión de cuidado como derecho, debe ser comprendida desde una doble mirada: por una parte tenemos a las personas que precisan cuidar y a aquel que necesita ser cuidado. El Derecho se encuentra en constante formación y se debe de comprender dependiendo la situación singular en la cual se encuentra l@s niñ@s, dado que de eso dependerá el cuidado, es decir debemos de comprender las circunstancias, el ciclo de vida en la cual se encuentra transitando l@s niñ@s, estos son aspectos de gran importancia. En segundo lugar, se encuentra la elección o no de cuidar a ese otr@, con la particularidad de un cuidado no remunerado, siendo este un aspecto que es muy difícil que la mujer logre visualizar, dado que por muchos años ocupó ese lugar dentro de la familia.

Cuando se hace referencia al “*derecho al cuidado*” estamos hablando de que el mismo deberá ser universal, dado que tiene que ser reconocido y ejercitado en condiciones de igualdad. Es importante traer un fragmento de una entrevista la cual refiere al cuidado como derecho.

“Incorpora el derecho a ser cuidado, la necesidad de que más allá de una institución o en el marco de un hogar el NNA tiene derecho a ser cuidado, así como establece claramente de qué tipo de cuidado se habla, existe una estandarización de lo que es un cuidado de calidad integral con categorías claves, como cotidianeidad, entorno libre de violencia, etc, que van desde la dimensión subjetiva del cuidado el brindar afecto, protección, así como las

necesidades para la supervivencia, como alimentación, higiene, etc. Si bien incorpora estas nociones aún existen debilidades para consolidar acciones claves a monitorear en materia de lo planteado.”(Fragmento extraído de la entrevista realizada a Coord. De Familia de Origen)

El Estado uruguayo comprende por medio del Plan Nacional de Cuidados como aquella dimensión que es *“un derecho como una función social e implica la promoción de la autonomía personal, la atención y la asistencia a las personas en situación de dependencia. Constituye el conjunto de acciones que la sociedad lleva a cabo para procurar el desarrollo integral y el bienestar cotidiano de quienes se encuentran en situación de dependencia y necesitan la ayuda de otras personas para realizar actividades de la vida diaria.”(Plan Nacional de Cuidados, 2015:6).*

3 c 2 El derecho que guía la práctica colectiva. El derecho a La familia

Tenido en cuenta los efectos colaterales que l@s niñ@s vivencian a raíz de encontrarse en modalidad de acogimiento, es imperiosa la necesidad de agotar todas las alternativas que el o la niñ@ pueda tener para ser cuidado en el seno familiar, en caso de no suceder esto, se deberá fortalecer y brindarle herramientas a los referentes de cuidado para evitar la pérdida del cuidado parental.

“Si bien la normativa se ha ido mejorando, la modalidad predominante del sistema de protección uruguayo ante la privación del derecho a vivir en familia de los niños, niñas y adolescentes es la institucionalización en hogares residenciales de tiempo completo, sean de gestión estatal o de gestión privada en convenio con el Estado, y en diversos formatos: hogares tradicionales, pequeños hogares, unidades materno-infantiles y hogares especializados en la atención de la discapacidad.” (El Derecho a vivir en Familia; UNICEF: 2015: 11)

Ahora bien teniendo en cuenta que el cambio de normativa en nuestro país es muy reciente, nos enfrentamos con un desafío mucho mayor, dado que los hogares están superpoblados, y l@s niñ@s acogidos no cuentan muchas veces con vínculo de ningún familiar.

En la actualidad uruguaya, más precisamente en la realidad del departamento de Florida en el servicio de acogimiento familiar de Aldeas Infantiles se considera que es un derecho central. El derecho a la familia hoy por hoy está pisando fuerte, ya que es uno de los tantos derechos que guía el accionar de los funcionarios no solo a nivel de Acogimiento familiar de Aldeas Infantiles sino que a nivel de INAU como órgano rector, poniendo este último de forma consensuada los lineamientos de trabajo en la ciudad de Florida.

Es importante traer a colación un fragmento expresado por la directora departamental de INAU de la ciudad de Florida.

“(...) en el territorio, Aldeas está trabajando muchísimo con las familias ó sea está encontrando a las familias que hace años no se encontraba yo creo que hace muy bien en ese aspecto, están en compromiso, (...) yo creo que por lo menos en el territorio de Florida estamos con esa cabeza todos los que estamos acá en poder apostar que vuelvan con su familia a través del fortalecimiento familiar”.

El cambio cultural es un eslabón clave para prioriza el derecho bajo análisis, centrar los lineamientos de intervención en fortalecer las capacidades parentales es entender que la separación no es la mejor forma de proteger a l@s niñ@s.

“Los centros de acogimiento proponen planes de fortalecimiento a las familias de origen para que recuperen capacidades de cuidado, con metodologías y modalidades de abordaje que contemplan diferentes situaciones familiares” (El Derecho a vivir en Familia, UNICEF; 2015: 15)

Entender que las políticas de Acogimiento Familiar tiempo completo son provisorias, es entender el aspecto central para que el trabajo sea guiado por este derecho, basándonos en el artículo N°12 del CNA.

La perspectiva de derecho se hace presente en el ámbito de acogimiento familiar según el discurso brindado por los diferentes informantes calificados, entendiendo que la sociedad en la actualidad ha vivenciado cambios que deben de ser considerados por medio de la implementación de acciones que sean acompañadas en la práctica.

Según el discurso de la Directora departamental de INAU, quien da un claro ejemplo de las prácticas que realizan en pro de la restitución de derechos. *“restitución del derecho a vivir en familia es uno de ellos, otro es el derecho a*

que los gurises sean cuidados, incorpora y planifica acciones el ejemplo es claro, Aldeas realiza en la comunidad la búsqueda de la familia de origen de los gurises para restituir en la medida que se pueda el derecho a vivir en familia”.

Por otra parte las palabras de la coordinadora de Aldeas Infantiles expresa que: *“La política se encuentra obviamente sustentada en el código de la infancia por lo cual incorpora legalmente la necesidad de defensa y promoción de los derechos. Sin embargo la política no incorpora de forma detallada acciones y objetivos para evitar la vulneración de derechos, este está sujeto a la planificación local. Si bien establece que se deben garantizar los derechos del código y la convención partimos que el vivir en un régimen de acogimiento familiar ya de por si parte de una vulneración. “*

El interés superior del niño debe de ser el “deber ser” que impere en los programas de acogimiento familiares, l@s niñ@s deben de ser protagonistas de su propia elección, de su propia historia.

“El desarrollo de programas de acogimiento familiar es una estrategia imprescindible para avanzar en la desinternación de niños y adolescentes, pero resultará insuficiente mientras no se modifiquen la estructura, la lógica y la gestión de los viejos modelos residenciales” (El Derecho a vivir en Familia, UNICEF; 2015: 15)

Por tanto vislumbrar la política de acogimiento familiar es entender que el responsable de intervenir en que disminuya el alto porcentaje de niñ@s institucionalizados en Uruguay es el Estado, el que deberá tomar las riendas correspondientes para que l@s niñ@s que se encuentran en modalidad de acogimiento familiar, estén allí de manera transitoria, buscando no solo la mejor alternativa de cuidados para ellos, sino que además el tiempo que estén en la institución tengan la calidad de vida más óptima, con un mayor bienestar . Deberá a su vez tener la capacidad crítica y de cambio constante para cambiar de paradigma.

Asimismo es importante entender que la sociedad está en constante transformación, lo cual implicará visualizar la política desde esa mirada, centrándose en l@s niñ@s, en que ellos son portadores de sus propios derechos y como tal su decisión debe de ser valorada. La política de acogimiento familiar no escapa, dado que l@s niñ@s serán los principales protagonistas.

“Las políticas públicas impactadas por el paradigma de la protección integral de la infancia y la adolescencia no pueden permanecer estáticas, sino que deben dar lugar a modificaciones que pongan en el centro a los niños, niñas y adolescentes, en su calidad de sujetos de derecho y bajo el criterio rector de su interés superior.” (PALUMMO Y LOPEZ, 2013,47)

Reflexiones finales

En el presente documento se intentó analizar la política de acogimiento familiar tiempo completo desde una mirada del derecho en el programa de Acogimiento Familiar Aldeas Infantiles SOS de la ciudad de Florida, del cual se desprenden una serie de reflexiones finales.

Se toma como momento de partida la modernidad, dado que es donde se vivencian grandes avances con respecto a la infancia, comienza a ser visibilizada como etapa, se realiza la distinción entre la etapa de la adultez y la etapa de la niñez.

La concepción de infancia a lo largo de los años ha sufrido grandes avances, sin embargo a la hora de implementar políticas referidas a estas se debe partir del conocimiento de la concepción de la misma ya que aún quedan secuelas de la visión adultocéntrica.

En el presente documento los diferentes actores involucrados aplican el derecho a la hora de llevar adelante la política. Con tal fin se tuvo en cuenta los diferentes objetivos específicos planteados en el inicio del documento, en base a eso se puede concluir que a nivel de las ratificaciones internacionales se entiende que el Estado toma medidas para el cumplimiento de los acuerdos, crea según su contexto Político, Social, Cultural y Económico políticas públicas, sin embargo en el desarrollo del plan no existe identificación de la problemática mencionada en torno al cuidado; cuidado que debe de ser no solo de calidad sino afectivo, tomando al niño como sujeto de sus propios derechos. Cuidado que queda debilitado por el daño que genera en los niños encontrarse en modalidad de acogimiento familiar.

Se deberán incluir políticas y programas sociales que apoyen a las familias o referente de cuidado con el fin de desarrollar las capacidades, para de esta manera puedan brindar un cuidado de calidad para los niños.

Asimismo los informantes calificados no formaron parte del proceso de sensibilización en la materia, por lo que el abordaje con las familias y los niños, contemplando estas consideraciones depende de la sensibilización personal y no de una acción consensuada por el organismo rector y la política.

Los diferentes informantes calificados coincidieron que la política de acogimiento debe de ser de forma transitoria, evitando el menor daño posible

para el o la niñ@, el tiempo que se encuentre bajo la modalidad de acogimiento.

Se considera además un gran avance que INAU Florida y Aldeas Infantiles se rijan bajo los lineamientos de que la mejor alternativa de cuidado para l@s niñ@ sea el seno familiar, entendiendo que se deberá trabajar con la familia para brindarle las herramientas necesarias y de esa manera empoderar las condiciones de la parentalidad.

Si partimos de la premisa que el mejor lugar para que l@s niñ@s se desarrollen de forma integral sea el seno familiar, debemos de actuar antes de que juez decrete el amparo para l@s niñ@s, para ello debe de funcionar con menos falencias las políticas abocadas a prestar ayuda a familias en situación de riesgo de pérdida del cuidado.

Los resultados de la investigación permitieron afirmar que las Políticas de Acogimiento Familiar de Aldeas Infantiles de la ciudad de Florida en lo que respecta a los derechos, continuará hacia la construcción de una política que fortalezca la que ya está puesta en práctica a nivel nacional y otra política que deberá de actuar en pro del cambio, para mejorar la implementación de las herramientas a nivel local y a nivel internacional.

Teniendo en cuenta las hipótesis planeadas para la realización del documento, se puede concluir que las Políticas de Acogimiento Familiar cuentan con su etapa de planificación, puesta en práctica y evaluación con perspectiva de derecho, quedando reflejado en los discursos de los diferentes informantes calificados.

Si bien la política de Acogimiento genera estrategias y acciones que operan como mecanismos de promoción y defensa de los derechos de l@s niñ@s, se puede disentir empíricamente bajo las palabras del director de Aldeas Infantiles cuando expresa que *“A mi entender parcialmente, dado que la mayor defensa de los derechos del niño deviene en que su cuidado no sea institucional. No vislumbro un triunfo arrollador de propuestas como familia amiga en el mediano plazo y sospecho que el cuidado institucional va a seguir existiendo pese a los esfuerzos del ente rector en reformular las propuestas.”*

La situación real ante la nueva modalidad de acogimiento (familia amiga) es compleja, teniendo en cuenta que es un cuidado transitorio para el o la niñ@ que sea acogida por la familia, cabe cuestionarse, ¿Es fácil acoger a un niñ@

sabiendo que deberá irse? ¿Las familias amigas deben de dejar de lado sus sentimientos, dado que es un acogimiento transitorio?

Reflexionando para dar respuesta a estas interrogantes no es menor introducir que parte fundamental en el proceso de desarrollo de l@s niñ@s es la dimensión afectiva, por lo que las familias postulantes al programa deben enfrentar esa encrucijada, por un lado ser conscientes de que se trata de un cuidado transitorio en el cual deben brindar las mismas funciones que brindarían a sus hij@s y por otro ser conscientes de la transitoriedad de ese vínculo.

En este sentido es necesario que el Plan profundice en estos cuestionamientos y se puedan generar estrategias de contención y acompañamiento tanto para l@s niñ@s como para las familias acogedoras.

Otra de los aspectos a reflexionar a modo de generar aportes al Plan, es el abordaje con las familias de origen, ya que lograr respetar los plazos de duración que propone el mismo (dos años límite máximo), implica necesariamente dar respuesta a las necesidades de las familias de origen, para que puedan revertir la situaciones que llevaron a la separación del cuidado parental, con el objetivo de que sea efectiva la re vinculación.

En este sentido el programa debe de tener claro los factores de desvinculación, una batería de recursos y presupuestos para su ejecución en la búsqueda de revertir la situación inicial. Como ya fue mencionado los factores que priman en la desvinculación son por ejemplo la violencia de género, privación de libertad y adicciones. Es pertinente cuestionarse ¿Qué acciones tomará el plan para revertir la perpetuación de la violencia y el consumo de los referentes que sufren dichas situaciones?

Se trata de un trabajo que requiere una intervención integral con amplia asignación de horas técnicas y capacidad de articulación y acceso prioritario a programas específicos que atiendan estas problemáticas, sin embargo no existen registros en el plan de acogimiento. Aquí claramente se visualiza una gran falencia, dado que no hay directrices dentro del plan nacional para ser llevadas adelante.

Otro aspecto que merece reflexión es el análisis de los aspectos motivacionales que llevan a las familias a postularse al Plan, que implica gran responsabilidad, el ejercicio de una tarea full time, entendiendo además las

singularidades de l@s niñ@s que requieren atención especial para dar respuesta a las secuelas de daño; situación que coloca la necesidad de pensar el costo afectivo, en los tiempos de cuidado y en conciliación (empleo y trabajo de cuidados en el hogar) que involucra a la familia amiga.

En función de lo cual esta situación representa, uno de los grandes desafíos para el Plan, tomando en cuenta la tendencia en la actualidad solo existen 114 familias amigas inscritas en el Plan, (Cifra extraída de la página oficial de INAU), en todo el país son 180 niñ@s (31,2%) al cuidado de familias transitorias, cifra irrisoria si se la compara con el número total de niñ@s 577, que van desde de 0 a 7 años, quedando por fuera de esta modalidad 397 niñ@s (68,8%).

Otro aspecto a ser considerado es que si bien el trabajo se centra en los derechos de l@s niñ@s “*no se vislumbra un triunfo arrollador*”, porque no hay otras alternativas diferentes de cuidado que reviertan la problemática del alto porcentaje de niñ@s bajo la modalidad de acogimiento.

La hipótesis planteada en base a que la política de Acogimiento familiar no es ajena al devenir sociohistórico de la concepción de la infancia, se contrasta empíricamente por medio de los datos recabados; no solo a nivel bibliográfico sino a nivel de los diferentes discursos de los informantes calificados, en el entendido que hoy en día se han logrado grandes avances en cuanto tener presente el interés superior del niño por ejemplo o con el simple hecho de dejarlos de llamar “menores”, abocándose en las potencialidades y no en las carencias. El avance central es que l@s niñ@s pasaron a ser considerados sujetos de sus propios derechos.

En cuanto el acogimiento familiar de la ciudad de Florida, este enfrenta retos y oportunidades, entre los retos se visualiza que la historicidad de la implementación del programa en la ciudad, podría generar obstáculos producto de la falta de recursos de cuidado para l@s niñ@s en condiciones de larga permanencia, entre las oportunidades se entiende que a nivel de supervisión de los programas tanto del organismo rector como de la ONG existe el convencimiento de reducir la institucionalización.

Las diferentes categorías analíticas (Derecho política e infancia) que se analizaron en la presente monografía de grado, habilitaron a la estudiante en la realización de la investigación en cuanto al análisis de la aplicación de los

derecho en la Política de Acogimiento Familiar de Aldeas infantiles SOS de la ciudad de Florida. Se considera que solo fue una artista de las tantas existente para la realización del análisis elaborado, habilitando a la aproximación de la esencia del conocimiento.

En el proceso transcurrido, lo abstracto fue el punta pie inicial para lograr concretizar en la singularidad de las políticas que hoy en día rigen en Uruguay, más precisamente en la ciudad de Florida, en cuanto a l@s niñ@s que se encuentran en modalidad de acogimiento familiar tiempo completo.

Bibliografía:

- **ANDRENACCI L Y REPETTO F** Ed. (2006) "Universalismo, ciudadanía y estado en la política social latinoamericana". Washington D.C.: INDES.
- **ARIES, P.** (s/d) "El niño y la vida familiar en el antiguo Régimen" en "Derecho a tener derecho. Infancia, Derecho y Políticas Sociales en América Latina" Tomo 1 Derechos del Niño. Políticas para la infancia. Ed. La Primera Prueba. Venezuela.
- **BAUMAN, Z** (2006) "Vidas desperdiciadas. La modernidad y sus parias" . Paidós. Buenos Aires.
- **BAUMAN, Z** (2006a) "Comunidad. En busca de seguridad en un mundo hostil". Siglo XXI Madrid.
- **BATTHYÁNY K, GENTA G Y PERROTTA V** (2013) Universidad de la República. "La población uruguaya y el cuidado Análisis de representaciones sociales y propuestas para un Sistema de Cuidados en Uruguay " Montevideo
- **BUSTELO, E** (2007) El recreo de la infancia. argumentos para otro comienzo. siglo xxi editores. buenos AIRES.
- **DE MARTINO, M; GABIN, B.** (1998) "Hacia un enfoque integral de la minoridad infractora" Comisión Sectorial de Investigaciones Científicas de la Universidad de la República, Montevideo.
- **DE MARTINO, M.** (1995) "Una genealogía de la familia uruguaya: familia y modernización en el Uruguay del 900", Revista Fronteras No.1.
- **FOUCAULT, M** (1996) "El sujeto y el poder" Revista de Ciencias Sociales Nº 12. Departamento de Sociología – Facultad de Ciencias Sociales. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo, Uruguay.
- **GARCÍA MÉNDEZ: E:** (1994) "*Derecho de la infancia-adolescencia en América Latina: de la Situación Irregular a la Protección Integral*, Forum Pacis. Santa Fé de Bogotá
- **HERMANN. G** (2001) "Hijas Mías, hijos míos." Aldeas infantiles SOS, Ecuador.
- **LEOPOLD S.** (2014). "Los Laberintos de la infancia Discurso representación y crítica" Ediciones Universitarias, Unidad de Comunicación de la Universidad de la República (ucur) Uruguay.

- **LEOPOLD, S.** (2002) "Tratos y Destratos. Políticas Públicas de Atención a la Infancia en Uruguay (1934-1973)". Universidad Federal de Río de Janeiro. Escuela De Servicio Social, Montevideo.
- **LEWKOWICZ: I y COREA: C** (2004). "Escuelas destituidas, familias perplejas" Argentinas S. A. Primera edición. Pedagogía del aburrido Buenos Aires.
- **MINUJIN, A. BUSTELO, E. Y TENTI, E.** (1993) "Cuesta abajo. Los nuevos pobres: efecto de la crisis en la sociedad argentina." Buenos Aires: UNICEF/Losada
- **MIRZA, C** (2001) "Políticas sociales en tiempos de crisis", en Temas de Trabajo Social debates, desafíos y perspectivas de la profesión en la complejidad contemporánea. Departamento de Trabajo Social del Ciclo Básico, FCS. Montevideo, Uruguay
- **PAZ M:E Y MIÑO Y WASNER; C** (2014), "Sembrar Esperanza. La importancia en la vida en familia". 50 años de Aldeas Infantiles SOS en América Latina y el Caribe.
- **PEREIRA, P.** (1999) "La política social en el contexto de la seguridad social y del Welfare State: la particularidad de la asistencia social." En: BORGIANNI, Elisabete y MONTAÑO, Carlos (orgs.). La política social hoy. Sao Paulo: Cortez Editora,
- **PORTILLO, A.** (1989) "Estado y minoridad en Uruguay" .Editorial Roca Viva. Montevideo.
- **SARTRE, J.P.** (2004) "Crítica de la razón dialéctica". Segunda edición. Ed Losada Buenos

Fuentes documentales:

- **AVANZANZO A LA IMPLEMENTACION DE LAS DIRECTRICES SOBRE LAS MODALIDADES DE ALTERNATIVAS DE CUIDADO DE LOS NIÑOS** , Autores: Nigel Cantwell, Jennifer Davidson, Susan Elsley, Ian Milligan y Neil Quinn.2012
- **BOLETIN DEL INSTITUTO AMERICANO DE PROTECCION A LA INFANCIA**, Tomo 1 N° 3 enero de 1928.340
- **BOLETIN DEL INSTITUTO AMERICANO DE PROTECCION A LA INFANCIA**, tomo III N°1, julio de 1929:102
- **CARLIS** . La Infancia como: Construcción social *Pág. 1 a 6*
- **CATEDRA DE TRABAJO SOCIAL I** (2004). La modernidad y las prácticas sociales. Mimeo. Esquema de trabajo. ESTS. Universidad Nacional de la Plata.
- **CODIGO DE ETICA** (2001): Código de Ética para el Servicio Social o Trabajo Social del Uruguay. ADASU, Asociación de Asistentes Sociales del Uruguay. Montevideo, Uruguay.
- **CODIGO DEL NIÑO DEL URUGUAY**. Instituto Interamericano del Niño. Ley Promulgada el 6 de abril de 1934. 2º Edición. Montevideo Uruguay.1964.
- **CODIGO DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA DEL URUGUAY**. Ley N° 17.823
- **CODIGO DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA DEL URUGUAY**. Ley 18590.
- **CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO**. Adaptada y abierta a la firma de ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989. Entrada en vigor: 2 de setiembre de 1990, de conformidad con el artículo 49.
- **CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO URUGUAY** ratificada el 28 de setiembre de 1990, a través de la ley n.º 16 137. UNICEF.
- **COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO** : (2007)
- **DIRECTRICES,64/142** Aprobada por la resolución general 21 de febrero del 2010

- **EL DERECHO DEL NIÑO Y LA NIÑA A LA FAMILIA CUIDADO ALTERNATIVO PONIENDO FIN A LA INSTITUCIONALIZACIÓN EN LAS AMÉRICAS.** Octubre 2013.
- **ENCICLOPEDIA INTERNACIONAL DE LAS CIENCIAS SOCIALES** (1968) Vol 4 editorial Aguilar.
- **ESTRATEGIA NACIONAL PARA LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA 2010-2013. BASES PARA SU IMPLEMENTACIÓN.**
- **ICONOS. REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES Facultad Latinoamericana de ciencias Sociales Ecuador. (2012)** “La lógica del cuidado infantil entre las familias, el estado y el mercado” IDES, UNFPA; UNICEF Argentina.
- **INAU ESTAR CERCA ABRIR OPORTUNIDAD.** (2011) Montevideo Impresos en Del Este Sol S.R .L compaginación unidad de comunicación y protocolo del INAU. Arte y Diseño María Victoria Baglietto.
- **INAU URUGUAY POBLACIÓN Y PROYECTOS** (2016).
- **INE Uruguay en cifras 2014** (República Oriental del Uruguay)
- **INFANCIA, AUTONOMIA Y DERECHOS: UNA CUESTION DE PRINCIPIOS;** Miguel Cillero Bruñol: Pag 1 a 15.
- **“LOS NIÑOS PRIMERO”** La política de programa de Aldeas Infantiles SOS Internacional. 8 de mayo del 2009. ”
- **PALUMMO. J UNICEF.** (2013) La situación de los niños y adolescentes en las instituciones de protección y cuidado de América Latina y el Caribe.
- **PALUMMO J y LOPEZ A UNICEF FJD (2013)** “Las practicas judiciales de institucionalización por protección de niños, niñas y adolescentes, en la ciudad de Montevideo ” URUGUAY
- **PLAN NACIONAL DE ACOGIMIENTO FAMILIAR INAU.** Marco Normativo protocolos se selección, Familia extensa y ampliada y familia ajena. (2013)Compaginación unidad de comunicación y protocolo del INAU. Arte y Diseño María Victoria Baglietto.
- **PLAN NACIONAL DE CUIDADOS.** Ley 19353. Publicada el 27/11/2015.

- **PLAN NACIONAL DE PRIMERA INFANCIA, INFANCIA Y ADOLESCENCIA.** 2016- 202. Montevideo noviembre de 2016. Producción editorial Susana Aliano Casales
- **REGLAMENTO DEL PLAN NACIONAL DE ACOGIMIENTO FAMILIAR INAU.** Marco Normativo protocolos de selección, Familia extensa y ampliada y familia ajena. (2013) Compaginación unidad de comunicación y protocolo del INAU. Arte y Diseño María Victoria Baglietto.
- **REGLAMENTO ESPECIFICO MODALIDAD ATENCIÓN INTEGRAL DE TIEMPO COMPLETO;2010**
- **UNICEF.** Temas Claves en materia de Protección y promoción de Derechos niños, niña y adolescente en la provincia de Buenos Aires.
- **UNICEF.** (2012). *Observatorio de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia en Uruguay.* Montevideo.
- **UNICEF,** El Abrojo. (2014). *Niñez y adolescencia en la prensa escrita uruguaya.* Montevideo.
- **UNICEF,** (2015) El Derecho a vivir en Familia. Uruguay
- **UNICEF.CEPAL** Infancia y (des) protección Social. Un análisis comparado en cinco países Latinoamericanos. Claudia Giacometti. Laura Pautassi.
- **UNICEF.** Inversión en primera infancia. Montevideo, agosto del 2010.

Fuentes WEB

<http://aldeasinfantiles.org.uy/>

<http://aldeasinfantiles.org.uy/about-us-2/>

<http://aldeasinfantiles.org.uy/nuestra-historia/los-primeros-pasos/>

<http://aldeasinfantiles.org.uy/about-us-2/#1506364154211-fd471de8-d2ed>

<http://www.inau.gub.uy/ninerz/centros-de-atencion-integral-a-ninos-ninas-y-adolescentes>

<http://www.inau.gub.uy/sala-de-prensa/noticias/item/3524-familia-amiga-transitoriedad-que-cambia-vidas>