

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

**Acogimiento familiar: del dicho al hecho.**  
**Análisis de la implementación del Programa de Acogimiento**  
**Familiar del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay**

**Juan José Álvarez Rigali**  
Tutora: DorelÍ Pérez

**2017**

Este trabajo va dedicado:

A mi vieja Rossana, que siempre supo ver lo bueno que hay en mi, me dio ese empujón que me era tan necesario para trascender ciertas barreras. Con ella entendí que yo podía hacer cualquier cosa que me proponga. Se que hoy está acá conmigo y está orgullosa de quien decidí ser.

A a mi hermana Ana Paula, por el apoyo y por darme lo más lindo que alguien pueda darte.

A mi bebé Mateo, que ya tiene 6, pero es de esos bebés especiales que no van a crecer nunca.

A mis amigxs, que siempre están, siempre estuvieron y estoy seguro de que siempre estarán. Porque son mi pilar, mi mayor virtud, mi sostén. Son lo más preciado que tengo, Aquello que más me enorgullece de ser quien soy.

A Celeste, con quien todos los martes me voy conociendo un poco más.

A mi tutora Dorelí, quien fue una gran referente, no sólo en esta instancia sino durante todo mi proceso de aprendizaje.

A Tere y Memé, quienes me acompañaron durante todo este largo proceso de aprendizaje y hoy me acompañan en la etapa final.

Al Refugio de Pando, que me abrió sus puertas, permitiendo que diera mis primeros pasos en esta hermosa profesión

Sin ustedes no lo habría logrado.

Gracias.

# Índice

<b>1 ) Introducción.....</b>	<b>1</b>
<b>2) Justificación del tema.....</b>	<b>4</b>
<b>3) Antecedentes.....</b>	<b>5</b>
<b>4) Aspectos metodológicos.....</b>	<b>6</b>
4.1) Metodología.....	6
4.2) Técnicas de investigación.....	6
4.3) Objetivo General.....	7
4.4) Objetivos específicos.....	7
<b>5) Marco conceptual.....</b>	<b>8</b>
5.1) Construcción social de la Familia.....	8
5.2) Construcción social de la infancia.....	11
5.3) El poder tutelar Uruguayo. Infancia, Familia y Estado.....	14
<b>6) Del Consejo del Niño al Instituto del Niño y Adolescente Del Uruguay Una institución, dos paradigmas.....</b>	<b>18</b>
<b>7) Medidas de atención a la infancia.....</b>	<b>23</b>
7.1) Infancia internada y sus efectos.....	23
7.2) Acogimiento familiar .....	27
7.2.1) En búsqueda de un concepto de acogimiento familiar.....	28
7.2.2) Tipos de acogimiento familiar.....	27
7.2.3) El acogimiento familiar en Uruguay.....	30
7.2.4) Centros de Acogimiento y Fortalecimiento Familiar.....	35
<b>8) Acogimiento familiar: del dicho al hecho. Análisis de su implementación y sus contribuciones a la paulatina extinción de la internación de niños, niñas y adolescentes.....</b>	<b>38</b>
<b>9) Conclusiones finales.....</b>	<b>46</b>
<b>10) Bibliografía.....</b>	<b>51</b>
<b>11) Anexos.....</b>	<b>55</b>

## 1. Introducción

El presente documento corresponde a la monografía final de grado requerida curricularmente para dar por finalizada la Licenciatura en Trabajo Social, de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. El mismo representa el resultado final de la investigación realizada.

El tema elegido refiere al análisis del programa de acogimiento familiar llevado adelante por el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU). El objetivo general de la investigación propone examinar las tensiones existentes entre el diseño del programa de acogimiento familiar de INAU, enmarcado en la Política Pública de protección a la infancia, y su efectiva implementación, desde la perspectiva de la institución que ejecuta el programa.

La estructura del documento se compone por nueve apartados, los cuales permitirán a partir de su desarrollo la comprensión del todo.

En el primer apartado se encuentra la presente introducción, donde se expone la estructura de este documento.

En el segundo apartado se presenta la justificación y pertinencia del tema elegido.

El tercer apartado se centrará en recuperar los antecedentes a esta investigación.

Mientras que en el cuarto apartado se presenta el diseño metodológico utilizado, los objetivos generales y específicos. Por otra parte, en el quinto apartado se tratará de generar un acercamiento a las categorías analíticas que son clave para el objetivo de la investigación, ya que la transversalizan en su totalidad, éstas son: Infancia, Familia. Este apartado tiene el objetivo de visibilizar y problematizar la relación de estas categorías entre sí, su vínculo actual y con el Estado a través de la historia.

El sexto apartado apunta a realizar un recorrido histórico y un análisis del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, como la principal institución rectora de las políticas sociales que apuntan a la infancia en el país. Se busca además, hacer una

reconstrucción de los dos paradigmas existentes en relación a la infancia y cómo estos delinearon las estrategias que utilizó el instituto para atenderla

El séptimo apartado realiza un definición de las medidas de atención a la infancia, por un lado se acerca a la infancia internada y sus efectos, por otro se detendrá en el acogimiento familiar en busca de definir el mismo, además, de realizar una reconstrucción histórica de este en Uruguay, para luego llegar al modelo que rige actualmente.

El octavo apartado se centra en analizar las tensiones existentes entre lo que plantea el programa y la realidad a la hora de la ejecución (lo que se entiende como brecha de implementación) esto se logrará a través del análisis documental y de las entrevistas realizadas.

Finalmente el noveno apartado busca dar cierre al ensayo, en este se plantean las conclusiones finales que surgen en el transcurso de la elaboración del documento en torno al análisis teórico- reflexivo.

## **2. Justificación del tema**

El acogimiento familiar es un tema que se encuentra en la actualidad en la agenda pública, institucionalmente se ha ido posicionando como una alternativa a la internación de niños, niñas y adolescentes. De un tiempo a esta parte a través de diversas campañas publicitarias el acogimiento familiar ha ido tomando visibilidad a nivel social en Uruguay. El acogimiento familiar es una medida que ha existido siempre, pero de la que poco se ha hablado. Existe muy poca producción académica en nuestro país sobre este tema, es por ello que se entiende pertinente la realización de esta investigación, la cual pretende generar insumos teóricos que permitan problematizar la temática.

La motivación que despierta en el estudiante el tema elegido hace referencia al proceso de práctica pre-profesional, desarrollada en el área infancia-adolescencia del Proyecto Integral “Cuidado Humano, Derechos e Inclusión Social”, llevándose a cabo en el marco de un acuerdo entre el Departamento de Trabajo Social y Facultad de Psicología enmarcado en el espacio de formación integral (EFI), en el Jardín rural Nro 237 “Puente de brujas” que se encuentra en la localidad de Los Cerrillos departamento de Canelones. Dicho proceso comenzó en el mes de mayo de 2014 concluyendo en noviembre del 2015, adquiriendo un carácter interdisciplinario ya que se desarrolló conjuntamente con estudiantes de Facultad de Psicología de UdelaR.

Una vez desarrollado el proceso de práctica pre profesional el estudiante asume un rol como referente de campo en el proyecto Integral Infancia, Adolescencia y Trabajo Social, manteniéndose vinculado a la temática.

### 3. Antecedentes

Luego de realizada la revisión bibliográfica se constata que sobre el tema elegido únicamente existe una tesis de grado elaborada por Natalia Silva titulada “Explorando el Acogimiento Familiar”; realizada en el año 2013 bajo la tutoría de la docente Laura Cafaro; la misma hace una descripción del programa de acogimiento familiar y analiza una situación particular de una familia que participó en calidad de acogedora.

### 4. Aspectos metodológicos

#### 4.1. Metodología

Para realizar esta investigación se entiende pertinente posicionarse desde la dialéctica, entendiendo que: *“En la dialéctica entre lo universal y lo singular se encuentra la llave para desvendar el conocimiento del modo de ser del ser social”* (Pontes,R:1997:5)

Teniendo en cuenta la temática que se aborda en la investigación resulta relevante utilizar una metodología de carácter cualitativo. Esto permite poner el foco en las subjetividades de los actores y entender los procesos por los cuales éstos le dan significado a su realidad, así como también la naturaleza de la misma y su dinámica. Entendiendo que: *“Los investigadores cualitativos, (...) postulan que la realidad es subjetiva e intersubjetiva, y ellos mismos, en tanto actores sociales intervinientes contribuyen a producir y reproducir el contexto de interacción que desean investigar”* (Sautu et.al, 205: 46-47). En este sentido, como se plantea anteriormente se entiende la realidad como “subjetiva e intersubjetiva”, por lo que al momento de investigar se debe tener en cuenta las múltiples fuentes necesarias, partiendo de que:

Los investigadores cualitativos suelen recoger múltiples tipos de datos, como entrevistas, observaciones y documentos, más que confiar en una fuente única. Luego evalúan toda la información, le dan sentido y organizan

en categorías o temas que atraviesan todas las fuentes de datos.(Batthyány; 2011: 78).

## **4.2. Técnicas de investigación**

Para esta monografía y para cumplir los objetivos de la misma se utilizan dos técnicas de investigación, en primer lugar análisis documental y por otra parte entrevistas semiestructuradas a informantes calificados, tales como: Referentes institucionales del programa de acogimiento familiar y referentes de INAU de Montevideo.

Es pertinente utilizar este tipo de entrevista ya que permite conocer la perspectiva de los actores sociales involucrados, se puede:

...definir la entrevista cualitativa como: una conversación provocada por el entrevistador; realizada a sujetos seleccionados a partir de un plan de investigación; en un número considerable que tiene una finalidad de tipo cognitivo; guiada por el entrevistador; y con un esquema de pregunta flexible y no estandarizado(Corbetta apud. Batthyány; 2011: 89).

Por último, en lo que respecta al análisis documental se plantea que esta técnica es fundamental en investigaciones de carácter cualitativo, más aún si esta es exploratoria; ya que se entiende al análisis documental como: *“conjunto de operaciones necesarias para la extracción de la información contenida en las fuentes primarias para prepararla para su posterior recuperación y utilización”*. (Ruíz, 1992: 51).

### **4.3. Objetivo General**

Conocer las tensiones existentes entre el diseño del programa de acogimiento familiar de INAU, enmarcado en la Política Pública de protección a la infancia, y su efectiva implementación, desde la perspectiva de la institución que ejecuta el programa.

### **4.4. Objetivos específicos**

- Realizar una breve reconstrucción de las formas históricas del acogimiento familiar en Uruguay.
- Conocer cómo se implementa el acogimiento familiar en la actualidad e identificar factores tensionantes en dicha implementación.
- Identificar las percepciones de los actores institucionales que ejecutan el programa respecto al potencial del mismo para extinguir paulatinamente la internación de NNA.

Para alcanzar dichos objetivos se realizaron cinco entrevistas abiertas, que corresponden a actores directamente involucrados con el programa de acogimiento familiar.

En el proceso de delimitación del objeto surgen dos categorías analíticas que clarifican y dan sentido a la investigación, las mismas son consideradas medulares al momento de realizar el análisis, estas son: Familia e Infancia. Estos constructos teóricos se entrecruzan constantemente siendo fundamentales para ver cómo los mismos se presentan plasmados en la realidad.

## 5. Marco conceptual

### 5.1. *La familia a través de la historia*

La familia como actualmente se conoce, es producto de un sin fin de procesos que los seres humanos han tenido que atravesar a fin de adaptarse a los cambios y transformaciones de la realidad social. Esta categoría ha sido analizada desde muy distintos enfoques teóricos dentro de las ciencias sociales, muchos autores sostienen su existencia desde los orígenes de la historia, constituyendo a la familia como uno de los pilares fundamentales dentro de la organización social. Sobre esto Lévi-strauss sostiene que *“La vida familiar está presente en prácticamente todas las sociedades humanas, incluso aquellas cuyas costumbres sexuales y educativas están distantes a las nuestras”* (Lévi-strauss,1974:44).

Por otro lado, Rousseau destacado filósofo del siglo de las luces en su obra “El contrato social” afirma que *“La más antigua de todas las sociedades y la única natural es la familia”* (Rousseau:2002:27)

Resulta pertinente poder analizar el concepto de familia centrando la mirada en el lugar que ha tenido históricamente hasta llegar a la actualidad, entendiendo que la familia es una construcción socio-histórica que carga con una significación y es desde esta que los Estados a través de la historia han desplegado un abanico de acciones dirigidas hacia ella.

En una primera instancia nos acercaremos a los aportes de Engels quien realiza un estudio genealógico de la familia observando sus diferentes formas y manifestaciones, llegando a sostener que:

“En su origen la palabra familia no significa el ideal , mezcla de sentimentalismos y de disensiones domésticas, del filisteo de nuestra época; al principio, entre los romanos, ni siquiera se aplica a la pareja conyugal y a sus hijos , sino tan sólo a los esclavos Famulus quiere decir esclavo doméstico y familia es el conjunto de los esclavos pertenecientes a un mismo hombre” (Engels,2011;55)

De acuerdo con Engels (2011) la aparición de la familia conyugal estaría directamente relacionada con un modo de apropiación privada, con el deseo del cabeza de familia de transmitir la herencia a sus hijos. Por la misma línea encontramos los aportes de Ariés quien sostiene que: *“La familia cumplía una función: la transmisión de la vida, de los bienes, y de los apellidos, pero apenas penetraba en la sensibilidad”* (Ariés:1995:106). Ambos autores coinciden en el análisis y posicionan lo económico como la función central que adquiriría la familia en una primera instancia.

Por otra parte Karl Marx realiza un aporte sumamente relevante sobre la familia, sus orígenes y sus componentes, realizando un paralelismo entre las tensiones que se dan en la sociedad y las que se dan en la familia :

“La familia moderna contiene en germen, no sólo la esclavitud (servitus), sino también la servidumbre, y desde el comienzo mismo guarda relación con las cargas en la agricultura. Encierra, in miniature, todos los antagonismos que se desarrollan en la sociedad” (Marx apud Engels 2011:55)

De esta afirmación se desprende que la familia se encuentra aprisionada bajo lógicas de dominación de unos sobre a otros, el padre sobre la madre y estos frente a los hijos. Tanto Engels, Marx, como Ariés entienden que la familia es un producto específico de la modernidad y que la organización doméstica guarda gran dependencia con la estructura social, en palabras de Engels :

“La familia moderna se funda en la esclavitud doméstica franca o más o menos disimulada de la mujer, y la sociedad moderna es un masa cuyas moléculas son las familias individuales. Hoy, en la mayoría de los casos, el hombre tiene que ganar los medios de vida, que alimentar a la familia por lo menos en las clases poseedoras y esto le da una posición preponderante que no necesita de ser privilegiada de un modo especial por la ley” (Engels,2011:66)

Si bien estas afirmaciones hacen referencia a una estructura social de más de un siglo atrás a la hora de acercarnos a una definición actual de familia siguen siendo ampliamente válidos. Ya que el modelo de familia occidental se encuentra

estructurado de manera jerárquica, centrado en un principio de dominación patriarcal.

“El derrocamiento del derecho materno fue la gran derrota histórica del sexo femenino en todo el mundo. El hombre empuñó también las riendas en la casa; la mujer se vio degradada, convertida en la servidora, en la esclava de la lujuria del hombre, en un simple instrumento de reproducción. Esta baja condición de la mujer (...) ha sido gradualmente retocada, disimulada y, en ciertos sitios, hasta revestida de formas más suaves, pero no, ni mucho menos, abolida.” (Engels; 2011: 33)

Lo interesante de señalar aquí los aportes de Engels radica en problematizar hasta dónde en nuestra actual época sigue imperando cierto tipo de arreglo familiar y matrimonial como hegemónico, impuesto como natural y dominante. Además, es menester retomar el planteo de Engels acerca de la progresiva dominación que los hombres fueron ejerciendo sobre las mujeres, y que culmina con el establecimiento del matrimonio monogámico, heterosexual por supuesto, en el cual la mujer pasa a estar sometida completamente al hombre. Esto abre el debate desde una perspectiva de género, que si bien es muy importante, no se incluirá en el presente apartado, pues excede el foco central del trabajo desarrollado.

Finalmente, retomando la determinación familia, y la hegemonía establecida por la familia de tipo heteronormativa, es importante comprender que esto corresponde simplemente a una ideología impuesta por y para la sociedad en determinado momento histórico. Como expresa Jelin , “*Al naturalizar a un cierto tipo de familia, otros tipos son estigmatizados...* ” (Jelin; 2007 :96). Es importante entonces comprender que no existe un único modelo familiar como ideal, sino que existe multiplicidad de arreglos familiares, cada uno con sus propias características y sus propios entramados en palabras de la autora:

“La familia es una institución social anclada en necesidades humanas universales de base biológica: la sexualidad, la reproducción y la subsistencia cotidiana. Sus miembros comparten un espacio social definido en términos de relaciones de parentesco, conyugalidad y pater/maternidad. Se trata de una organización social, un microcosmos de relaciones de producción, reproducción y distribución, con su propia estructura de poder y fuertes componentes ideológicos y afectivos. Existen en ella tareas e intereses colectivos, pero sus miembros también poseen intereses propios diferenciados, enraizados en su ubicación en los procesos de producción y reproducción.” (Jelin; 2007:95).

Por lo tanto, la familia es una construcción social, y como tal, responde a un determinado contexto social e histórico. Es la forma en que la sociedad se ha organizado, y la manera de reproducir los lazos sociales, la ideología, las normas, y todo lo correspondiente a la sociedad moderna, en otras palabras *“una institución social históricamente condicionada y dialécticamente articulada con la estructura social en la cual está inserta* (Miotto, R 2004:9 )

## **5.2. Infancia construcción social**

Para comenzar el presente apartado, es menester señalar que al igual que Familia cuando hablamos de Infancia hacemos referencia a una categoría construida histórica e interculturalmente, a través del tiempo, y por lo tanto, porta características muy complejas que es necesario tomar en cuenta al momento de deconstruirla como determinación, para problematizar y desnaturalizar su concepción e implicancia en la realidad actual. Además es importante ver como esta se conjuga con la mediación familia a lo largo del tiempo.

En primer lugar, se pretende hacer hincapié en la etimología de la palabra infancia. Ésta proviene del latín *in fable*, definida como el que no habla, el que no tiene palabra, aquel que no tiene conciencia. Esto expresa mucho acerca de las primeras percepciones en cuanto a la infancia, muy diferentes a las que existen hoy en día. Para poder comprender y analizar cómo la sociedad pasó de ver a los niños y niñas como aquellos que no tienen conciencia ni palabra, a la concepción que en la actualidad se tiene del niño y la niña como sujetos de derecho, es necesario poder ahondar en su devenir socio histórico.

Para realizar una aproximación a la genealogía de la infancia, se toma como referencia central los postulados de Philippe Ariés (1995), y su obra *“El niño y la vida familiar en el antiguo régimen”*, en el cual el autor expone la evolución a lo largo de la historia de la visión que la sociedad tenía en cuanto a la infancia, analizando el

proceso de cambio de esta mediación a través del arte.

El autor plantea que la concepción que se tiene de infancia es relativamente moderna, encontrando su primera aparición como tal en el Siglo XVII. En relación a ello sostiene que:

Hasta aproximadamente el siglo XVII, el arte medieval no conocía la infancia o no trataba de representársela; nos cuesta creer que esta ausencia se debiera a la torpeza o a la incapacidad. Cabe pensar más bien que en esa sociedad no había espacio para la infancia” (Aries,1995:1)

Previo a este período se consideraba a la infancia como un espacio simplemente de transición hacia la adultez, del cual no se tenía ningún recuerdo:

“la infancia no era más que un pasaje sin importancia, que no era necesario grabar en la memoria; en el segundo caso, si el niño moría, nadie pensaba que esta cosita que desaparecía tan pronto fuera digna de recordar: había tantos de estos seres cuya supervivencia era tan problemática... El sentimiento que ha persistido muy arraigado durante largo tiempo era el que se engendraban muchos niños para conservar sólo algunos.” (Aries, 195: 5)

Esta indiferencia ante la muerte de los niños y niñas, fenómeno conocido actualmente como mortalidad infantil, es explicada por Aries como consecuencia directa de la demografía, la cual alimentaba y naturalizaba la muerte de los niños, desarraigando al mundo adulto de este asunto e insensibilizándolo

“Nadie pensaba que este niño contenía ya toda su persona de hombre, como creemos corrientemente hoy día. Morían demasiados: “Todos se me mueren cuando todavía están con la nodriza”, decía Montaigne. Esta indiferencia era una consecuencia directa e inevitable de la demografía de la época, y persistió, en el mundo rural, hasta el siglo XIX” (Aries,1995:88).

Esta insensibilidad aparente, como puede ser catalogada en la actualidad según la concepción de infancia, no solo estaba presente ante la muerte, sino que también se la encontraba en todas las esferas de la vida social. El niño una vez que había desarrollado sus funciones motrices y cognitivas básicas era incorporado de lleno en el mundo adulto, y con ello, en el mundo del trabajo, la sexualidad, el ocio, el juego, entre otros, *“Desde ese momento, los niños entraban de golpe en la gran comunidad*

*de los hombres y compartían con sus amigos, jóvenes o viejos, los trabajos y los juegos cotidianos” (Aries,1995:106)*

Es a mediados del siglo S.XVIII, cuando comienza a cambiar la mirada con respecto a la infancia, este momento histórico es tomado por varios autores como pilar de un proceso de resignificación del concepto de infancia, que llega hasta nuestros días y es llevado adelante por distintos actores sumando los aportes de Donzelot (1979) en la Policía de las familias, encontramos que en Francia:

...desde 1840 hasta finales del siglo XIX, se multiplican las leyes que decretan normas de protección a la infancia: ley sobre trabajo infantil, ley sobre la insalubridad de las viviendas, ley sobre el contrato de aprendizaje, sobre la vigilancia de las nodrizas, sobre la utilización de los niños por comerciantes y feriantes, sobre la escuela obligatoria” (Donzelot, 1979:80)

Donzelot llama un movimiento estratégico de normalización de la relación adulto-niño, con la intención de subsanar el estado de abandono en que podían hallarse los niños, sobre todo los hijos de las clases trabajadoras. Observamos desde entonces una dinámica social que convoca lo jurídico, la práctica filantrópica y las asociaciones privadas que atendían a la infancia en peligro (particularmente aquello que puede amenazarla) o peligrosa (aquello que pueda volverla amenazante), dinámica que se proponía introducir en las familias populares modernos métodos de crianza y educación de los niños. Por tanto el patriarcado familiar es sustituido por el patriarcado del Estado (Donzelot, 1979).

En cuanto a esto Aries refuerza esta idea afirmando:

“La familia la Iglesia y la escuela retiraron al niño de la sociedad de los adultos. (...) En lo sucesivo se reconoce que el niño no está preparado para afrontar la vida, es preciso someterlo a un régimen especial, a una cuarentena, antes de dejarle ir a vivir con los adultos (...) La escuela encerró a una infancia antaño libre en un régimen disciplinario cada vez más estricto, lo que condujo en los siglos XVIII y XIX a la reclusión total del internado” (Aries,1995:107)

La familia tiene un rol fundamental en este cambio de mirada hacia la infancia, estando ella misma en un proceso de resignificación y reorganización, no sólo a través de una mirada interna sino acompañando los cambios que se iban dando en toda la estructura social, la cual se transforma y posa su mirada disciplinadora sobre

los niños y niñas. *“Los padres que se preocupan por la educación de sus hijos tienen derecho a más honores que los que se contentan con traerlos al mundo, pues les dan no sólo la vida, sino además una vida buena y santa”* (Aries,1995:108)

El proceso que se dió en Europa planteado tanto por Donzelot como por Ariés no fue ajeno a nuestro país, se dió de manera muy similar con ciertas particularidades que responden a características de índole histórico-culturales. Para analizar esto se toman como referencia los aportes de José Pedro Barrán (2001) en su trabajo *“Historia de la sensibilidad en el Uruguay”*; en éste Barrán realiza un recorrido histórico de la sociedad Uruguaya y sobre el tema abordado sostiene :

La época civilizada cambiará todos los supuestos culturales. El niño será visto como un ser diferente, con derechos y deberes propios de su edad. Le serán vedados rubros enteros de la actividad social (las ceremonias de la muerte por ejemplo), y otros se les reservarán (la escuela y el juego). (Barran ;2001 :295 ).

El hecho de que se “descubriera” al niño trajo también la proclamación del amor paterno, poniendo en debate la función de la familia, quien tenía un rol principal en su “vigilancia esmerada continua y personal”, además de su culpabilización ya que ese niño no estaba adaptado para el mundo por su carácter de “pequeño bárbaro” (Barran 2001)

(...) todos estos hechos denotan el surgimiento de la estima social por los sentimientos maternos y paternos, la valorización de la afectividad en la crianza y la educación, la percepción de la individualidad insustituible de cada hijo, la aparición, como modelo de conducta familiar, del amor al niño.” (Barrán, 2001:298)

### **5.3. El poder tutelar Uruguayo, Infancia, Familia y Estado**

Es a lo largo de la historia que se puede delinear la intervención del Estado en la familia, mediante la administración de las poblaciones y la creación de diversas leyes. Marco legal que permite ubicar las bases y visión de la tarea de normalización, la sanción e intervención a la irregularidad familiar y el nacimiento de

las áreas especializadas que permiten proteger el orden social construido. (Donzelot 1979).

La constitución Uruguaya de 1934 le da un lugar protagónico a la familia en concomitancia a las cuestiones relacionadas con la infancia, la familia pasó a ser entendida como el grupo primario, base de la sociedad, encargada de la reproducción biológica y social, tal es así que en su artículo 39 establece: *"El Estado velará por el fomento social de la familia"* (Constitución de la República 1934). Por otra parte en el artículo 40 del mismo documento, se establece que: *"El cuidado y educación de los hijos para que estos alcancen su plena capacidad corporal, intelectual y social, es un deber y derecho de los padres"*.(Constitución de la República 1934).

Se entienden entonces que la perspectiva del Estado Uruguayo ya desde el 34, establecía que el ámbito privilegiado para un desarrollo pleno de la infancia es en el seno de la familia, se *"reconoce al niño como diferente del adulto con necesidades y derechos propios de su especificidad, el paradigma en el que se sustenta, no lo considera como ciudadano, sino que lo define y reconoce por sus problemas y carencias"* (García, S. 2001:8). Como se verá a posteriori la doctrina de la *situación irregular* tenía un carácter punitivo y disciplinador, mediante la misma: *"(...) Sitúan a la familia en la obligación de tener que retener y vigilar a sus hijos si no quiere ser ella misma objeto de una vigilancia y de una disciplinarización."* (Donzelot ;1979:87)

Todo esto implica el pasaje de un gobierno de la familia, a un gobierno a través de la familia, por medio de una tutela Estatal, preventiva, correctiva y "salvadora", pero al precio de una desposesión casi total de los derechos privados. En suma, la familia moderna es más un mecanismo que una institución. La fuerza de ese mecanismo reside en una estructura social, cuyo principio consiste en acoplar siempre una intervención externa a conflictos o diferencias en el interior de la familia. En otras palabras la familia es vista como un instrumento para preservar y reproducir el orden establecido. (Donzelot 1979)

Además señala que resulta paradójico el resultado del nacimiento de los derechos del niño, ya que cuanto más se proclaman, más se estrecha alrededor de la familia

pobre el cerco del poder tutelar. La familia queda atrapada en esa red, el padre es reemplazado por el juez y la parentela por trabajadores sociales y técnicos. Un ejemplo explícito acerca de este postulado según el autor es el Tribunal de Menores. (Donzelot,1979) *“La familia, en principio, está allí para explicar y (o) defender el comportamiento de su hijo, pero es contrarrestada en ese papel por la acusación implícita o explícita que se hace contra ella: el niño está aquí, en parte por su culpa”* (Donzelot,1979:105)

Sobre lo anterior se entiende pertinente sumar los aportes de Lasch (1996) el cual afirma que existe una *“crisis de la familia”*, la cual es producto de un proceso de transformación de la sociedad que no se materializó inmediatamente, sino que fue gestando e introduciéndose de a poco en la familia moderna, a través del control social de las actividades que estaban en manos de los individuos y de sus familias. Con la primera etapa del desarrollo del modelo capitalista la producción fue sacada de la casa y colectivizada en la fábrica. Nació una estructura estatal y administrativa que se respaldó en las habilidades del trabajador, y su conocimiento para mejorar y organizar las fábricas para que estas sean más eficientes y productivas, luego se hizo lo mismo con las familias de los trabajadores, ya que se llevó el control sobre la vida privada de los mismos, *“tecnificando los roles parentales”*, introduciendo dentro de la familia a técnicos especializados que comenzaron a supervisar cómo los trabajadores criaban a sus hijos. Esto dio como resultado que los roles familiares sean *“tecnificados”*, generando un sentimiento de dependencia de las familias hacia los técnicos, cuyo objetivo es lograr familias más eficientes y productivas (Lasch, 1991)

Según Lasch (1996) la familia es pensada por el Estado desde muchas ópticas y con objetivos diversos sobre todo

*“Como principal agente de socialización, la familia reproduce patrones culturales en el individuo. No sólo imparte normas éticas (...) sino que también moldea profundamente su carácter, en formas de las que no es consciente. La familia inculca modos de pensar y de actuar que se convierten en hábitos.”* (Lasch, 1996:26)

No obstante, el autor plantea que la familia no sólo es la encargada por excelencia de la socialización, sino que también satisface las necesidades de sus miembros, y es en la actualidad el refugio al cual las personas acuden en un mundo donde el capitalismo salvaje ha dejado a gran parte de la población desprotegida. Por ello, a pesar de los radicales cambios que ésta ha sufrido, seguirá teniendo una larga vida. (Lasch, 1996)

En suma siguen siendo muchas las responsabilidades que se le adjudican a la familia. Desde la ciencias sociales se tiende a pensar a la familia en términos de intervención, con el objetivo de evitar la desigualdad social, olvidando el peso que ya trae sobre sus hombros.

## 6. Del Consejo del Niño al Instituto del Niño y Adolescente Del Uruguay

### Una institución, dos paradigmas

El descubrimiento y visibilidad de la infancia, como diferente a la adultez con particularidades y especificidades, trae consigo la conformación e instrumentación de diversos dispositivos institucionales que se dedicaron a su atención (Leopold 2002). Las cuestiones referentes a la atención de la infancia eran abordadas por instituciones eclesiásticas. Es a partir de finales del siglo XIX y principios del siglo XX que comienza a realizarse un proceso de transferencia hacia el Estado, quien pone al frente de estas cuestiones a médicos y abogados, siendo estos los encargados de elaborar el Código del Niño creado en 1934.

Este año marcó un cambio en materia legal en nuestro país, ya que el código es el primer antecedente de lo que será un sistema de protección en el campo de la infancia. Erosa (2000) plantea que *“Si tuviéramos que señalar cuál es la palabra generadora del código del niño, diríamos que es tutela. a) La tutela vinculada al concepto de compasión y de protección, b) La tutela vinculada al concepto de defensa social, es decir, al control.”* (Erosa, H: 2000, 139). De este modo, el código tiene una especie de doble faz ya que se sustenta en la protección por un lado y el control por el otro, esto da cuenta de la existencia de dos infancias, una frágil que necesita protección y otra peligrosa a la que hay que controlar. Esta dualidad será la base de la llamada *doctrina de la situación irregular* la cual Mendez define como:

“...la creación de un marco jurídico, que legitima una intervención estatal discrecional sobre esta suerte de producto residual de la categoría infancia, constituida por el mundo de los “menores”. La indistinción entre abandonados y delincuentes es la piedra angular de este magma jurídico” (Mendez,G en Uriarte, 1999, 37)

Junto con este paradigma nace una nueva categoría, la de “menor”, que se posicionará en la vereda opuesta a la de la infancia. Este antagonismo se va a perpetuar en el tiempo hasta finales del siglo XX considerando que:

“...algunos niños y niñas, adolescentes y jóvenes, se vuelven infancia o adolescencia, mientras que otros se vuelven menores, delincuentes, marginales, excluidos, vulnerables, pobres (...) Algunos merecen habilitar el tranquilizador y simplificado mundo de los conceptos, y otros, el finalmente reticulado mundo de las etiquetas” (Diker, 2008, 9).

Bajo estas premisas es que se promulga el Código, el cual: .

*“establece un modelo de familia y de niño, proclama derechos, impone obligaciones, amenaza con sancionar. Cuando una familia o niño escapa a ese modelo, crea las categorías necesarias (abandono e infracción) para “controlar” las situaciones, insertando al niño dentro del sistema de tutela. Cuando la familia integra ese modelo, otras instituciones, de carácter difuso, darán cuenta de sus necesidades.” (De Martino,M,1995:37).*

A partir del mencionado código, se crea el denominado Consejo del Niño. Este será: *“... la entidad dirigente de todo lo relativo a la vida y bienestar de los menores desde su gestación hasta la mayoría de edad.” (Art.1 Código del niño 1934).* Parfraseando a García (2008) se plantea que partiendo de que el niño tiene Derechos que les son inherentes a su condición de tal, se crea este organismo, el cual se estructuró en las siguientes divisiones técnicas: i) *Prenatal*, señala como objetivo la protección y asistencia del embarazo, del parto y del post parto; ii) *Primera Infancia*, toda la población de niños desde su nacimiento hasta los 3 años, proponiéndose el contralor del universo de los menores en ese tramo etario; iii) *Segunda Infancia*, se propone como sujetos de sus acciones los niños pre-escolares internados temporaria o definitivamente abandonados (4-12 años); y iv) *Adolescencia y Trabajo*, toma a su cargo los problemas referentes a niños de más de 14 hasta los 21 años (García 2008). Según García esta forma de estructurar el Consejo no fue casualidad sino que:

*Dicha organización jerarquiza como criterio ordenador una perspectiva cronológica. Es el ciclo biológico y no el niño como ser integral la pauta ordenadora respecto de los sujetos de la política, como producto de la primacía del saber y poder médico.” (García,s: 2008)*

Ya desde la base el Consejo del Niño y con él todas sus intervenciones están transversalizadas por el saber médico con el objetivo de atacar a la infancia

en *situación irregular* en pos de disciplinarla-normalizarla, buscando la corrección de su desviación o anticiparse a ella entendiendo que: *“Es dócil un cuerpo que puede ser sometido, que puede ser utilizado, que puede ser transformado y perfeccionado”* (Foucault, M; 1989:140). La construcción de la categoría menor deviene de un saber médico y jurídico que encuentra como estrategia principal la institucionalización, el encierro:

*“En suma en esta primer etapa de la propuesta pública en la atención de la infancia, en términos generales, prevalece una concepción caracterizada por un fuerte tono moralista-paternalista, que en la práctica privilegia el internamiento como la estrategia fundamental. De hecho, tanto el abandono como la infracción, habilitaron la internación en términos severos...”* (Leopold, 2002, 36)

El primer gran cambio en el Consejo del Niño se dio en el año 1967 después de diversas críticas donde la política del Consejo fue catalogada como: "internación indiscriminada", se cuestionaba que el Estado bajo apariencia de protección, contribuía decididamente a la desintegración de las familias. Los cambios en el Consejo tuvieron un carácter de reestructura donde se eliminaron las divisiones segunda infancia y adolescencia. Se adquiere un enfoque más técnico, basándose en criterios que intentan contemplar los diferentes problemas que atraviesan los NNA anteponiéndolos a los rangos etarios como se venía haciendo. Se crea la División Internados en busca de modificar el carácter asilar de estos. En concomitancia con el enfoque técnico que se le pretendía dar a la institución se crea la Escuela de Funcionarios para la capacitación del personal. En este período se intenta contemplar un tratamiento interdisciplinario orientado pedagógica y terapéuticamente teniendo como dificultad la débil presencia de un enfoque que apunte a prevenir las internaciones.

En el periodo que va desde 1973 a 1985 la institución se ve atravesada por la coyuntura política de nuestro país con la dictadura cívico - militar, donde se impone una política de egreso irracional y cierre de hogares, basado en que la familia debe hacerse responsable de sus hijos, no considerando el fundamento de la internación. Bajo el primer gobierno democrático (1985-1989) luego de culminada la dictadura, el Consejo del Niño deja de existir dando paso al Instituto Nacional del Menor (INAME) el cual fue creado a través de la Ley no. 15.977 en el año 1988. (García 2008).

El 20 de noviembre del 1989 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba la denominada Convención sobre los Derechos del Niño y con ella se dio un giro a nivel sociopolítico, *al decir de Beloff : "...un cambio radical tanto si es mirada desde un punto de vista jurídico como político, histórico y muy especialmente cultural. Con su aprobación se genera la oposición de dos grandes modelos o cosmovisiones para entender y tratar con la infancia".*(Beloff, 1999,3) La Convención coloca a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de Derecho, contraponiéndose a la visión anterior de la infancia como objeto de tutela. La Convención:

*" ...considera al niño como sujeto de derechos específicos, de protección y cuidados especiales de acuerdo con su grado de desarrollo, superando la distinción entre niño y menor que construyó el paradigma de la situación irregular, en la medida en que exige garantizar todos los derechos para todos los niños sin discriminación alguna. Implica superar la perspectiva de satisfacción de necesidades por la de garantía de derechos, y las prácticas tutelares y asistencialistas por un enfoque socioeducativo"*  
(García,S:2008:9)

En las cuestiones relacionadas a la familia la Convención ya desde su preámbulo entiende que: *"...el niño para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, debe crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión."*(Preámbulo Convención sobre los derechos del niño 1989 ). Además determina que la familia es el :

*"...grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, en particular de los niños, (por lo que) debe recibir la protección y asistencia necesarias para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad"*(Preámbulo Convención sobre los derechos del niño 1989 )

Nuestro país a través de la Ley 16.137 ratifica la Convención y en septiembre de 1990 comienza a formar parte de los 191 Estados adheridos a esta. Este suceso es un punto de inflexión en la forma con la que se analizan e implementan las políticas en relación a la infancia. Pasando a centrarse en el campo de los Derechos Humanos con un respaldo jurídico específico y sustentadas en el paradigma de la protección Integral.

No obstante, no quiere decir que el cambio se diera de manera inmediata sino que fue el inicio de un largo proceso, ya que es en el año 2004 con la ley 17.823 que se aprueba el Código de la Niñez y la Adolescencia, el cual viene a suceder al viejo código del 34. Con el nuevo código se le otorga una nueva denominación al organismo rector de políticas de infancia, Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) el cual se acompaña con sus nuevos cometidos. Se busca con todos estos cambios, la institucionalización, no sólo de una nueva matriz jurídica, sino también de una nueva cultura, en la cual ya no sólo se procura la vigilancia y protección únicamente de los NNA que estén en situación de vulnerabilidad, sino que se expande y se universaliza a todos los NNA.

## 7. Medidas de atención a la infancia

### 7.1. *Infancia Internada y sus efectos*

Como vimos en el apartado anterior la internación de NNA fue una de las formas que el Estado encontró para atender un problema que empezaba a surgir y a ser cuestionado *“En los primeros años del siglo XIX, Montevideo ofrecía un espectáculo de espanto: los niños eran abandonados en las calles, en los atrios de las iglesias y en las puertas y ventanas de las casas -acomodadas-...”* (Barrán, 1994,76). A raíz de esto las instituciones religiosas demandan al Estado que se dé respuesta a la situación, tal es así que en el año 1818 se funda la primer institución a cargo del Estado que tiene un carácter de internado en nuestro país, *“La casa cuna constituye la primera referencia institucional pública de atención a la infancia en el Uruguay; funcionará en el hospital de caridad hasta 1875”* (Leopold, 2002, 33). Este podría fijarse como el primer antecedente de reconocimiento de la infancia en Uruguay.

Una vez realizado el acercamiento a los orígenes de la internación en nuestro país se torna necesario poder aproximarnos a una definición de la misma, según Goffman esta se da cuando existe: *“(...) un gran número de individuos en igual situación, aislados de la sociedad por un período apreciable de tiempo, comparten en su encierro una rutina diaria, administrada formalmente”* (Goffman, 1989:35) El autor establece una tipología de Instituciones; para la situación de la infancia internada manifiesta que existen: *“instituciones erigidas para cuidar de las personas que parecen ser a la vez incapaces e inofensivas: son los hogares para ciegos, ancianos, huérfanos e indigentes...”* (Goffman,1984:18). A esta definición se le suman los aportes de Leopold quien manifiesta que los internados son:

*“... espacios de domesticación, de rehabilitación y de depósito de los sujetos marginales e incontenibles por la estructura familiar; así junto a los delincuentes, deficientes, discapacitados, locos o víctimas de enfermedades terminales es posible encontrar niños y adolescentes comprendidos como 'menores'. El denominador común para todos ellos*

-que bien podría sustentar la desidia con que la sociedad industrial trata sus problemáticas- parecería ser la incapacidad de todos ellos, de cumplir con la función asignada en la estructura productiva" (Leopold: 1998: 7).

En estas instituciones se establecen modos de ser, estar y de vincularse con otros que difieren a los que se dan fuera de la internación. Por su parte Foucault plantea que las instituciones de cuidado se encargan de:

“repartir a los individuos, fijarlos y distribuirlos espacialmente, clasificarlos, obtener de ellos el máximo de tiempo y el máximo de fuerzas, educar su cuerpo, codificar su comportamiento continuo, mantenerlos en una visibilidad sin lagunas, formar en torno de ellos todo un aparato de observación, de registro y de notaciones, constituir sobre ellos un saber que se acumula y se centraliza. La forma general de un equipo para volver a los individuos dóciles y útiles, por un trabajo preciso sobre su cuerpo, ha diseñado la institución-prisión” (Foucault, M:1989:138 )

Diversos estudios internacionales establecen que aproximadamente 8 millones de niños, niñas y adolescentes viven en internados a nivel mundial. En latinoamérica este número se reduce a 240 mil y si acercamos más la lupa en nuestro país actualmente 3.362 NNA. se encuentran atendidos por el Estado en la modalidad de tiempo completo. Más allá de que el Código de la Niñez y la Adolescencia en el Art. 123 establece que:

“El juez podrá disponer la derivación de un niño o adolescente a un Centro de Atención Permanente como medida de último recurso, cuando se encuentre gravemente amenazado su derecho a la vida o integridad física (...) durará el menor tiempo posible, promoviéndose la superación de la amenaza de sus derechos para favorecer su egreso”.(Código de la niñez y la adolescencia 2004)

Existe un acuerdo en la comunidad científica sobre el impacto negativo que tiene la internación en el desarrollo de NNA. En relación a esto Agustina López y Javier Palummo en su trabajo “Internados” retoman las declaraciones de la Organización Mundial de la Salud y plantean que:

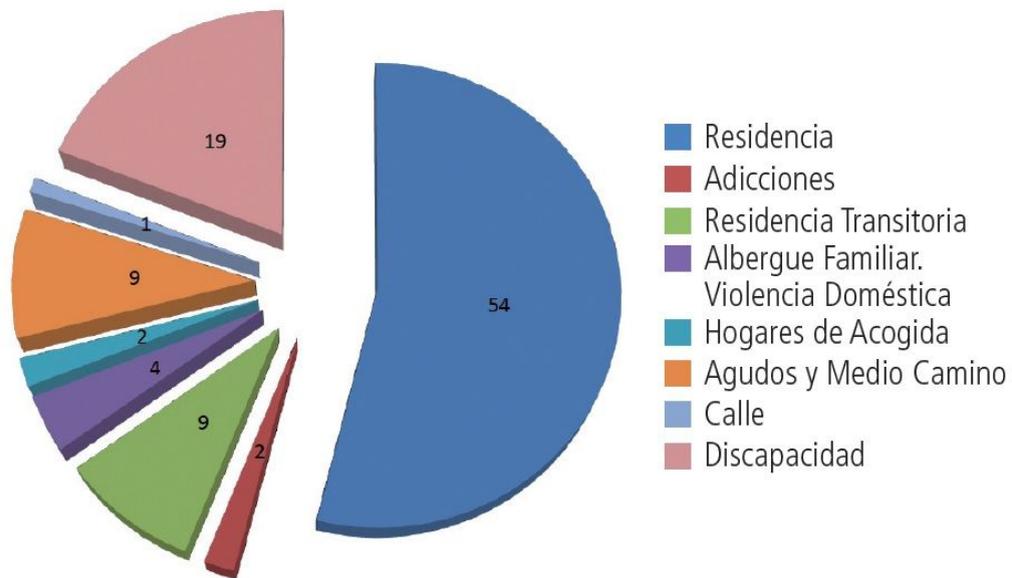
*“Las instituciones de cuidado residencial tienen un impacto negativo en la salud y el desarrollo de los niños que deben ser sustituidas por otras modalidades de cuidado de alta calidad. En especial, esto responde a que en muchos casos la falta de atención personalizada en esas instituciones aparece una ausencia de vínculo emocional entre los niños y las personas*

*a su cargo, además de una carencia de estímulo e interacción, aspectos que provocan retrasos. Una institucionalización precoz y prolongada tiene efectos perjudiciales sobre la salud y el desarrollo físico y cognitivo del niño, que pueden llegar a ser irreversibles.”(A, López, J,Palummo:2013:17)*

La dinámica de funcionamiento de las instituciones de estas características genera efectos sumamente negativos y marcas muy difíciles de remover, a nivel de las subjetividades de los niños niñas y adolescentes que lo vivencien ya que:

(...) tornan imposibles las relaciones de seguridad (...) y confianza entre los individuos. Ellas comprimen las interacciones sociales ajustándolas a un molde necesitado de formas de comportamiento que despiertan la sospecha, la envidia, la rivalidad hostil, la ansiedad, y frenan las relaciones sociales, indiferentes a lo que sería el bien común” (Kemberg,O. en De la Iglesia, M; Di Iorio,J: 2005:24)

### Porcentaje de población atendida en modalidades de tiempo completo



**Fuente:** SIPI 2017

Más allá de los esfuerzos del Estado Uruguayo para ir en concordancia con la Convención, de los datos expresados en la gráfica se desprende que los hogares con régimen de internado siguen siendo la medida más utilizada como respuesta a

la infancia en situación de riesgo, ya que el 98% de la población se encuentra en atención de tiempo completo y en la actualidad funcionan 141 centros con carácter de internado en todo el país.

## **7.2. Acogimiento familiar**

Anteriormente se ha realizado un acercamiento a las cuestiones referidas a la infancia, la familia y su vínculo con el Estado, además de un recorrido histórico por la institución rectora de políticas sociales ancladas a la infancia en nuestro país y los dos paradigmas que han delineado las políticas hasta la actualidad. Resulta pertinente a partir de este momento que el enfoque sea el tema central de esta investigación, ya que contamos con un acercamiento teórico que arroja insumos para analizar la realidad objeto de estudio.

El acogimiento familiar es una práctica que ha estado presente en la historia de las sociedades, encuentra sus orígenes junto con el reconocimiento de la infancia como tal, mayoritariamente con un carácter informal y totalmente desorganizado, por diversas razones, como: muerte de los padres, abandono, pobreza, etc, siendo prácticamente nula la intervención del Estado. Los primeros antecedentes conocidos se remontan a Francia en la edad media donde organizaciones filantrópicas entregaban a los niños recién nacidos huérfanos a las llamadas nodrizas quienes a cambio de un salario, se encargaban de asegurar la lactancia del niño, una vez transcurrido el periodo de lactancia los niños eran devueltos a las casa-cuna.

Luego de la revolución francesa el, Estado de este país comienza a hacerse cargo de los niños en situación de abandono y el acogimiento familiar es contemplado por primera vez en la historia. Otro de los primeros antecedentes que dan cuenta de una intervención Estatal en materia de acogimiento familiar es el programa denominado “tren de huérfanos” llevado adelante en Estados Unidos entre los años 1854 y 1929, Este consistía en trasladar niños en situación de abandono desde hogares de las grandes ciudades hacia el interior del país, donde eran acogidos por familias del medio rural a cambio de mano de obra. Como se mencionó anteriormente el acogimiento familiar guarda sus orígenes desde hace ya varios siglos pero siempre como medida secundaria a la que no se le daba prioridad, anclado a lo que son los

hogares, orfanatorios casas cuna, etc. (Luna 1994)

El surgimiento, profesionalización e introducción del Trabajo Social y de la Psicología, además de otras Ciencias Sociales, en el campo de la infancia generan un cambio de mirada en las formas de intervención históricamente realizadas por el Estado, en palabras de Donzelot:

“Toda la novedad del trabajo social, toda su modernidad, radicaría en esto: en una mayor atención por los problemas de la infancia, en una crítica consecuente de las antiguas actitudes de represión o de caridad, en la promoción de un interés educativo sin límites, preocupado por la comprensión más que por la sanción judicial, reemplazando la buena conciencia de la caridad por la búsqueda de técnicas eficaces.” (Donzelot 1979)

La Psicóloga Matilde Luna, actual directora de la Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar (RELAF), asegura que a partir de 1950 aproximadamente comienza a posicionarse fuertemente el acogimiento familiar en contraposición a la internación, esta última puesta en cuestión dado los efectos negativos que produce sobre los NNA coincidiendo con Donzelot que este cambio de mirada se condice con la introducción del Trabajo social y la Psicología en el campo de la protección a la infancia.

### **7.2.1. En búsqueda de un concepto de acogimiento familiar**

Como se vio anteriormente la práctica de acogimiento familiar, si bien cuenta con un componente tradicional importante, a nivel teórico o técnico es un concepto relativamente moderno que ha atravesado una serie de cambios en sus formas de un tiempo a esta parte, lo que hace que a la hora de acercarnos a una noción del mismo haya que tener en cuenta varios factores, sobre esto Matilde Luna plantea lo siguiente:

“No es posible dar una única definición de acogimiento familiar. En principio podríamos considerar dos grandes acepciones: aquella que lo liga a las nociones de colocación o sustitución familiar, y una acepción más abarcativa, correspondiéndose cada una de ellas con diferentes momentos históricos y líneas de trabajo asistencial.” (Luna,M 1994:27)

Se pueden vincular estas dos acepciones sobre acogimiento que trae Luna

directamente con los paradigmas en relación a la infancia expuestos en el apartado anterior, de lo cual se desprende que el que hace referencia a la situación irregular (colocación) es obsoleto.

La RELAF establece que:

“El acogimiento familiar es una práctica que hace posible la convivencia familiar de niños cuyas familias de origen no están en condiciones de asumirla. La familia acogedora se hace responsable por el cuidado del niño sin mediar vinculación filiatoria pero ejerciendo todas las obligaciones propias al cuidado. En el marco de las políticas públicas de protección de derechos de la infancia, las autoridades administrativas y/o judiciales median en la relación de acogimiento proveyendo de apoyo y cuidando que en los procedimientos se respeten todos los derechos del niño y los de su familia de origen. En particular a ser oído, a cultivar su cultura y educación, a respetar su historia e identidad.” (RELAF 2015)

INAU por su parte entiende que el acogimiento familiar:

*“Consiste en el cuidado transitorio 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. Debe de ser de carácter preferentemente temporal y brindar cuidados necesarios al niño, niña o adolescente, así como apoyos a su familia. Al mismo tiempo deben de instrumentarse acciones institucionales que estén orientadas al reintegro familiar o bien, cuando no sea posible, definir proyectos personales estables, priorizando las respuestas de carácter familiar”.* (Programa de acogimiento 2012)

### **7.2.2. Tipos de acogimiento familiar**

Existen diferentes tipos de acogimiento familiar, estos tienen como factor determinante el vínculo entre el niño, niña o adolescentes y la familia acogedora. en función de la existencia previa o no y del tipo que este sea, se subdividen en las siguientes modalidades:

**Familia extensa:** 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

**Familia ampliada:** refiere a la situación en que existe un vínculo previo entre la familia acogedora y NNA. sea o no hay vínculo por consanguinidad, pero sí un vínculo sostenido por afinidad. Estas modalidades de acogimiento, siempre que cumplan con los requisitos planteados, tienen prioridad sobre la modalidad de Familia Ajena donde no hay vínculo previo.

**Familia ajena:** Es aquella que no tiene vinculación previa con el NNA ni con su familia. La familia se postula al programa. Para ser integrada a un proceso de acogimiento, será evaluada y capacitada por el equipo técnico, que deberá conocer y analizar sus motivaciones, recursos financieros y afectivos, inquietudes, capacidad de resolver situaciones complejas.

**Familia especializada:** Este tipo de acogimiento se da con un grupo familiar que no tiene vinculación previa con el niño niña o adolescente teniendo formación específica que permite el cuidado adecuado, acompasando características personales de este, como por ejemplo un NNA en situación de discapacidad.

**Cuidadoras:** en este tipo de acogimiento familiar INAU contrata a una persona quien ejerce el cuidado del NNA en su domicilio particular.

**Familia de cuidados transitorios o urgencia:** este tipo de acogimiento se da con un grupo familiar que no tiene vinculación previa con el niño niña o adolescente y generalmente se utiliza para atender situaciones de emergencia

**Familia de atención en tiempo parcial:** en este tipo de acogimiento la familia puede o no tener vinculación previa con el NNA. La misma será encargada de brindar cuidado algunas horas al día, donde el NNA puede estar residiendo con su familia biológica o vinculado a una institución.

### **7.2.3. El acogimiento familiar en Uruguay**

El proceso transitado a nivel social en cuanto al acogimiento familiar no fue diferente en nuestro país ya que esta medida de cuidado ha estado presente históricamente, primeramente con un carácter informal regulado muchas veces por instituciones benéficas. En el 1934 año en que se promulga el Código del niño, el Estado Uruguayo comienza a tomar apunte de las cuestiones de la infancia. Desde entonces lo que hoy entendemos por acogimiento familiar comienza a legitimarse y regularse por medio del Estado, adquiriendo diversas formas hasta llegar a la que tiene hoy en día. El código del 34 establece en su Art. 57. que:

“La orientación fundamental de su acción será tratar de mantener al niño en su propio hogar, buscándole un sustitutivo a quien le falte moral o materialmente el hogar paterno. Con esta finalidad dará preferencia al sistema llamado de "colocación familiar", organizado técnicamente y bajo rigurosa vigilancia.”(Codigo del niño 1934).

Este sistema de “colocación familiar” es la primera forma que toma el acogimiento familiar en nuestro país y da origen a la figura de la “Cuidadora” la cual tenía como funciones principales la de brindar salud, alimentación y educación.

Dicho sistema funcionó desde la creación del Consejo del Niño hasta 1980 y no tuvo demasiados cambios. Es en este año que se crea el llamado “Programa de Hogares Sustitutos” el cual tenía como objetivo principal “hacerse cargo” de la infancia en “situación de riesgo”; lo novedoso de este programa es que se empieza a introducir un actor nuevo dentro del acogimiento, la familia biológica que hasta el momento era desplazada ya que era considerada “incapaz de brindar cuidado”, tenía que estar presente de alguna forma, si esto no era así se entendía que el abandono se tornaba irreversible y el niño pasaba a la órbita del instituto de adopciones en pos de encontrarle una familia definitiva.

Estos hogares sustitutos eran puestos a prueba y recibían una remuneración la cual

debía destinarse a la satisfacción de las necesidades del NNA. Cabe destacar que este régimen no vino a sustituir al anterior ya que el sistema de cuidadoras siguió funcionando en paralelo.

Este programa presentó en sus primeros años una serie de problemas debido a la incapacidad de las familias que participaban del mismo para acoger niños definitivamente, ya que se encontraron con varias situaciones donde las parejas no se consideraban aptas y los niños debían volver al régimen de internado. Es debido a esto que en el año 1988 se generó un reglamento para este programa en busca de profesionalizar la selección de las familias además de generar un acompañamiento técnico incluyendo en éste una serie de requisitos hacia la familia acogedora, como por ejemplo el respeto por la historia e identidad del niño. (Bonilla,1995).

Desde la adhesión del Estado Uruguayo a la Convención, el acogimiento familiar se convierte en una estrategia de mayor alcance para garantizar el cumplimiento del 5to artículo de la misma en cual plantea 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”. (Convencion de los derechos del niño 1989 art. 5)*

Por otra parte el Código de la Niñez y la Adolescencia en su artículo 12 plantea lo siguiente:

*“ 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. Sólo puede ser separado de su familia cuando, en su interés superior y en el curso de un debido proceso, las autoridades determinen otra relación personal sustitutiva. En los casos en que sobrevengan circunstancias especiales que determinen la separación del núcleo familiar, se respetará su derecho a mantener vínculos afectivos y contacto directo con uno o ambos padres, salvo si es contrario a su interés superior. Si el niño o adolescente carece de familia, tiene derecho a crecer en el seno de otra familia o grupo de crianza, la que será seleccionada atendiendo a su bienestar. Sólo en defecto de esta alternativa, se considerará el ingreso a un establecimiento público o privado. Se procurará que su estancia en el*

*mismo sea transitoria. (Código de la Niñez y Adolescencia artículo Nro 12, 2004)*

A partir de esto es es que INAU a fin de generar un cambio en su metodología e implementó varios proyectos por ejemplo los denominados “Pequeños Hogares” en el año 2007 o “Familias de Cuidados Transitorios” en el año 2008, ambos sin la figura de la cuidadora la cual comienza a verse como obsoleta, ya que *“son una figura que se toma del ámbito familiar pero que carece de la diversidad de los modelos de familia que hoy la sociedad necesita”* (Judith Aude 2011)

En la actualidad el acogimiento familiar se enmarca dentro del Plan Nacional de acogimiento familiar creado en 2012, el cual se define como:

*Un Sistema de Protección Integral dirigido al cumplimiento del derecho a la convivencia familiar y comunitaria de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran separados transitoriamente de su familia de origen.”* (Programa de Acogimiento Familiar web INAU 2016).

Junto con este plan surge lo que INAU denomina como “Familia Amiga”, este programa apunta directamente a introducir a un nuevo actor: “la sociedad”. Busca sensibilizar a la misma y crear conciencia de la problemática de la infancia internada apelando a la solidaridad como factor determinante, proponiendo a la misma la posibilidad de brindar cuidado de manera temporal hasta subsanar la situación del NNA. Sobre esto la directora de INAU Marisa Lindner manifestaba que:

*“Las situaciones de abandono deben conmover y responsabilizar a los adultos, a las instituciones y a su personal, en función de generar alternativas para que los niños puedan superar situaciones traumáticas al momento de nacer, con contención, apoyo y desarrollo en un ámbito familiar.”* (Lindner en conferencia de prensa presidencia de la república 2016 )

Con esta nueva incorporación INAU apela a una sociedad solidaria, la cual supone está en condiciones de brindar cuidado a la infancia en situación de vulnerabilidad , definiendo a la familia amiga como:

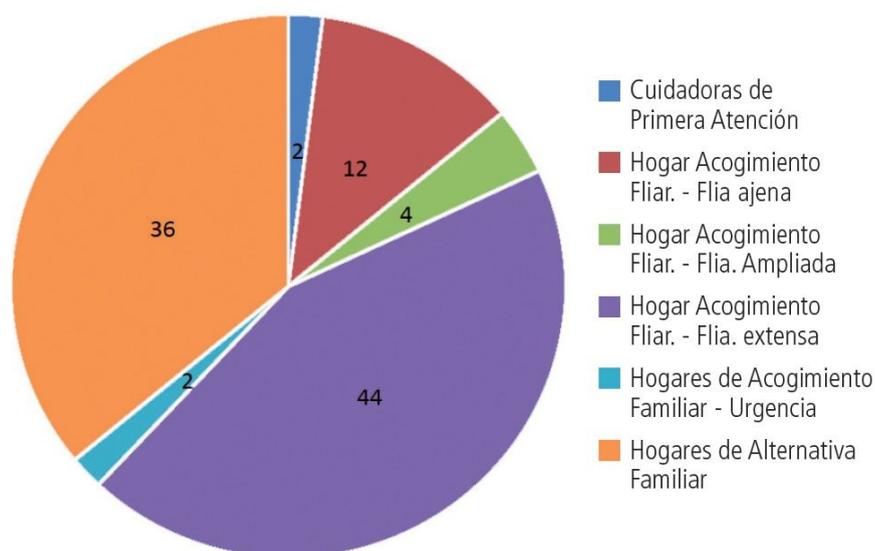
*Familias con un fuerte compromiso social, y sentido de solidaridad y complementariedad. Ellas brindan un espacio en sus hogares, en forma*

*transitoria, a niño, niña o adolescente que atraviesan situaciones familiares o de vida complejas, hasta tanto se resuelva su situación y puedan volver a sus familias de origen o formar parte de una nueva familia a través de la adopción siempre que existan condiciones de adaptabilidad. Se les brindará a las familias apoyo por parte de un equipo técnico y prestaciones cuando sea necesario para las necesidades de los niños /as y Adolescentes.” (web INAU 2017)*

La familia amiga se entiende como complementaria a la familia de origen del NNA y tendrá un rol fundamental dentro del programa. Dicho rol no es meramente el acogimiento sino que será la encargada de propiciar un lugar de contención, afecto y respeto por su identidad, promoviendo el desarrollo pleno de sus potencialidades. Tendrá que brindar protección y cuidado en el desarrollo de los NNA a su cargo y será garante de derechos: salud , educación, recreación. (Programa de Acogimiento Familiar 2017)

Al 1° de Mayo de 2016, 1.386 son los Niños Niñas y adolescentes se encuentran Vinculados a algún tipo de Acogimiento Familiar, esto representa el 1.6% de la población atendida por INAU. (SIPI 2017)

### Porcentaje de NNA atendidos según las distintas modalidades de Acogimiento



**Fuente:** SIPI 2017

El cuarto lineamiento estratégico del Plan Nacional de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia 2016-220 hace referencia a los cambios antes mencionados y manifiesta que :

Una de las líneas de acción clave es el cambio de modelo de atención propuesto por el INAU para los niños, niñas y adolescentes que no cuentan con cuidados familiares. Situación que demanda protección del Estado, así como la restitución del derecho a vivir en familia. En este sentido, se propone desarrollar un sistema de cuidados parentales por medio de la implementación de los Centros de Acogimiento y Fortalecimiento Familiar y las diversas modalidades de familias de acogida a nivel nacional, creando un sistema que unifique lo público y lo privado. (Plan Nacional de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia 2016: 67)

Esto se acompaña con las estrategias de INAU 2015-2019, el cual se propuso como meta para este periodo de gestión:

...la reconversión de un porcentaje de los Centros tradicionales de residencia de NNA a centros de Acogimiento y Fortalecimiento Familiar (CAFF) y la creación de nuevos CAFF. Así también, incrementar los cupos de Acogimiento Familiar en sus distintas modalidades. (Documento interno INAU Bases para la Planificación Estratégica 2015-2019)

#### **7.2.4. Centros de Acogimiento y Fortalecimiento Familiar**

En el año 2016 la actual directora de la división adopciones del INAU Beatriz Scarone realizó una presentación ante la RELAF que dio cuenta del proceso de desarrollo de los Centros de Acogimiento y fortalecimiento familiar (CAFF) en nuestro país, de la misma se desprende que en el año 2013 se publican los resultados de una consultoría que se enmarca en un Proyecto establecido entre INAU, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y UNICEF. Estos presentan una propuesta dando comienzo a un plan experimental que propone:

La Conversión de los históricos Hogares en Centros de Acogimiento y Fortalecimiento Familiar, que se encuentren vinculados a familias para la atención de los niños, niñas y adolescentes.

Los denominados CAFF, una forma híbrida de atención a la infancia que involucra multiplicidad de actores:

“Supone la transformación del espacio Hogar y del acogimiento Familiar donde hoy los niños y niñas viven y estructuran su cotidianeidad, a Centros que proponen vincular a niños y niñas a familias de acogimiento (extensa y amigas), donde puedan desarrollar su vida cotidiana mientras dura la separación de su familia de origen y promueven el fortalecimiento y acompañamientos en la etapa de reintegro familiar.” (Scarone seminario RELAF 2016)

Los CAFF tienen cuatro objetivos principales: Deberán realizar un trabajo con la familia de origen, de esto se encargará el equipo técnico responsable del Centro. para este objetivo se deberán buscar todas las formas, todas las condiciones para que la familia de origen recupere capacidad de cuidado. Otros de los objetivos de los centros es brindar los soportes humanos, técnicos e institucionales para que los NNA encuentren en las familias de acogida (extensas y amigas). Lugares saludables y adecuados donde puedan desarrollar su derecho a vivir en familia. El tercer objetivo se encuentra vinculado directamente con los dos anteriores y es que el Centros de referencia pueda “*volver material y tangible*” el encuentro sistemático de los niños con sus familias de origen. Por último se encargará de realizar un trabajo

de sostén y acompañamiento a las familias de origen, de acogida tanto extensas como ajenas.



**Fuente:** Presentación Centros de Acogimiento y Fortalecimiento Familiar (Scarone 2016)

En el año 2014 se realizó la difusión de los resultados de la experiencia piloto del CAFF, basados en estos las autoridades de INAU deciden implementar los cambios comenzando a trabajar de cara a estos: construcción de perfiles, procedimientos, criterios técnicos, pautas de informes, difusión de los productos y construcción de los planes operativos de los Departamentos, proyecciones para los cambios. Luego de esto comenzó la Implementación del Sistema en Montevideo y algunos departamentos del interior del país para iniciar los procesos de reconversión de los hogares.

En julio del año pasado se implementó la totalidad del cambio metodológico y de la transformación del sistema a nivel nacional, además se crea la Unidad de Valoración de Familias de Acogida a través de la reconversión de los equipos de acogimiento. La cual realiza un acompañamiento y apoyo a los equipos del país. En el tiempo transcurrido en el corriente año se realizó una campaña de sensibilización, convocatoria y captación de familias de acogida por diferentes medios, radio, tv ,

prensa escrita, Internet, etc. (Scarone, 2016 presentación CAFF disponible en <http://relaf.org/sem2016.html>).

## **8. Acogimiento Familiar: del dicho al hecho**

### ***Análisis de la implementación del Programa y sus contribuciones a la desinternación de NNA en nuestro país***

El siguiente análisis responde directamente a los objetivos de esta investigación, pretende visibilizar las tensiones en la implementación del Programa de Acogimiento Familiar y las percepciones de los actores en cuanto el potencial desinternador del mismo.

Como se observa a lo largo del documento el acogimiento familiar de niños, niñas y adolescentes es una medida de atención que ha estado presente desde el *descubrimiento* de la infancia hasta la actualidad en nuestro país. También se observa que se ha transformado en función de los cambios en la mirada que el Estado tiene sobre la infancia y la familia.

Desde el año 2016 viene atravesando nuevos cambios con la creación de los llamados Centros de Acogimiento y fortalecimiento familiar (CAFF) que en síntesis establece que los hogares residenciales se reconviertan para atender no sólo a la infancia internada sino también apunte a un trabajo con las familias, tanto biológicas como de acogida, cuya meta es mantener la menor cantidad de niños Internados *“Estamos en un proceso de cambios y lo que plantea el programa es que los CAFF funcionen con la menor cantidad de niños posible” (Psicóloga Programa Acogimiento Familiar 1).*

El trabajo con familias desde los hogares se presenta como algo nuevo pero que en realidad, según lo visto en el desarrollo del documento y la información relevada, estuvo que estar siempre presente

*“En realidad se supone que desde siempre los hogares tienen que laburar con familia pero bueno eso no siempre ha sucedido y está en el deber ser de la institución, ahí si no pasó se verá por qué. (Educatora Programa de Acogimiento Familiar)*

Lo que realmente genera un cambio en el programa es la incorporación del trabajo con la denominada familia ajena a los centros de referencia

“La lógica del CAFF viene a fortalecer algo, a plantear algo que no es nuevo sino que es algo que debió haber sido, lo nuevo y lo que para mi innova es esta lógica de asociar a la familia ajena con el caff porque la familia extensa y ampliada son familias que deberían de haber estado siempre.”(Educatora Programa de Acogimiento Familiar)

Con la implementación de los cambios en el acogimiento familiar y la creación de los CAFF una de las primeras tensiones en el programa que se visibiliza es la falta de técnicos que acompañe los procesos tanto de los niños como de las familias. De la información relevada se desprende que:

El gran debe de INAU es que no tiene equipos de acompañamiento, en los CAFF tampoco ¿Como van a hacer los CAFF? ¿Como el CAFF va a poder disponer duplas y de equipos para salir a trabajar con esas familias con las que van a egresar esos niños, si no tiene equipos reforzados, si a la vez tiene niños adentro, entonces los mismos técnicos van a tener que trabajar con los niños adentro y las familias afuera y van a tener que trabajar con la familia de origen para que los gurises no vivan toda la vida ahí. ¿Que van a ser superman y batman los técnicos?¿Me entiendes? Si vos no reforzás los equipos , no pensás la forma de trabajo no generas estrategias muy difícil que esto funcione, el CAFF lo taponeas en un mes” (Psicóloga Programa Acogimiento Familiar 2).

Para que no se produzca un desgaste en los equipos de los CAFF y se pueda cumplir con los objetivos del programa “...es prioritario fortalecer los equipos porque si no los fortaleces lo único que estás haciendo es sumar tareas ¿Y como piensas que el equipo puede reaccionar?, trabajar bien, estar cómodo, sentirse valorado” (Psicóloga Programa Acogimiento Familiar 2).

. Esta falta de refuerzos en los equipos técnicos en acogimiento familiar al parecer responde a una lógica institucional que al decir de los ejecutores del programa incurre en un error :

El instituto tiene como una falla que es creyendo que como están en un ámbito familiar no es tan necesario el acompañamiento y ahí es donde le pifian, ya que el acompañamiento tiene que estar siempre, porque también hay algunas lógicas que se generan en lo familiar que para los gurises pueden no estar buenas y es más difícil que un gurí te pueda contar algo que está sucediendo que no está bueno en un ámbito familiar que en un lugar tan invasivo como es la internación ya que esta última tiene todos esos ojos que están viendo y el ámbito familiar es un ámbito muy cerrado y

ahí hay ojos que no están y que de alguna manera tienen que estar.  
(Educatora Programa de Acogimiento Familiar)

La falta de acompañamiento es visualizada en las entrevistadas como un falencia de larga data del Instituto, la que ha dado como resultado vulneración de derechos de NNA, sobre esto algunas manifiestan:

“A veces pasaba mucho tiempo y el seguimiento no era el mejor. Me encontré con situaciones feas, feas; han habido situaciones de abuso a adolescentes a los cuales cuando yo me entero en el año 2013 recién entrando el 2014 tenía una data de años”.(Psicóloga Programa Acogimiento Familiar 2).

“Me ha pasado de ver en estas situaciones que ya venían de larga data, de repente un chiquilín del programa dormía en un lugar parecido a un pasillo”. (Trabajadora Social Programa de Acogimiento Familiar ).

Para evitar este tipo de situaciones, el acompañamiento es visto como crucial en pos de garantizar la protección de los NNA

Cuando las cosas están bien hechas en el antes y cuando después hay un buen seguimiento y la respuesta es buena realmente los chiquilines ganan, suman, aportan a los procesos de desarrollo, pero lo que pasa es que hay que tener dispositivos que respondan a las necesidades de todos estos actores que forman parte sin perder de vista al chiquilín que es el centro de la medida. Me parece que el seguimiento es un punto super central, super sensible en la cuestión que no puede perder nunca de vista estos tres actores: la familia que acoge con sus devenires, por supuesto que el niño que es el destinatario de esta medida de protección y la familia biológica, que en caso de existir necesita un acompañamiento, no siempre los equipos podemos extender todos esos frentes abiertos y poder dar respuesta. ((Psicóloga Programa Acogimiento Familiar 3).

El vice presidente de INAU manifestaba en mayo de este año que: “Uruguay tiene 875.000 hogares, tenemos plena confianza que haya 3000 que quieran tener un niño por un tiempo.” (Vice Presidente INAU 2017). En contraposición con esto, de la información recogida se desprende que otra de las principales tensiones que

enfrenta el programa es la escasez de familias que se presentan para participar del mismo. Una de las entrevistadas manifestaba que: *“Las familias que se presentaron al programa, siempre se iban presentando como por cuenta gotas no eran muchas”* (Entrevistada 3). En cuanto a datos concretos: *“para familia amiga, se presentaron, para Montevideo unas 120 y bueno, de 120 no llegan a 10 las que quedaron seleccionadas”* (Trabajadora Social Programa Acogimiento Familiar). Estos números no estarían dando respuesta a las expectativas institucionales y esto se debe a que:

...en realidad es difícil llegar a las familias, que la familia se acerque, hay toda una lógica que ha pasado en otros países, vos puedes tener un malón de gente que se acerca y que quiere saber cómo funcionan la propuesta pero que en realidad es poca la gente que después concreta y poca la gente que si vos querés hacer un proceso de valoración de idoneidad de cuidado y que cuente con todas estas nuevas características. (Educadora Programa de Acogimiento Familiar)

Cuando se consultó a las informantes sobre los motivos que llevan a que tan pocas familias queden seleccionadas se manifestó lo siguiente

Entonces bueno, hay gente que sí, que directamente, o sea, la motivación principal es la económica, entonces encuentran que acá lo que hay son prestaciones que están dirigidas al niño, al cuidado del niño. Que no hay aportes al BPS. Uno no se va a jubilar por cuidar un niño. Claro. Otro número importante es gente que viene con la motivación de adopción, de adoptar. Y a veces sí, ven en esto un camino más corto. Estamos hablando de un proceso de dos meses, ponele, a bueno, un proceso de un año o más, entonces eso surge claramente cuando la motivación principal es tener su hijo que no es lo que justamente se propone en esta modalidad (Trabajadora Social Programa Acogimiento Familiar).

Los motivos están asociados a dos factores según las entrevistadas, uno directamente relacionado a los tiempos de espera en la adopción, encontrando una vía más rápida y el otro a antiguas relaciones de INAU con la sociedad civil.

....a una lógica que en su momento al INAU le servía porque eran eso: una señora que no tenía que laburar con la cual nunca se habló de laburo pero que en realidad tampoco nunca se trabajó institucionalmente, que el ingreso que recibía era para el chiquilín y no para ella (Educadora Programa de Acogimiento Familiar).

Desde el año 2013 INAU manifestaba a la Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar que existía esta dificultad:

...se hace muy dificultoso encontrar 'familias ajenas' para las niñas y niños que las necesitan, ya que la campaña de familia amiga realizada en 2012 no tuvo los resultados esperados para poder atender a la población de niñas y niños que están precisando de este cuidado." (Aude, J en Documento de RELAF 2013:34 )

Según las entrevistadas, existe una contradicción institucional entre lo que se espera y lo que realmente sucede, debido a ...*"la expectativa que apuesta a que todos los niños van a salir a familias de acogimiento, pero eso no sucede ni va a suceder y ya te digo no sucede a nivel mundial.* (Psicóloga Programa de Acogimiento Familiar 1).

Otra de las entrevistadas sostiene que:

Se presentan 100 y quedan 10, yo creo que como sociedad no estamos preparados para hacernos cargo de nuestros niños, falta como un rato largo para eso, son pocas las familias que se acercan, hay que trabajar montones en la conciencia, en los barrios, en las comunidades. (Psicóloga Programa Acogimiento Familiar 3).

Existen actualmente pocas familias que estén en condiciones de acoger a NNA, lo que no se acompasa con la cantidad de NNA que necesitan cuidado, ni se acompasa con nuestro marco jurídico, el cual establece en la Ley N° 18590 (Ley de Adopción) que niños/as de 0 a 2 no pueden estar en régimen de internación más de 45 días. En relación a ello, de la información relevada surge lo siguiente:

hay muchas cosas que en INAU deberían de reformularse , a veces siento que negamos la realidad cuando sacamos una ley diciendo que de 0 a 2 años no van a poder estar más de 45 días ¿Y qué vas a hacer ? ¿Qué es lo que vamos a hacer? Si no tenemos suficientes familias, las familias amigas no son una respuesta para grupos de hermanos por ejemplo, ¡no lo son! ((Psicóloga Programa Acogimiento Familiar 2).

...los gurises siguen entrando a INAU por disposición judicial (...) y hay una lista de niños en el Pereira Rossell que son bebés y todavía no están suficientemente desvinculados y entonces llaman y dicen: ¿No tienen una

familia para un bebe de 10 días? No, no tengo una familia pronta para sacar del freezer. (... ) Son como lógicas que parecen locas. (*Psicóloga Programa Acogimiento Familiar 2*).

Como se ve en fragmentos de las entrevistas realizadas, el acogimiento familiar presenta una contradicción muy importante, no resulta una respuesta válida para grupo de hermanos ya que la capacidad de las familias para acoger niños es muy limitada, debido a las características de las familias que se presentan, muy diferentes a las existentes en sistemas anteriores.

(...) muchas veces nos llega la demanda de los directores de 24 horas y nos dicen: porque ustedes seleccionan esas familias que sólo aceptan un niño, sí, porque son familias que por suerte trabajan porque antes se nos presentaban señoras de 60 que necesitaban un ingreso, ahora se nos presenta por ejemplo la Trabajadora Social con el director de un colegio que tienen 3 hijos, entonces puede un solo niño y es una maravilla la vida que le van a poder dar a ese niño. No, pero claro el INAU necesita respuestas (...) (Trabajadora Social Programa Acogimiento Familiar).

Cuando se habla del acogimiento familiar como medida sustitutiva a la internación, se visibiliza claramente una de las tensiones medulares que presenta este programa, ya que muchas veces es presentado como la medida que sacará a NNA de regímenes de internación. No obstante, los propios ejecutores de esta política, es decir, los técnicos que se desempeñan allí, lo entienden como una utopía, y a su vez sostienen, que la institución tome una medida como única y deseche todas las anteriores, no es algo que suceda sólo ahora, sino que es algo endémico.

como un eterno problema a veces se apuesta a un solo sistema o es acogimiento o es adopciones pero ta la realidad es que los hogares o centros residenciales van a existir porque es imposible dar respuesta a todas las situaciones; no va a ser sólo a través del acogimiento familiar, es como que ta como la utopía pensar eso... es medio imposible porque el sistema... cada vez hay una demanda más grande de ingresos y de judicialización. Son varias las puntas y es como que ta la respuesta de acogimiento es mínima, me gustaría que fuese mayor pero ta, hay una fuerte apuesta a que va a ser la solución a todo pero no es posible, es un porcentaje mínimo que aporta. Tiene que ser pensada como una de las respuestas que suma pero que la desinstitucionalización es como una

utopía, en los hechos es difícil. (Psicóloga Programa de Acogimiento Familiar 2)

claro que el hogar no es un lugar adecuado para un niño eso lo voy a mantener siempre, pero tampoco puedes pensar que el acogimiento va a cerrar todos los hogares de INAU, por que vivís en una nube allá en la estratósfera, el acogimiento familiar es una de las respuesta para uno o dos niños. (Trabajadora Social Programa de Acogimiento Familiar )

A partir de los discursos analizados se constatan dos tensiones que son centrales en la implementación del Programa de Acogimiento Familiar.

En primer lugar, una tensión que se evidencia, es la ausencia de familias que tengan capacidad de cuidado que se presentan ante el programa para la modalidad de familia ajena. Como se desprende del discurso, este fenómeno no es exclusivo de Uruguay, sino que es constatado a nivel mundial; dejándose ver una sociedad que no internaliza ni concreta acciones que lleven a asumir la responsabilidad que tiene sobre la infancia.

De la información relevada se podría concluir, que existe una falta de claridad en la comunicación al público sobre los criterios de selección y de los objetivos que persigue el programa, lo que da como resultado que se presente un desfase entre éstos y los intereses de las familias que efectivamente se presentan. El motor de algunas es meramente económico o laboral, mientras que otras encuentran que a través del programa pueden acceder por una vía más rápida hacia la adopción. Ésto repercute directamente en la utilidad del programa para trabajar situaciones donde grupos de hermanos presentan una pérdida del cuidado, ya que la capacidad de cuidado de las familias seleccionadas es limitada, haciendo que muchas veces los grupos de hermanos tengan que ser separados, esto no va sólo en sentido opuesto al los lineamientos del programa (que prioriza el mantenimiento de los lazo familiares) sino contra los derechos de NNA.

Por otro lado, otra de las tensiones que se vislumbra es la falta de profesionales en los hogares reconvertidos que puedan trabajar en pos de los objetivos del programa,

ya que como se vió, son muchas las aristas a trabajar. El no refuerzo de los equipos técnicos que ya existen en los CAFF, genera una sobrecarga en el trabajo, obturando las intervenciones, lo que debilita el potencial del programa para generar procesos de desinternación. Ya que se entiende que el acompañamiento es sumamente necesario, por dos motivos que son fundamentales: por un lado acompañar el proceso del NNA, de la familia acogedora, familia biológica y por otro para evitar que NNA se encuentren con sus derechos vulnerados. En cuanto a ello, de la información relevada se desprende que el acompañamiento es una carencia histórica del Instituto, lo que ha traído dificultades en cuanto a la intervención con NNA.

Asociado a las dos tensiones es posible pensar que INAU, está teniendo fuertes limitaciones para transitar en los hechos, hacia una nueva forma de intervención en cuanto a la infancia internada, que permita generar procesos que apunten a la desinternación. La falta de recursos técnicos en los hogares reconvertidos limitan el abordaje.

Por otro lado la poca claridad en la comunicación con las familias a las que apunta es un problema central ya que genera que existan muy pocas familias con capacidad de cuidado y dispuestas a realizar acogimiento, quedando los conceptos de solidaridad y corresponsabilidad únicamente en las expectativas de la institución. Estas dos tensiones llevan a que el diseño del mismo no obtenga la respuesta esperada. Pese a que siempre existe una brecha de implementación y las formas de ejecución llevan a que se dificulte la transición hacia el nuevo modelo de intervención al que se quiere llegar. Todo esto lleva a preguntarse si: ¿Actualmente se dio un cambio real en las modalidades de atención hacia la infancia internada o queda meramente en lo discursivo?

## 9. Conclusiones finales

De lo desarrollado a lo largo del documento surge que la internación ha sido la medida que primó a lo largo de la historia, más allá de que el Estado Uruguayo ya desde 1934 comenzaba a legislar sobre la importancia de la familia, entendiéndola como base de la sociedad, sobre todo como pilar en la vida de niños, niñas y adolescentes. Esto se sostuvo a nivel discursivo únicamente, ya que no obstante los cambios a nivel legal en nuestro país en esa época, las familias que no podían cuidar a sus niños no fueron apoyadas y la intención de velar por ellas (tal y como lo establecía la Constitución de 1934) quedó sólo en los documentos. En los hechos, ocurrió todo lo contrario, las culpabilizó, sancionó, marcó y encerró, como expresa Donzelot (1979), bajo el poder del Estado tutelar.

El paradigma de la situación irregular creado y sustentado en el poder médico-jurídico, fue el encargado de dar forma a ese cerco del Estado que se centró en “atrapar” dentro de él a las familias pobres, bajo un sin fin de normativas que se basaban en el miedo a la sanción y la condena, quitándole a las familias no sólo a sus hijos sino también sus derechos.

El poder médico se vió plasmado tanto en la estructura del Consejo del Niño (rango etario/ciclos biológicos) como en las estrategias de intervención que utilizaba, donde primaba una mirada higienista que desconocía el carácter integral del niño, niña y/o adolescente y que se posaba sobre las familias patologizando lo social. La infancia enferma socialmente fue denominada como “*menor*” (concepto creado por la doctrina de la situación irregular). Esta definición fue un tanto binaria ya que establecía cuidado y protección por un lado mientras por el otro significaba control y peligro. Esta dualidad, se podría afirmar, fue la base de la respuesta que se dio como Estado hacia la infancia en este periodo, ya que lleva a preguntarse: ¿Cómo se puede proteger a alguien que puede ser peligroso?. La respuesta se obtiene analizando las estrategias que primaron: encierro e institucionalización.

De esta manera, esta infancia es definida por una atmósfera de privaciones, deprivaciones, déficits y desamparo, es decir, como herederos de carencias. Al ser inscrita en su condición de “des-afiliado” de la familia normal y corriente de su época, las instituciones que lo capturan no lo afilian en su índole de sujeto vinculado a las redes de la sociedad de su tiempo, simplemente lo confirman en su identidad deficitaria (Duschastky, S. 2000: 76)

El *Código del Niño* dió el marco legal mientras que el *Consejo del Niño* le otorgó institucionalidad, la legitimación solapada de un disciplinamiento que iba en busca de erradicar todo aquello que fuera considerado anormal o irregular.

Durante el primer periodo de intervención Estatal (1934-1973) el acogimiento familiar se dio en su primera expresión, conocida en nuestro país a través del inicio del sistema de “*Colocación Familiar*”, más conocido como “*Cuidadoras*”, el cual guardaba profundas similitudes con las *amas nodrizas* o *damas de la leche*, marcando la diferencia de que esta vez existía una mediación institucional la cual era prácticamente nula en los hechos pero aparecía en los reglamentos.

Desde su nomenclatura, este sistema daba cuenta del paradigma en el cual se apoyó para entender a la infancia. El niño, niña y/o adolescente era cosificado como una especie de ente a colocar, visto como un objeto de tutela. Vale la pena repetir que este sistema se llevó adelante por casi cincuenta años, prácticamente sin cambios. Como contraparte, la institucionalización fue en aumento, por momentos indiscriminadamente, hasta la dictadura del año 1973, periodo caótico donde el Consejo del Niño comenzó a funcionar bajo mandato militar, el cual estableció directrices que apuntaron a la des-internación pero de una manera indiscriminada, donde niños, niñas y adolescentes Internados volvían con su familia de origen sin ningún tipo de criterio, desconociendo los motivos por los cuales se encontraban a cargo del Estado. La política des-internadora de esta época lejos de ser un avance significó un enorme retroceso en la protección a la infancia, donde el acogimiento familiar se vio replegado como estrategia hasta el año 1988, año en el cual se

comienza a retomar la medida con cambios significativos, como la incorporación de un equipo técnico que evalúe a las familias de acogida.

Luego de la ratificación de la Convención en 1990, el Estado Uruguayo entra en una contradicción legal que duró hasta el año 2004, año en que se aprobó el Código de la Niñez y Adolescencia; *“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, 1999, 24).

A este periodo de dualidad legal, autores como García Méndez, entre otros, lo denominan como *“esquizofrenia jurídica”*, término que resulta muy acertado, ya que si bien existieron algunas modificaciones legales, éstas fueron mínimas y a modo de ejemplo el organismo encargado de la protección a la infancia seguía manteniendo en su nombre la palabra *“menor”* lo que si analizamos resulta muy significativo.

A modo de síntesis, si examinamos cómo se ha dado la intervención del Estado en cuanto la infancia y la familia en el período analizado hasta ahora, se puede afirmar lo siguiente:

las políticas públicas de infancia se construyen desde una concepción de niño, sobre todo desde una concepción de familia que determina su carácter distributivo, anticipatorio, asistencial y residual. Se orientan a resolver la problemática de “desvíos” de lo considerado “normal”: la familia patriarcal, monogámica y nuclear, y conforma el llamado paradigma de la “situación irregular”. En consecuencia, se desplegaron estrategias sobre todo asistenciales y de control social, dirigidas a focos poblacionales considerados en situación de “riesgo” en tanto se apartaban de las normas o pautas hegemónicas, establecidas por los sectores dominantes de la sociedad (García,S: 2008:9)

Sin duda alguna las estrategias de atención de INAU, son muy diferentes a las del Consejo del Niño y las de INAME. Más allá de ello, es importante no dejar de visualizar las concepciones anteriores en cuanto a la infancia y la familia, ya que si estudiamos la realidad actual, se percibe que estas aún se encuentran inmersas en los discursos y en las prácticas.

Culturalmente queda mucho por hacer ya que, *“Para el adulto, es un escándalo que el ser humano en estado de infancia sea su igual”* (Dolto, 1993:13). Esto trae como consecuencia directa una cosificación y unificación de los niños, con la idea errónea de que podemos entenderlos aisladamente de su contexto y las relaciones que este tiene con por ejemplo su familia. Mayall sobre este tema entiende que: *“(…) los niños viven sus vidas a través de las infancias construidas, por las interpretaciones que las personas adultas tienen de la infancia y de lo que son y deberían ser los niños”*. (Mayall, 1996;1 apud Dahlberg, G, et al;2005)

Posteriormente, con la creación del Código de la Niñez y Adolescencia en 2004 el Estado a través de INAU comienza a desarrollar una estrategia que apunta a reducir las situaciones de NNA internados. Así lo pone de manifiesto Judith Aude, en la presentación de RELAF, planteando lo siguiente:

“En Uruguay, el Estado ha tenido la iniciativa de promover la desinstitucionalización, a través de INAU con el apoyo de UNICEF. Comienza teniendo una propuesta más local desde Montevideo, priorizando la población de niñas y niños menores de 7 años en dos centros. Se comienza con una prueba piloto de desinstitucionalización (con toda la población de los centros menores de 7 años, priorizando los menores de 2 años de edad).” (Judith Aude, 2013 ).

Dentro del abanico de estrategias estatales se da prioridad al acogimiento familiar como medida de protección para evitar la internación y a partir de 2012 se comienza con el ya mencionado Plan Nacional de Acogimiento Familiar, el cual ha tomado diversas formas hasta llegar a la que existe hoy.

Enmarcado en el Plan Nacional, desde 2016, el Instituto plantea un gran cambio en su metodología de trabajo con la infancia internada, apuntando a reconvertir los tradicionales hogares en centros donde se realice un abordaje de carácter integral que implique un trabajo con todos los actores involucrados. Esta medida conlleva un cambio en las formas de intervención, el cual es sumamente positivo.

De lo expuesto a lo largo de este documento y de la información recabada, se entiende que priorizar el Acogimiento Familiar, apareja una intención de la institución de reparar una larga trayectoria de internación como medida principal de atención a la infancia. Esto implica que el mismo instituto sea quien se interpele, deconstruya y problematize las formas que históricamente ha desarrollado e instaurado como estrategias adecuadas de ejercer el cuidado.

Es el comienzo de un largo recorrido, que se presenta como un desafío para las políticas de protección. Dicho desafío, implica una multiplicidad de actores entre ellos la sociedad toda, la cual actualmente tiene una mirada sumamente individualista, que no entiende que los problemas de la infancia nos atraviesan a todos. Por esto pensar que la internación en NNA va a desaparecer a través del acogimiento familiar tiene un carácter utópico. Ya que tienen que existir grandes cambios a nivel cultural que apunten a interiorizar el concepto de corresponsabilidad más que de solidaridad.

Si bien las intenciones del instituto van bien encaminadas aún queda mucho por transitar, a modo de sugerencia se entiende pertinente poder desarrollar una mejor difusión del Programa, los objetivos del mismo y los perfiles de familia que se necesitan para llevarlo adelante. Esto debe desarrollarse tanto a nivel nacional como a nivel territorial y comunitario a fin de concientizar a la población la necesidad y la importancia del programa.

Para finalizar es necesario aclarar que más allá de los objetivos explícitos de esta investigación, la misma trae implícito poder ser un puntapié inicial para futuras investigaciones dejando muchas interrogantes que no pudieron ser abordadas para no mover el foco de la misma.

## 10. Bibliografía

- Aries,P (1995) :“El niño y la vida familiar en el antiguo régimen”. Taurus Ediciones. Madrid
- Barran, José Pedro (2001), “Historia de la sensibilidad en el Uruguay, Montevideo, ed. Banda Oriental
- Batthyány, K. (2011): “Metodología de la investigación para ciencias sociales”.
- Bonilla, N (1995) “Sobre la familia Sustituta” Revista nosotros VI Nro 3 INAME. Montevideo.
- Beloff, M. (1999). Modelo de la protección integral de los Derechos del niño a la situación irregular:Un modelo para armar y otro para desarmar.. En: Justicia y Derechos del Niño, Número 1 (pág. 10). Santiago de Chile: UNICEF
- De la Iglesia,M ,Di lorio,J: (2005) La infancia institucionalizada: La práctica de la psicología jurídica. Determinantes institucionales. FACULTAD DE PSICOLOGÍA UBA/SECRETARÍA DE INVESTIGACIONES / ANUARIO DE INVESTIGACIONES /VOLUMEN XIII
- Duschatzky, S; Corea, C. (2000). *Chicos en banda. Los caminos de la subjetividad en el declive de las instituciones*. Buenos Aires: Paidós.
- De Martino, Monica (1995) “Una genealogía de la familia uruguaya: familia y modernización en el Uruguay del 900”. Revista Fronteras N° 1. Departamento de Trabajo Social. FCS. UDELAR. Montevideo.
- Diker, G. (2008). En: Kantor, D *Variaciones para educar adolescentes y jóvenes*. (pág. 22). Buenos Aires: Del Estante.
- Dolto,F (1993) “La causa de los niños” Barcelona Ed. Agoff
- Donzelot, J (1979) “La policía de las familias”, Valencia, Ed. Pretextos
- Engels,F (2011) *El origen de la familia, la propiedad privada y el estado*. Buenos Aires. Ediciones Tecnobook.
- Erosa, H. (2000). LA CONSTRUCCIÓN PUNITIVA DEL ABANDONO. En: *Justicia y Derechos del niño* (pág. 139). Buenos Aires: UNICEF.
- Foucault, M. (1989). Vigilar y Castigar. Ed. Siglo XXI. Bs. As.
- Foucault, M. (2002.) Vigilar y Castigar. El nacimiento de la prisión. Sigloveintiuno editores Argentina. Buenos Aires.
- García Méndez, E (1994): “Derechos de la infancia-adolescencia en América Latina: De la situación irregular a la protección integral”. Santa Fe de Bogotá: Ediciones Forum Pacis.
- Garcia, S.(2001) Análisis de los cambios en las políticas públicas de infancia. Montevideo: UDELAR, Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Trabajo Social. Documento de Trabajo No.8.
- Goffman, E (1994) *Internados*. Amorrortu. Buenos Aires
- Hareven,T (1995) “Historia de la familia y la complejidad del cambio social” Boletín de Asociación de Demografía Histórica.
- Jelín, E. (1998) *Pan y afectos. La transformación de las familias*.Buenos Aires, FCE

- Lasch, C. (1996) *Refugio en un mundo despiadado. Reflexión sobre la familia contemporánea*. Barcelona: Gedisa.
- Luna, M (1994) “Menores en riesgo y acogimiento familiar. Compartir el compromiso” Ed. HVMANITAS
- Leopold, S. (2002). *TRATOS Y DESTRATOS; Políticas públicas de atención a la infancia en Uruguay (1934-1973)*. Montevideo.
- Leopold, S. (2000). Consideraciones sobre la incidencia de la convención sobre los derechos del niño en Uruguay. En: *Justicia y Derechos del Niño*. Número 2 (pág. 23). Buenos Aires: UNICEF.
- *Leopold, S (2000) Acerca de la construcción del “perfil del adolescente infractor”*, Montevideo, Centro de Formación y Estudios del Iname, Serie Materiales de Apoyo.
- Lévi-Strauss, C. (1998), *Las estructuras elementales del parentesco*, Paidós, España
- López, A; Palummo, J. (2013). *INTERNADOS: Las prácticas judiciales de institucionalización por protección de niños, niñas y adolescentes en la Ciudad de Montevideo*. Montevideo: UNICEF
- Mito, R. (2004 ) “Trabalho com famílias: um desafio para os assistentes sociais.
- Pontes, R (1997) *Mediação e Serviço Social: um estudo preliminar sobre a categoria teórica e su apropiação pelo Serviço Social*. San Pablo, Cortez Editora. Capítulo 1: “A categoria de mediação na Dialética de Marx” y Capítulo 3: “Reflexões sobre a contribuição teórica da mediação para a intervenção do Serviço vista Virtual Textos e Contextos, Porto Alegre
- Rousseau, J. J. (2002), *Del contrato social. Sobre las ciencias y las artes. Sobre el origen y los fundamentos de la desigualdad entre los hombres*, Alianza Editorial, España.
- Ruiz, R. (1992): “El análisis documental: bases terminológicas, conceptualización y estructura operativa. Granada: Ed. Universidad de Granada.
- Uriarte, C. (1999). *Control institucional de la niñez y adolescencia en infracción. Un programa mínimo de contención y límites jurídicos al Sistema Penal Juvenil*. Montevideo: Carlos Álvarez Editor.
- Silva, Natalia (2013) “Explorando el acogimiento familiar. Un nuevo espacio para el niño y la niña” Tesis de grado facultad de ciencias sociales.

## Documentos

- Código de la Niñez y la Adolescencia 2004
- Código del niño 1934
- Constitución de la República 1934
- Convención sobre los Derechos del niño 1989
- Plan Nacional de Primera Infancia Infancia y Adolescencia disponible en
- .Plan nacional de Acogimiento familiar
- Reglamento del programa de acogimiento familiar
- Protocolo de selección de familia extensa y ampliada
- Protocolo de selección de familia ajena
- Protocolo para el acompañamiento y monitoreo del acogimiento familiar
- Reglamento de división amparo y convivencia
- Reglamento interno de división convenios
- Documento interno INAU Bases para la Planificación Estratégica 2015-2019
- Guía de estándares y prácticas para personas de las entidades públicas y privadas que se ocupan de la protección de los Derechos de niños, niñas y adolescentes. Aplicación de las directrices de Naciones Unidas sobre las modalidades alternativas del cuidado de niños (2011) Buenos Aires

## Documentos en la web

Presentación 2013 Matilde Luna Red Latinoamericana de acogimiento familiar disponible en

<http://www.relaf.org/Presentaciones2013/Matilde%20Iniciativa%20Regional.pdf>

Última consulta: 28/08/2017

Presentación centros de Acogimiento y Fortalecimiento Familiar Beatriz Scarone

RELAF 2016 Disponible en <http://relaf.org/sem2016.html> Última consulta

26/08/2017

Medición y monitoreo de la desinstitucionalización en niñas, niños y adolescentes.

La herramienta y su aplicación en los países de América Latina y el Caribe

Disponible en: <http://www.relaf.org/materiales/Medicion%20y%20Monitoreo.pdf>

Última consulta: 28/08/2017

Acogimiento Familiar. Guía de Estándares para las prácticas Disponible en :

<http://www.relaf.org/materiales/Acogimiento%20Familiar.pdf> Última consulta:

27/08/2017

Planificando la desinstitucionalización de niñas y niños menores de 3 años. Guía de aportes para la experiencia de las instituciones de cuidado parental. Disponible en:

[http://www.relaf.org/materiales/Des\\_bebes.pdf](http://www.relaf.org/materiales/Des_bebes.pdf) Última consulta: 27/08/2017

## Páginas web

<http://www.relaf.org/> Última consulta 26/08/2017

<http://www.inau.gub.uy/> Última consulta 26/08/2017

<https://www.impo.com.uy/> / Última consulta 27/08/2017

## **11. Anexos**