



Monografía final de grado de la Licenciatura Trabajo Social

**FAMILIA AMIGA: estudio de su implementación  
como alternativa al internado**

**Sofía Carlos Moreles**

**Tutor: Fernando Leguizamón**

**Montevideo, Octubre de 2020**

## Agradecimientos

La realización de este trabajo implicó un largo proceso que llevó años para poder hoy culminar un ciclo en lo personal y comenzar otro en lo profesional. Por eso, me resulta muy gratificante como mérito personal, pero también poder agradecer al entorno que hizo posible que esto se concrete:

A mi familia, por siempre estar ahí, apoyando y facilitándome el camino para poder realizar la carrera de esta profesión que opté y la volvería a elegir.

A mi compañero de vida, que siempre estuvo al firme, aguantándome largas horas frente a la computadora.

A mi hijo, que si bien fue motivo para aplazar la realización de este trabajo, sin dudas fue mi motor para hacer que esto sea posible.

A mi lugar de trabajo, en donde me dieron la posibilidad de ejercer el rol de la profesión que elegí y quiero ejercer sin duda.

A mi profesor tutor, quien aceptó acompañarme en este proceso y estuvo disponible cuando lo necesité.

# INDICE

INTRODUCCIÓN	3
1. FUNDAMENTACIÓN	5
1.1 OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN	7
1.2 ASPECTOS METODOLÓGICOS	8
2. MARCO CONCEPTUAL	9
2.1 BREVE RESEÑA DE LA CONCEPCIÓN DE LA INFANCIA EN LA HISTORIA	10
2.2 DERECHO A VIVIR EN FAMILIA	12
2.3 CONTEXTO NORMATIVO EN EL QUE SE ENMARCAN LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA EN NUESTRO PAÍS.	14
Código del Niño (1934) sustentado por la doctrina de “Situación irregular”, y creación del Organismo “Consejo del niño”	14
Convención de los Derechos del Niño (1989) y cambio de paradigma: Doctrina de la Protección Integral de los Derechos de la Infancia.	16
Nuevo Código de la Niñez y Adolescencia (2004)	18
<b>Capítulo I: POLÍTICAS DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA EN URUGUAY</b>	20
<b>1.1</b> Co-responsabilidad Estado - Sociedad para garantizar a niños y niñas su derecho a vivir en familia	21
<b>1.2</b> INAU- Principal Organismo rector de políticas de infancia en Uruguay.	23
<b>Capítulo II: MODALIDADES DE PROTECCIÓN PARA NIÑOS Y NIÑAS PRIVADOS DE SUS CUIDADOS FAMILIARES</b>	28
<b>2.1</b> Centros de Protección integral de 24 horas para la primera infancia: características e implicancias	29
<b>2.2</b> Acogimiento familiar y sus modalidades	31
<b>Capítulo III: ACOGIMIENTO FAMILIAR COMO ALTERNATIVA A LA INSTITUCIONALIZACIÓN EN CENTROS DE RESIDENCIA.</b>	38
<b>3.1</b> Familia amiga: Marco normativo y su aplicación	38
<b>3.2</b> Familia amiga como respuesta alternativa al internado	49
3. REFLEXIONES FINALES	53
4. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	57
5. ANEXOS: ENTREVISTAS	61

# INTRODUCCIÓN

El presente trabajo corresponde a la monografía final de grado que requiere la carrera de Trabajo Social, establecido por el programa del Plan de estudios 2009, desarrollada en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

En el mismo, se pretende estudiar la implementación de la modalidad de Familia Amigajena en el marco del Programa de Acogimiento Familiar desarrollado por INAU (Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay), en Centros de Protección Integral de 24 horas para la primera infancia, en la ciudad de Montevideo.

La elección del tema surge a partir de la cercanía de quien suscribe este trabajo, con la primera infancia (0 a 5 años) institucionalizada, dado que en el año 2013 se toma contacto con un Centro de tiempo completo de INAU. Como estudiante avanzada de la licenciatura de Trabajo Social resultó necesario reflexionar aspectos que hacen a la práctica profesional en la intervención con niños y niñas que están vulnerados en su derecho de vivir en familia, encontrándose privados de los cuidados parentales, y por consiguiente ingresan por orden judicial en Centros de tiempo completo como medida de protección y amparo. Dicha experiencia laboral fue despertando el interés de indagar y problematizar las respuestas que brinda el INAU, una vez que un niño o niña es institucionalizado/a en un Centro de tiempo completo.

En cuanto a la estructura del trabajo, consta de tres apartados – fundamentación, marco conceptual y reflexiones finales- y se subdivide en tres capítulos. En primera instancia se presenta la fundamentación del tema propuesto, su relevancia y contribución para la comprensión de una respuesta institucional que actualmente hace eco en la sociedad y en la Institución. Así como también se exponen los objetivos de la investigación -general y específicos- y aspectos metodológicos utilizados, detallando las técnicas de investigación y delimitación del estudio.

En un segundo apartado se expone el marco conceptual en el cual se sustenta teóricamente la investigación, abordando las categorías analíticas infancia y derecho a vivir en familia, entendiéndose que ambas categorías están directamente vinculadas al objeto de estudio y transversalizan todo el trabajo. En dicho apartado se intenta dar cuenta de los cambios que se han generado en torno a la conceptualización de la infancia, como construcción socio-histórica, así como las respuestas en políticas públicas que se le brinda

a esta población- particularmente a la infancia privada de los cuidados parentales-acompañando dichos cambios. En este sentido, se desarrolla el contexto normativo en el que se enmarcan las políticas de protección a la infancia en Uruguay, profundizando en el cambio de paradigma que sustenta a las políticas de protección a la infancia, es decir, la implicancia de pasar de la Doctrina de Situación Irregular a la Doctrina de Protección Integral del niño/a. Se expone cómo la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) ha sido una de las más importantes acciones para el reconocimiento y la protección de derechos de los niños y niñas. Reflejándose esto en el nuevo Código de la Niñez y Adolescencia (2004), y en las políticas implementadas para la infancia en Uruguay.

Para que resulte más ameno el documento se optó por dividir en tres capítulos el cuerpo del trabajo; el primero pretende introducir las políticas de protección a la infancia en nuestro país, particularmente en lo que respecta a la población infantil que se encuentra parcialmente vulnerada en su derecho a vivir en familia. En el mismo capítulo se introducen los lineamientos y políticas implementadas por el INAU como principal organismo rector de las políticas de infancia en nuestro país.

En un segundo capítulo se estudian los diversos programas de atención que actualmente el INAU ofrece a niños, niñas y adolescentes que se encuentran impedidos de ser cuidados por su familia de origen por diversas circunstancias. Enfatizando particularmente la modalidad de atención y/o intervención que propone INAU, en respuesta a las nuevas directrices institucionales, como ser el Acogimiento Familiar enmarcado en el Plan Nacional de Acogimiento Familiar como política alternativa al internado.

En el tercer y último capítulo se desarrolla concretamente el marco normativo y operativo del Acogimiento Familiar, sus modalidades e implementación del acogimiento con familias amigas. Este capítulo intenta reunir, captar y tomar las experiencias concretas de la implementación del acogimiento con familias amigas en los Centros estudiados de Protección 24 horas para la primera infancia. Se estudiará esta modalidad teniendo en cuenta los discursos y las prácticas, tanto de técnicos de los Centros, como de las propias familias que se han postulado como familia de acogida.

Por último se desarrollan las reflexiones finales de todo el proceso del trabajo, pretendiendo dar respuesta a los objetivos planteados y dar cuenta de lo que se indagó sobre esta modalidad como alternativa al internado, particularmente las fortalezas y debilidades de dicho programa.

# 1. FUNDAMENTACIÓN

Se entiende de relevancia el tema propuesto de esta monografía dado que, si bien hay bastante bibliografía referida a la temática de infancia institucionalizada en Centros de residencia de INAU, no es así sobre las propuestas alternativas al internado, en el marco de la re-adequación institucional, como ser la modalidad de “familias amigas”. Aunque el Acogimiento familiar existe desde hace mucho tiempo -con la figura de las cuidadoras- es en el año 2012 que se aprueba el Reglamento del Plan Nacional de Acogimiento Familiar, del cual surge la figura de la familia ajena, ampliada y extensa. Así mismo, tiene algunas distinciones en cuanto a la modalidad del convenio. En el presente año fue aprobado un nuevo Reglamento de acogimiento familiar con algunas diferencias respecto al anterior, una de ellas es el cambio de terminología tanto de familias ajenas, que actualmente pasa a nombrarse familias amigas, así como las familias ampliadas ahora se nombran familias por afinidad.

Para el profesional de trabajo social resulta interesante conocer las políticas públicas que responden a la restitución del derecho del niño/a a vivir en familia, y poder problematizar en base al bagaje teórico adquirido en la carrera de grado dichas políticas; siendo ejecutor de las mismas pero a su vez agente de cambio, capaces de reflexionar la práctica. En este sentido, se concibe que el tema a abordar contribuye a comprender las transformaciones que se vienen dando en la normativa, tanto a nivel conceptual como en las prácticas, en lo que respecta al área de la infancia privada de cuidados familiares; y reflexionar desde allí la intervención profesional, los desafíos que esto implica a la hora de trabajar con los niños, niñas y sus referencias familiares.

Como plantean López y Palummo (2013), en la actualidad existe evidencia empírica que revela que la vida cotidiana en instituciones tiene impactos negativos, provoca daños irreversibles sobre la salud y el desarrollo físico y cognitivo del niño/a, durante y luego de la institucionalización. (p. 17)

Respecto a la institucionalización temprana, documentos de instituciones que abordan la temática, como RELAF (Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar) y UNICEF (Fondos de las Naciones Unidas para la Infancia) expresan:

“Ciertas características de los cuidados residenciales (rotación de personal por turnos, distintos cuidadores a cargo de varias niñas y niños a la vez, con distintas

modalidades de relacionamiento con ellas y ellos, sin gran compromiso afectivo, ingreso y egreso constante de niñas y niños, entre otras) hacen que éstos sean ámbitos inapropiados para el crecimiento de niñas y niños de tan corta edad, ya que el funcionamiento del dispositivo no permite recrear las condiciones ambientales y vinculares descritas como necesarias para el normal desarrollo bio-psico-socio-cultural de las niñas y niños”.<sup>1</sup>

INAU reconoce, mediante lineamientos estratégicos basados en la re-adequación institucional, los daños que provoca la institucionalización en hogares residenciales, y la necesidad de brindar un contexto familiar, en donde los niños y niñas puedan crecer y desarrollarse en un ámbito de protección, ejerciendo sus derechos, particularmente el de vivir en familia.

A pesar de este reconocimiento, y de existir modalidades alternativas a la permanencia en un Centro residencial, como lo son el acogimiento familiar o la adopción, se visualiza que el porcentaje de niños y niñas institucionalizados/as en Centros de residencia continúa siendo alto. Según datos recabados de documentos de INAU, en el año 2012 la Institución atendía a 490 niños y niñas entre 0-5 años de edad, en la modalidad de atención integral de tiempo completo en Residencia, mientras que cifras correspondientes al año 2019 muestran que 315 niños y niñas de esa franja etaria están vinculados a dicha modalidad de atención.<sup>2</sup>

La siguiente tabla refleja la cantidad de niños, niñas en la franja de 0-5 años institucionalizados en Centros residenciales y en acogimiento familiar en el periodo 2012-2019 en Uruguay:

Año	Cantidad niños/as de 0-5 años de edad en Residencia	Cantidad niños/as de 0-5 años de edad en Acogimiento familiar
2012	<b>490</b>	285
2013	505	297
2014	411	139
2015	366	198
2016	412	197

<sup>1</sup> RELAF, 2013, p. 8

<sup>2</sup> Memoria anual-INAU, 2012; Memoria anual INAU, 2019

2017	287	348
2018	276	412
2019	<b>315</b>	433

Fuente: Datos recabados del documento Estudios de población y proyectos-INAU Diciembre 2019; Diciembre 2018; Diciembre 2017; Diciembre 2016; Diciembre 2015; Diciembre 2014; Diciembre 2013; Diciembre 2012.

Si se observan las cifras que arrojan la tabla, se puede desprender que si bien en el año 2019 hubo un descenso de población de primera infancia institucionalizada en residencias respecto al 2012, los números continúan siendo muy elevados.

Otra de las cosas que se puede observar es que en el periodo 2017-2018 hubo un notorio descenso en la cantidad de niños y niñas atendidos en residencia, observando también en ese periodo un aumento en la población que está atendida en Acogimiento familiar. Estos datos serán retomados más adelante, ya que se considera que la campaña masiva en cuanto al Programa de acogimiento familiar que se realizó en 2017 pudo haber repercutido en estos datos que se mencionan.

Por lo anteriormente expuesto, se concibe importante profundizar en las respuestas institucionales para aquellos niños y niñas que estén privados de sus cuidados parentales, e indagar cómo dialogan en la práctica los lineamientos institucionales enmarcados en la re-adecuación, particularmente el Programa de Acogimiento Familiar, con modalidad de “familia amiga” como una de las respuestas a la des-internación. Resultando como interrogante: *¿Qué tan posible resulta en la práctica brindarle al niño/a un cuidado alternativo al internado, como lo es la integración con una familia amiga?*

## 1.1 OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN

### **OBJETIVO GENERAL:**

Analizar la implementación de la modalidad de Familia Amiga, enmarcada en el Programa de Acogimiento Familiar, como propuesta institucional alternativa al internado, en la primera infancia.

## OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

1. Describir el Programa de Acogimiento Familiar, concretamente el marco normativo de la modalidad de Familia Amiga.
2. Identificar fortalezas y debilidades en la implementación de la modalidad de Familia Amiga como respuesta en la primera infancia institucionalizada.
3. Estudiar los discursos y prácticas de técnicos y familias de acogimiento vinculadas a los aspectos operativos de implementación de la modalidad de Familia Amiga como propuesta que promueve la des-internación de niños y niñas.

## 1.2 ASPECTOS METODOLÓGICOS

La estrategia metodológica utilizada para esta investigación es cualitativa, ya que se pretende comprender el objeto de estudio, trascendiendo lo fenoménico, lo que puede observarse a simple vista:

“el todo, pues, es accesible directamente al hombre, pero como un todo caótico y nebuloso. Para que el hombre pueda conocer y comprender este todo, para aclararlo y explicarlo, es necesario dar un rodeo: lo concreto se vuelve comprensible por medio de lo abstracto; el todo por medio de la parte. Precisamente por el hecho de que el camino de la verdad es un rodeo” (Kosik, 1967, p.48).

En este sentido se intenta realizar un rodeo teórico-metodológico para conocer e interpretar la realidad que se pretende estudiar.

En la investigación cualitativa, inspirada en el paradigma interpretativo, la relación entre teoría e investigación es abierta, interactiva:

“El investigador cualitativo suele rechazar deliberadamente la formulación de teorías antes de empezar a trabajar sobre el terreno, por considerar que podría inhibir su capacidad de “comprender” el punto de vista del sujeto estudiado, que podría cerrarle horizontes a priori. La elaboración de teoría y la investigación empírica se producen, por tanto, de manera simultánea.” (Corbetta, 2007, p.41)

Por lo tanto, para poder comprender el objeto de estudio se realizó una búsqueda de fuentes documentales, antecedentes de investigaciones que refieran a la temática, recolección de datos secundarios y estudio de bibliografía para poder analizar y sustentar teóricamente los conceptos y concepciones utilizadas en el trabajo. Asimismo se ejecutó un estudio empírico de carácter exploratorio, utilizando como técnica de investigación la entrevista semi-estructurada. Las entrevistas fueron realizadas en el periodo de mayo - agosto de 2020, a personas calificadas que trabajan en INAU: técnicos referentes de Centros de Protección 24 horas para la primera infancia, y referentes institucionales del Programa de Acogimiento Familiar, como ser técnicos del área de UVAFAM (Unidad de Valoración de Familias de Acogimiento Familiar en Montevideo) y del Programa de Familias y Cuidados Parentales; así como se entrevistó a familias que se constituyen como “familias amigas”.

Para poder comprender y reflexionar en torno al objeto de estudio se analizó cualitativamente los datos arrojados tanto de los discursos que se desprenden de las entrevistas, como de las fuentes documentales.

Por otra parte, se entiende pertinente resaltar que el término “familia ajena” ya no se utiliza, posterior al nuevo Reglamento aprobado en el presente año, en el cual se resolvió cambiar el término por “familia amiga”, entendiéndose más apropiado para la significación que se pretende. De ahí que en el presente trabajo se toma en cuenta esta nueva terminología.

Este estudio va a delimitarse en el Departamento de Montevideo, específicamente en Centros de Protección 24 horas para la primera infancia. Entendiéndose como primer infancia a la franja etaria de 0 a 5 años de edad.

En cuanto a la delimitación temporal, el estudio de la implementación de esta modalidad se realiza en el año lectivo.

## 2. MARCO CONCEPTUAL

Para la comprensión y estudio del tema de la presente investigación resultó relevante abordar las categorías analíticas infancia y derecho a vivir en familia, entendiéndose que ambas categorías están directamente vinculadas al objeto de estudio y transversalizan todo el trabajo.

Ambas categorías serán desarrolladas a lo largo del trabajo, dando cuenta de los cambios que se han generado en torno a la conceptualización de la infancia, como construcción socio-histórica, así como las respuestas materializadas en políticas públicas que se le brinda a esta población- particularmente a la infancia privada de cuidados parentales- según el contexto normativo en el que se enmarquen. En el presente trabajo se encuentran ambas categorías inter-relacionadas, puesto que se pretende problematizar las respuestas institucionales para la infancia que se encuentra vulnerada en su derecho a vivir en familia.

## **2.1 BREVE RESEÑA DE LA CONCEPCIÓN DE LA INFANCIA EN LA HISTORIA**

Resulta pertinente hacer una breve reseña del proceso de construcción de la concepción sobre la infancia para reconocer cuáles fueron los inicios de la preocupación pública por dicha población en el Uruguay.

La infancia no siempre existió como tal, ya que en la época pre-industrial el niño/a no era diferenciado del adulto. Como expresa Barrán (1990):

“La época “bárbara”, protagonizada por los jóvenes, no tuvo una imagen muy diferenciada de las etapas de la vida. La niñez no fue otra cosa, por ejemplo, que la primera fase hacia la plenitud. En las concepciones pedagógicas predominantes el niño era considerado un hombre pequeño, y de ahí, en parte, el uso del castigo corporal como pena y correctivo de todos, niños, adolescentes y hombres”. (p.101)

Este autor identifica en el Uruguay dos sensibilidades: “la bárbara” y la “civilizada”; resultando que en la primera las “personas maduras, jóvenes, adolescentes e infantes convivían en, y co-participaban de, todos los hechos básicos de la cultura “bárbara””. Pero ya en las últimas décadas del siglo XIX, a lo que Barrán llama cultura “civilizada”, el niño será descubierto; cambiarán todos estos supuestos culturales, y el niño será visto como un ser diferente, con derechos y deberes propios de su edad. (Barrán, 1990, p.101) Es entonces hacia el 1900 que la nueva sensibilidad llamada “civilizada” dejará atrás a la “barbarie”. Esta nueva sociedad civilizada repercutió en todos los ámbitos de la vida, tanto económicos, políticos, culturales, como sociales.

Otro de los autores destacados en esta temática es Ariés (1973), quien plantea en su libro “El niño y la vida familiar bajo el Antiguo Régimen” que la infancia es una

construcción histórica que termina de ser elaborada en la modernidad; ya que en la edad media no había infancia, siendo que los niños no se diferenciaban de los adultos. Éste realiza un estudio utilizando como fuente documental pinturas de época de distintos autores del siglo V al XVIII. De ellas se desprende que en las sociedades tradicionales hay un tratamiento indiscriminado entre mundo adulto-niño, apareciendo el niño en las pinturas como un adulto reducido. (p. 82)

El siglo XVII entonces marcaría, según el autor, el comienzo de la nueva sensibilidad colectiva hacia la infancia; así como también un mayor control mediante instituciones y mecanismos específicos, en donde la institución escolar tendrá un papel central. “La familia y la escuela retiraron al niño de la sociedad de 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” (Ariés, 1973, p. 108) Se puede visualizar entonces que así como se le diferenció al niño del resto de la sociedad, se lo reconoce como objeto de “protección y vigilancia”, tornándose una preocupación social y del Estado. “El descubrimiento del niño equivalió tanto a la proclamación del amor paterno como a la necesidad de su vigilancia esmerada, continua y personal, y su culpabilización”. (Barrán, 1990, p .123)

Al entender de Barrán (1990) “El Estado también comenzó a mirar al niño y le destinó instituciones. En 1877, el gobierno de Lorenzo Latorre creó el “Asilo Maternal” como asilo diurno de niños de 2 a 8 años cuyos padres “por su condición de trabajadores no pudieran atenderlos”. En 1892, la escuela vareliana inauguró el primer “jardín de infantes”. (p. 103) Así como también en 1894 se crea la “Clínica de niños” de la Facultad de Medicina, y en 1911 el “Consejo de Protección de Menores”.

Iniciado entonces el tránsito hacia la modernización del país, los fundamentos y dispositivos de las políticas de atención a la infancia comenzaron a debatirse y se inició una serie de transformaciones que dieron lugar a la redacción del Código del niño de 1934, como la expresión más relevante del reconocimiento del niño como un ser en formación y con derechos inherentes a su condición de tal.

En la segunda década del siglo XIX el abandono de niños había adquirido notoria magnitud, lo que conduce a que en 1818 se cree la “Casa Cuna” o “Casa de Expósitos”. La Casa Cuna fue la primera institución de internado para la infancia a cargo del Estado.

(Leopold, 2002) Es en esta institución que “comienza a funcionar el “Torno”, que trata de una cuna-cilindro que gira sobre su eje; quien depositaba al niño, empujaba la cuna introduciéndolo en el establecimiento, sin necesidad de ser siquiera visto por el personal del hospicio. (Leopold, 2002, p. 33) Este dispositivo se fue suprimiendo progresivamente, visualizándose como incentivo de abandonos, dado que su funcionamiento preservaba el anonimato. Y es finalmente en el año 1933 que en nuestro país el ingreso de niños por el Torno es definitivamente clausurado. Y los niños comienzan a ser llevados a la Oficina de Admisión para huérfanos y expósitos. (Leopold, 2002)

Se puede observar entonces que en el siglo XIX la propuesta pública de atención a la infancia privada de sus cuidados parentales privilegia la institucionalización como estrategia fundamental, sustentándose en la Doctrina de Situación Irregular:

“Esta doctrina no significa otra cosa que legitimar una potencial acción judicial indiscriminada sobre aquellos niños y adolescentes en situación de dificultad. Definido un menor en situación irregular (material o moralmente abandonado), se exorcizan las diferencias de las políticas sociales, optándose por “soluciones” de naturaleza individual que privilegian la institucionalización o la adopción.” (García, E., 1994, p.22)

Como se expondrá más adelante, se puede decir que esta doctrina cuenta con un fuerte componente positivista, vinculado a la idea de control, en el que el niño lejos de ser un sujeto de derecho, es objeto de protección y control, en este paradigma surge una nueva categoría: la de “menor”. En el Código del Niño se desprenden estas cuestiones, dado que se sustenta en la protección para la infancia “abandonada” por una parte, y por otra en el control y castigo para la infancia en situación irregular, peligrosa.

Es significativo para esta monografía entender esta categoría -infancia- como construcción social e histórica, para poder visualizar y problematizar la atención que la sociedad y el Estado le consagran a la infancia de hoy, y reflexionar sobre las respuestas institucionales que le son dadas a esta población, particularmente cuando se encuentran vulneradas en su derecho a vivir en familia.

## **2.2 DERECHO A VIVIR EN FAMILIA**

Se torna casi imprescindible y primordial cuando se habla de infancia, particularmente aquella que se encuentra privada de sus cuidados parentales, hablar sobre

la vulneración de su derecho a vivir en familia. En este sentido, el derecho a vivir en familia transversaliza todo el trabajo, entendiendo que el Programa de Acogimiento Familiar es una respuesta institucional, que contempla este derecho, como alternativa al internado.

Uno de los principales derechos de todo niño/a y adolescentes es poder vivir y desarrollarse en un ambiente familiar adecuado, que le brinde protección y estabilidad. Existen, sin embargo, niños, niñas y adolescentes que se encuentran, en forma transitoria o permanente, en un contexto familiar en donde no se brindan las garantías de protección, viéndose sus derechos vulnerados.

Respecto a esto, en el Art. 20 de la Convención se expone:

“Los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar, o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio, tendrán derecho a la protección y asistencia especiales del Estado.

Los Estados Partes garantizarán, de conformidad con sus leyes nacionales, otros tipos de cuidado para esos niños.”<sup>3</sup>

En Uruguay, el CNA aprobado en 2004 colocó a INAU como Instituto rector de políticas de infancia, por tanto será éste quien debe garantizar la protección y restitución de derechos de aquellos NNA privados de su medio familiar. En este sentido, el Art. 12 del Código dispone:

“...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. Solo 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”.<sup>4</sup>

Se desprende de lo normativo que el Estado deberá velar por el interés superior del niño/a, a quien deberá restituir lo más pronto posible su derecho a vivir en familia. 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

---

<sup>3</sup> CDN, art. 20

<sup>4</sup> CNA, art. 12

el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión.”<sup>5</sup>

En el presente trabajo se pretenderá abordar la categoría familia en lo amplio del concepto, haciendo referencia no solo a los lazos sanguíneos, sino a la pluralidad de arreglos familiares, entendiendo que la vida familiar implica el cuidado y protección a un niño/a por parte de personas adultas que respeten sus derechos y contemplen sus necesidades de acuerdo a su etapa de desarrollo.

### **2.3 CONTEXTO NORMATIVO EN EL QUE SE ENMARCAN LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA EN NUESTRO PAÍS.**

*Código del Niño (1934) sustentado por la doctrina de “Situación irregular”, y creación del Organismo “Consejo del niño”*

Como se planteó anteriormente, en la década del 30 el Estado tiene mayor protagonismo en lo que refiere a políticas para la infancia, y comienza a analizarse la realización de un Código específico para dicha población. Es en este marco que en 1934 se aprueba en nuestro país el CN (Código del Niño), y con ello la creación del Consejo del Niño y los Juzgados de Menores, como organismos especializados, conformando el marco jurídico y administrativo de las políticas públicas de infancia. (García, S., s/f)

El mencionado CN, sustentado por la “Doctrina de Situación Irregular”, fue la base de todas las políticas de derecho de menores en América Latina, siendo el paradigma hegemónico hasta fines de los ochenta. Esta doctrina, según García, E. (1994) “se resume en la creación de un marco jurídico que legitime una intervención estatal discrecional sobre esta suerte de producto residual de la categoría infancia, constituida por el mundo de los menores”. Y este autor agrega: “la indistinción entre abandonados y delincuentes es la piedra angular de este magma jurídico.” (p. 79)

Es de destacar el nuevo rol del Estado, “que pasa a ocupar el lugar de la Iglesia y del asistencialismo voluntarista, intentando racionalizar servicios, pero también apuntando a lograr mayor control de los posibles sectores en riesgo” (Morás, 2012, p.66). En esta coyuntura, “tanto en la esfera doméstica como en la pública, pues, el niño

---

<sup>5</sup> Preámbulo de la Convención sobre los derechos del niño, 1989.

comenzó a ser diferenciado, singularizado, querido, pero también controlado y, en aquellos casos en que su conducta era considerada “desviada”, castigado” (Gabin y De Martino, 1998, p.37)

Lo que surge de este CN es que se establece un modelo de familia y de infancia, y cuando la familia o niño escapa a ese modelo, se controla, se vigila y se sanciona a través de dispositivos, como lo es la institucionalización en modelos asilares.

Como plantea García, S. (2008):

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

Con la promulgación del CN en 1934, mediante la LEY N° 9.342, se crea una autoridad central y única de protección a la infancia, llamada Consejo del Niño, como organismo rector de las políticas de infancia en nuestro país, con una orientación fuertemente vinculada al control social.

“En Uruguay, el Consejo del Niño adopta un importante enfoque médico y jurídico, organizado por edades y en diferentes Divisiones Técnicas: “Pre-Natal” (protección del niño antes de su nacimiento), “Primera Infancia” (0-3 años), “Segunda Infancia” (4-12 años) y “Adolescencia y Trabajo” (13- 21 años). También dispone de otros servicios, como la División Jurídica, la División Educación y la División Servicio Social.”<sup>6</sup>

En el Art. 42 del CN, sobre la Protección a la primera infancia se dispone: “El Consejo del Niño tendrá el contralor de todo menor durante los tres primeros años y lo ejercerá por intermedio de los Institutos de su dependencia en todos aquellos casos que lo considere necesario por la falta de vigilancia médica.”<sup>7</sup> En este artículo se hace notorio la relevancia que tiene el enfoque médico para el abordaje en temas de protección para la infancia.

---

<sup>6</sup> Extraído de la pág. Web de INAU: Historia institucional.

<sup>7</sup> CN, art. 42

## *Convención de los Derechos del Niño (1989) y cambio de paradigma: Doctrina de la Protección Integral de los Derechos de la Infancia.*

Como se ha planteado, la legislación de menores se inspiraba en los principios de la Doctrina de Situación Irregular. Pero ya a finales del siglo XX, ha sido un período de reconocimiento y protección de derechos de los niños y niñas, instalándose en la conciencia jurídica y social, lo que significa la necesidad de implementar un instrumento jurídico que responda a estas transformaciones. Este instrumento jurídico se materializa con la aprobación de la CIDN (Convención Internacional de los Derechos del Niño) en 1989, la cual en sus principios coloca a niños, niñas y adolescentes como sujetos plenos de derechos. Dicha aprobación constituye una transformación radical de paradigma, que se percibe en la concepción de la infancia, “del menor como objeto de la compasión-represión, a la infancia- adolescencia como sujeto pleno de derechos”. (García, E., 1994, p.27)

Este autor agrega:

“el proceso de adecuación legislativa consiste en mucho más que la mera elaboración de nuevas leyes de menores. En verdad estamos frente al desafío de instauración no sólo de un nuevo derecho sino de una nueva cultura. Una nueva cultura y un nuevo derecho que ya no tratan más solamente de la protección y vigilancia de los menores en situación irregular, de los carentes, de los abandonados y de los infractores, sino que se dirigen a todos los niños y adolescentes sin excepción alguna. Una nueva cultura, en la medida en que la concepción de un niño con derechos cambia fundamentalmente su relación con el conjunto de la sociedad” (García, E., 1994, p.11)

Con la aprobación de la CDN (Convención de los Derechos del Niño) se visualiza un cambio conceptual respecto a cómo el Estado y los adultos consideran al niño/a; entendiéndose que hay un paso de las necesidades a los derechos. En lugar que el niño/a sea considerado como un mero receptor o beneficiario de la asistencia social, es concebido como sujeto de derecho frente al Estado y la sociedad; una persona a la cual se le reconoce el derecho a ser protegido integralmente en su desarrollo. Entonces, se puede entender que esta nueva doctrina de protección integral significa un salto cualitativo en la consideración social de la infancia.

Respecto a lo que se entiende por Protección Integral, la autora Sellanes, A. (2012) la define como:

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

Estos lineamientos internacionales se reflejan en nuestro país, con la rápida respuesta por parte del gobierno uruguayo con la ratificación de la CDN en 1990 por LEY 16.137; así como también se realiza una transformación institucional importante en relación al organismo rector de políticas de infancia en nuestro país –Consejo del Niño- el cual pasa a nombrarse INAME (Instituto Nacional del Menor) en 1989.

La CDN en su Art. 18 expresa:

“Los Estados Partes pondrán el máximo empeño en garantizar el reconocimiento del principio de que ambos padres tienen obligaciones comunes en lo que respecta a la crianza y el desarrollo del niño. Incumbirá a los padres o, en su caso, a los representantes legales la responsabilidad primordial de la crianza y el desarrollo del niño. Su preocupación fundamental será el Interés superior del niño.” (...) “los Estados Partes prestarán la asistencia apropiada a los padres y a los representantes legales para el desempeño de sus funciones en lo que respecta a la crianza del niño y velarán por la creación de Instituciones, Instalaciones y servicios para el cuidado de los niños.”<sup>8</sup>

Se puede observar cómo con la Convención se comienza a abordar la temática de la infancia con perspectiva del interés superior del niño, toda medida respecto del niño debe estar basada en la consideración del interés superior del mismo. Y en lo que tiene que ver con la actuación del Estado, su intervención deberá promocionar y garantizar que se respeten sus derechos, asegurando una adecuada protección y cuidado cuando su familia no tiene las condiciones para hacerlo; no tanto así desde un lugar de control y vigilancia como se vio anteriormente.

---

<sup>8</sup> CDN, art. 18

Respecto a esto, en el Art. 20 de la Convención se expone:

“Los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar, o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio, tendrán derecho a la protección y asistencia especiales del Estado.

Los Estados Partes garantizarán, de conformidad con sus leyes nacionales, otros tipos de cuidado para esos niños.”<sup>9</sup>

En cuanto a instrumentos jurídicos que reconozcan los lineamientos de esta nueva doctrina, se entendió necesario modificar el CN de 1934 que se oponía en su totalidad a la doctrina defendida en la CDN. “Con la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño, en 1990, se inició en Uruguay un lento y trabajoso proceso de redacción y aprobación de un nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA), que culminó en 2004.” (Condon, F.; González, D.; Prego, C.; Scarone, B.; s/f, p.29)

### *Nuevo Código de la Niñez y Adolescencia (2004)*

En el marco de la CDN nuestro país promulgó, con la reforma del CNA por Ley N° 17.823 en el año 2004, la construcción de un marco normativo que garantice, promueva y defienda los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes. En el espíritu de este nuevo Código se encuentra el objetivo de sentar las bases para el establecimiento de un sistema de protección integral de los derechos de esta población a la luz de los Derechos consagrados en la CDN, así como en los marcos normativos emanados de los Derechos Humanos.

Este nuevo Código, en su art. 6 expresa la necesidad de tener en cuenta para todo accionar el interés superior del niño, niña y adolescente:

“Para la interpretación e integración de este Código se deberá tener en cuenta el interés superior del niño y adolescente, que consiste en el reconocimiento y respeto de los derechos inherentes a su calidad de persona humana. En consecuencia, este principio no se podrá invocar para menoscabo de tales derechos.”<sup>10</sup>

Así como también hace referencia a la intervención del Estado:

“El Estado protegerá los derechos de todos los niños y adolescentes sujetos a su jurisdicción (...) El Estado pondrá el máximo empeño en garantizar el

---

<sup>9</sup> CDN, art. 20

<sup>10</sup> CNA, art. 6

reconocimiento del principio de que ambos padres o sus representantes legales, cuya preocupación fundamental será el interés superior del niño, tienen obligaciones y derechos comunes en lo que respecta a su crianza y desarrollo.”<sup>11</sup>

Se puede observar que con la nueva normativa respecto a los derechos de niños, niñas y adolescentes también surge un mayor énfasis en el accionar del Estado, ahora no tanto desde una postura de vigilancia y control, sino como principal garante de hacer efectivos esos derechos.

Respecto a políticas sociales de promoción y protección a la infancia y adolescencia, en el CNA se detalla:

“(…) Deberá asegurarse una protección integral de los derechos y deberes de los niños y adolescentes, así como asegurar una atención especial por parte del Estado y de la sociedad ante la necesidad de ofrecer atención personalizada en determinadas situaciones.”<sup>12</sup>

En lo que respecta a lo que genera este contexto normativo en las políticas concretas del principal organismo rector en políticas de infancia y adolescencia en Uruguay, con el nuevo CNA, la Institución INAME pasa a denominarse INAU (Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay), significando esto un proceso de readecuación institucional, lo que implicó revisar las prácticas e intervenciones establecidas anteriormente y adecuarlas al marco normativo vigente, dando cuenta de la Doctrina de Protección Integral.

Se dispone en el CNA, Ley 18.590 en su artículo 134 que:

“El Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) deberá proveer a los niños, niñas o adolescentes hogares adecuados a su desarrollo, sea dentro de su familia - nuclear o ampliada- o en otros hogares familiares de acogida o familias con fines de adopción”.<sup>13</sup>

En esta coyuntura, en diciembre de 2011 emerge el Plan Nacional de Acogimiento Familiar, “tomando como referencia la visión paradigmática sobre la protección integral que sostiene la CDN, el actual CNA, y las “Directrices sobre las modalidades alternativas sobre cuidado de niños” aprobadas por la ONU en 2009.” Y es en abril de 2012 que el Directorio de INAU aprueba el marco normativo.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> CNA, art. 14

<sup>12</sup> CNA, art. 18

<sup>13</sup> CNA, art.134

<sup>14</sup> Plan Nacional de Acogimiento Familiar, Protocolos de selección, 2013, p.5

## Capítulo I: POLÍTICAS DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA EN URUGUAY

Se entiende relevante realizar una reseña sobre los cambios y las formas de intervención estatal en las políticas públicas en nuestro país, particularmente en lo que respecta a la población de infancia vulnerada en su derecho a vivir en familia. En el campo de las Políticas Sociales, el Estado asume paulatinamente mayor protagonismo, visualizándose en las transformaciones institucionales que dan cuenta de la preocupación por la infancia y adolescencia.

Respecto a esto Leopold (2002) expresa:

“Resulta posible visualizar desde la etapa fundacional de la propuesta de atención a la infancia y adolescencia, dos componentes doctrinarios fundamentales: el amparo y el control. Sobre ambos se asentarán las líneas interpretativas y los diseños de intervención de la política, tímidamente en el SXIX, y enfáticamente en el siglo siguiente.” (p. 37)

En esta línea, Midaglia (2009) plantea:

“Hasta los años 70, la atención a la primera infancia le correspondió a la familia. En ese periodo, los servicios dirigidos a este grupo de población se inscribían fundamentalmente en el sector salud. Esta pauta de atención se revierte claramente a partir de los 80, debido a los importantes cambios sufridos por las familias tras las modificaciones en el mercado de empleo y a raíz del propio proceso de modernización social. Considerando estas nuevas problemáticas, el tratamiento a la primera infancia ha ocupado un lugar relevante, todo en el nuevo siglo.” (p. 31)

Se puede desprender de lo anteriormente expuesto y de lo que surge de los apartados anteriores que, la intervención en lo que respecta a la protección a la infancia ha tenido diversas modalidades y actores, dependiendo del contexto cultural y socio-histórico. Se puede visualizar a dos actores principales para la atención a la infancia: la familia y el Estado, como dos Instituciones, que según el marco normativo en el que se rijan, van a tener mayor o menor margen de intervención y con diversos lineamientos.

Respecto a las políticas de atención en la infancia y adolescencia más recientes, surgió la necesidad de definir objetivos nacionales y lineamientos estratégicos que permitieran orientar el diseño y la formulación de políticas públicas dirigidas a la infancia y adolescencia hacia el futuro. En este sentido en el 2008 se comienza a elaborar la ENIA

(Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia), pensada para el periodo 2010-2030, en el que participaron en su diseño instituciones del Estado, sociedad civil, partidos políticos, academia, sistema de las Naciones Unidas, y niños, niñas y adolescentes, cuya opinión fue detectada a través de la consulta realizada a nivel nacional “Opino y Vale”.<sup>15</sup>

Su abordaje está basado en la normativa internacional sobre derechos de niños, niñas y adolescentes y en especial aquellos contenidos en la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño.

Se destaca en los documentos de la ENIA un fuerte enfoque de derechos y su implementación debe ser de carácter universal. En dicha estrategia se plantea:

“Desarrollar una política pública centrada en los derechos, no debe agotarse en la restitución de los derechos vulnerados, sino que habrá de extenderse a la promoción de derechos adquiridos y a la apertura de canales para el pleno ejercicio y goce de los mismos.”<sup>16</sup>

En sus lineamientos pretende abarcar y asegurar el ejercicio de los derechos fundamentales para la infancia y la adolescencia, tomando en cuenta el marco normativo que rige en el país.

Más adelante se observará que este documento estará presente en la determinación de los ejes programáticos que INAU lleva a cabo en sus políticas, dando cuenta de la readecuación institucional.

### **1.1 Co-responsabilidad Estado - Sociedad para garantizar a niños y niñas su derecho a vivir en familia**

El hecho de garantizar el interés superior del niño/a condujo a identificar concretas obligaciones del Estado. Como ya fue expuesto anteriormente, el CNA propone en los Arts. 18 y 19 políticas sociales de promoción y protección integral a los niños, niñas y adolescentes. En el Art. 19 se dispone:

“el fortalecimiento de la integración y permanencia de los niños y adolescentes en

---

<sup>15</sup> ENIA- *Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia. Periodo 2010-2030, 2009.*

<sup>16</sup> Ídem, p. 36

los ámbitos primarios de socialización: la familia y las instituciones educativas, y la descentralización territorial que asegure el acceso de los niños y adolescentes y familias en toda la gama de servicios básicos”.<sup>17</sup>

Si bien se prioriza el derecho a vivir en familia, tanto en el Código como en la Convención, se establece que el Estado debe intervenir en aquellas situaciones en las que se vea vulnerado el derecho del niño, niña y adolescente en su seno familiar. En este sentido, la Convención determina en su Art. 9:

“Los Estados Partes velarán por que el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos, excepto cuando, a reserva de revisión judicial, las autoridades competentes determinen, de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables, que tal separación es necesaria en el Interés superior del niño. Tal determinación puede ser necesaria en casos particulares, por ejemplo, en los casos en que el niño sea objeto de maltrato o descuido por parte de sus padres o cuando éstos viven separados y debe adoptarse una decisión acerca del lugar de residencia del niño.”<sup>18</sup>

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

En el Art. 123 el Código plantea “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”... “En estos establecimientos se procurará mantener vínculos familiares (...)”. (CNA, art.123)

En esta misma línea, con respecto a la función del Estado como garante de brindar alternativas al cuidado parental, las Directrices establecen que:

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

---

<sup>17</sup> CNA, art. 19

<sup>18</sup> CDN, art. 9

supervisión de la seguridad, el bienestar y el desarrollo de todo niño en acogimiento alternativo y la revisión periódica de la idoneidad de la modalidad de acogimiento adoptada.”<sup>19</sup>

Por lo anteriormente expuesto se entiende que si bien se debe priorizar que los niños y niñas crezcan en su entorno familiar, hay situaciones familiares en las que los referentes no logran cumplir con sus deberes inherentes a la patria potestad, vulnerando así los derechos de los niños. Cuando no es posible revertir tal situación, el Estado deberá velar por el interés superior del niño/a quien, una vez separado de su familia biológica, deberá buscar la alternativa de atención adecuada y más apropiada a la necesidad de cada niño, niña y adolescente. En esta línea:

“La CDN define además la responsabilidad de la sociedad y el Estado en la protección de la niñez y adolescencia, cuando la familia de origen no pueda hacerse cargo. Si bien la familia es la principal garante de protección, por ser el ámbito natural y adecuado para favorecer el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes; la sociedad y el Estado asumirán dicha responsabilidad, cuando el núcleo de origen no garantice una apropiada protección.”<sup>20</sup>

Es de destacar que no solo se identifique al Estado como responsable de garantizar la protección de los niños, niñas y adolescentes, sino que aparece un nuevo actor en juego, la sociedad. Esto es relevante resaltarlo, dado que el Programa de Acogimiento familiar si bien es regulado por el Estado, requiere del compromiso y solidaridad de la sociedad, como se verá más adelante.

## **1.2 INAU- Principal Organismo rector de políticas de infancia en Uruguay.**

Resulta relevante realizar una breve reseña sobre los cambios de denominación que ha tenido el Instituto rector de las políticas de la infancia y adolescencia en Uruguay, como consecuencia del marco normativo que lo rige.

Como se planteó anteriormente, con la promulgación del Código del Niño en 1934, se crea una autoridad central y única de protección a la infancia, llamada “Consejo

---

<sup>19</sup> Las Directrices de las Naciones Unidas sobre modalidades alternativas de cuidado de Niños, 2010, p. 3

<sup>20</sup> Bases para la planificación estratégica 2015-2019 INAU, p. 7

del Niño”, como organismo rector de las políticas de infancia en nuestro país. Posteriormente, en 1988 se aprueba la Ley N° 15.977 y se crea el INAME, aún regido por la situación irregular. El Art. 1° de dicha ley estableció:

“Créase el Instituto Nacional del Menor, servicio descentralizado con personería jurídica y domicilio legal en Montevideo. El Instituto Nacional del Menor sucederá al Consejo del Niño y funcionará de acuerdo con las normas pertinentes de la Constitución de la República y de esta ley”.<sup>21</sup>

Con la aprobación del CNA en el año 2004, se genera un nuevo cambio institucional: el INAME cambia su nombre, lo que significa un cambio también a nivel de su intervención, su política y estrategias para llevar adelante sus objetivos, y pasa a denominarse INAU fundamentado en la Convención de los Derechos del Niño, que prioriza la visión del niño como Sujeto de Derecho.

El CNA en su artículo 68 establece:

“El INAU es el órgano administrativo rector en materia de políticas de niñez y adolescencia, y competente en materia de promoción, protección y atención de los niños y adolescentes del país y su vínculo familiar al que deberá proteger, promover y atender con todos los medios a su alcance. Deberá determinar, por intermedio de sus servicios especializados, la forma de llevar a cabo la implementación de las políticas a través de distintos programas, proyectos y modalidades de intervención social, públicos o privados, orientados al fortalecimiento de las familias integradas por niños y adolescentes y al fiel cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 12 y 19 de este Código”.<sup>22</sup>

En consonancia con dicha modificación, INAU deja de depender del MEC (Ministerio de Educación y Cultura), pasando a relacionarse con el Poder Ejecutivo a través del MIDES (Ministerio de Desarrollo Social), por LEY 17.866. Este Instituto (INAU) tiene como misión:

“Garantizar el ejercicio efectivo de la ciudadanía de todos los niños, niñas y adolescentes del Uruguay, como corresponde a su calidad de sujeto pleno de derecho” y como visión se posiciona como “rector de políticas destinadas a promover, proteger o restituir los derechos de niños, niñas y adolescentes, articulado

---

<sup>21</sup> LEY N° 15.977., Art. 1. Creación del INAME.

<sup>22</sup> CNA, art. 68

en un Sistema Nacional de Infancia, en el marco de la Doctrina de Protección Integral”.<sup>23</sup>

Atendiendo a los marcos normativos y directrices, y en consonancia con las reflexiones y los consensos obtenidos en el marco de la formulación de la ENIA (Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia) para el periodo 2010-2030, es que en el año 2014 INAU comienza a instrumentar una readecuación institucional.

En este sentido es que se elabora un Documento<sup>24</sup> en el que se exponen los ejes programáticos que INAU lleva a cabo en sus políticas. Estas líneas son:

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

Para este trabajo se entiende relevante desarrollar las dos primeras líneas estratégicas, dado que están directamente relacionadas con el objeto de estudio, ya que se trata de líneas que respondan a la necesidad de garantizar el derecho a vivir en familia. En la primera línea estratégica el Documento destaca:

“Lo que ocurra en los primeros años de vida de un niño o una niña tiene una importancia fundamental tanto para su desarrollo cognitivo, social y afectivo. Las menores y mayores posibilidades de bienestar inmediato y para su futuro se encuentran fuertemente asociadas a las condiciones en que nacen y crecen.”<sup>25</sup>

En relación al cuidado de la primera infancia que se encuentra privada de los cuidados familiares, el Documento menciona:

“La lógica de “alternativa familiar” y “hogares sustitutos” es incluso anterior a la creación del Consejo del Niño del 1934. Tales prestaciones fortalecieron su

---

<sup>23</sup> Documento Memorias de INAU, 2019

<sup>24</sup> Documento INAU: Líneas Estratégicas para el quinquenio 2015-2020

<sup>25</sup> Bases para la planificación estratégica 2015-2019 INAU, p. 4

institucionalidad para entonces, continuándose la oferta de Hogares de Alternativa Familiar y proponiéndose las denominadas Casas Cunas. Dichas propuestas se enfocaban a dar respuesta a los NN privados transitoria y definitivamente de los cuidados familiares”.<sup>26</sup>

La primera forma de acogimiento familiar en nuestro país fue mediante el sistema de “colocación familiar”, que existió previo a la promulgación del Código del niño del 1934, constituyéndose como respuesta a niños y niñas que se encontraban privados de los cuidados de su familia de origen. Posterior a la promulgación del Código del 34 este sistema de “colocación familiar” comienza a legitimarse y regularse mediante el Estado, pasando a llamarse “hogares sustitutos” lo que da origen a las “cuidadoras”.

En suma, de esta línea estratégica se destaca la relevancia de pensar en la consolidación de programas con una modalidad de intervención que responda a brindar protección a aquellos niños y niñas privados de sus cuidados parentales, en un contexto familiar. Esto si bien continúa siendo un desafío en la actualidad, como se puede observar, desde hace tiempo ya existe la modalidad de acogimiento familiar como alternativo al internado. En cuanto a esto, se desprende de la entrevista realizada a técnica del área de acogimiento lo siguiente: “El Programa de Acogimiento familiar tiene años de historia, lo más reciente digamos es el Plan Nacional de Acogimiento Familiar que se creó en 2012, porque desde el Código del niño del 34 ya existía la modalidad de cuidadoras, que hasta el día de hoy siguen vigentes.” (Entrevista técnico 1)

La segunda línea estratégica está basada en el Derecho de los niños, niñas y adolescentes a vivir en familia y/o entornos familiares. Tomando en cuenta el marco normativo, el Art. 12 del CNA establece:

“La vida familiar es el ámbito adecuado para el mejor logro de la protección integral. Todo niño y adolescente tiene derecho a vivir, crecer junto a su familia y a no ser separado de ella por razones económicas. Sólo puede ser separado de su familia cuando en su interés superior y en el curso de un debido proceso, las autoridades determinen otra relación personal sustitutiva.”<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Bases para la planificación estratégica 2015-2019 INAU, p.5

<sup>27</sup> CNA, art.12

Para esta línea estratégica se propusieron dos objetivos:

- a) Garantizar y efectivizar el derecho de niños, niñas y adolescentes a crecer y vivir en entornos familiares (de origen o alternativos) de acuerdo a las normas nacionales, los convenios internacionales y las Directrices de las Naciones Unidas.
- b) Brindar a los núcleos familiares las herramientas y apoyos para fortalecer su desempeño en las funciones de protección y cuidados.<sup>28</sup>

Para poder alcanzar dichos objetivos INAU define diversas estrategias, siendo una de ellas la reconversión de los Centros tradicionales de residencia de niños, niñas y adolescentes, llamados “Hogares” a “CAFF” (Centros de Acogimiento y Fortalecimiento Familiar). Esta nueva modalidad de Acogimiento tiene por objetivo garantizar el derecho a vivir en familia de aquellos niños, niñas y adolescentes que pierden, ven interrumpidas, o deterioradas las capacidades de cuidado de sus familias de origen; para esto se deberá definir un proyecto para cada niño, niña, adolescente que establezca quienes de éstos pueden retornar a sus familias de origen, quienes requieren de un acogimiento familiar, y quienes serán integrados, como medida de protección, con una familia adoptiva.

Este cambio en el modo de atención, pretende ir por el camino de la desinstitucionalización en residenciales, priorizándose la modalidad de atención que promueva el ejercicio del derecho a la convivencia familiar y comunitaria.

---

<sup>28</sup> Bases para la planificación estratégica 2015-2019 INAU, p. 7

## Capítulo II: MODALIDADES DE PROTECCIÓN PARA NIÑOS Y NIÑAS PRIVADOS DE SUS CUIDADOS FAMILIARES

En este apartado se desarrollará los diversos programas que actualmente el INAU ofrece a niños, niñas y adolescentes que se encuentran impedidos de ser cuidados por su familia de origen por diversas circunstancias.

Por un lado, la Institución cuenta con Centros de Protección de 24 hs, tratándose de Centros de residencia que “han ido adoptando características diferenciales en el afán de disminuir la cantidad de niños por centro y “familiarizar” los vínculos de convivencia.” (Condon, et. alt., s/f. p.61) Estas autoras señalan los siguientes Centros:

- Proyecto “**Creciendo en familia**”: unidades familiares a cargo de una pareja o familia en la que uno de sus integrantes es funcionario del INAU y residen en casas proporcionadas y mantenidas por la institución. Integran a niños privados del cuidado familiar.
- “**Pequeños hogares**”: unidades familiares similares a las anteriores, pero los referentes no son funcionarios de INAU, siguen el modelo de contratación de las cuidadoras y la vivienda está a cargo de éstas. Las casas son proporcionadas y mantenidas por el Instituto y también integran niños privados del cuidado familiar.
- **Instituciones residenciales tradicionales**: albergan niños, niñas y adolescentes, algunas determinan el perfil de ingreso según edad (primera infancia, escolares, adolescencia), otras según el sexo, otras preservando los vínculos fraternos, y algunas trabajan solamente con personas con discapacidad.

Por otro lado, la Institución cuenta con el servicio de **Cuidadoras**, figura que si bien en la actualidad existen muy pocas, ya no está vigente, y por otra parte, el recurso de **Familias de Acogida**, enmarcado en el Programa de acogimiento familiar, similares a las cuidadoras, quienes brindan una respuesta familiar a aquellas niñas, niños y adolescentes que se ven impedidos de ser cuidados por su familia de origen. Esta modalidad implica la asignación a una persona adulta, de la responsabilidad del cuidado de una niña, niño o adolescente recibiendo como contraparte una partida mensual para su sustento. Se busca preservar un ámbito no institucionalizado de crecimiento. (Condon, et.alt., s/f)

Y por otra parte, en cuanto no resulte posible la permanencia del niño con su familia de origen, se definirá la inserción adoptiva del niño, niña y adolescente. Esto compete, una vez que se haya decretado judicialmente la condición de adoptabilidad, al Departamento de Adopciones del INAU.

Para el presente trabajo se profundizará en la modalidad de Centros de Protección de 24 hs. para la primera infancia (Instituciones residenciales tradicionales), así como en el sistema de Familias de Acogida, particularmente las familias amigas- ajenas.

### **2.1 Centros de Protección integral de 24 horas para la primera infancia: características e implicancias**

Estos centros brindan una atención integral, en modalidad de tiempo completo, a niños y niñas de 0 a 6 años en situaciones de vulneración crítica de derechos, ruptura o deterioro de los vínculos familiares que ameriten una intervención de este tipo. El programa se orienta al desarrollo integral del niño/niña, a través de una propuesta socio-educativa, que oriente la intervención desde el momento de su ingreso, hasta el egreso. A su vez, se propone potenciar el desarrollo de las áreas de atención, contribuyendo a la integración comunitaria y la socialización, respetando la singularidad de cada niño/a atendido, considerando a su familia y/o referente afectivo y en base a un enfoque de derechos.<sup>29</sup>

El “Manual de procedimientos para el Sistema de Protección Integral de 24hs” señala: “La vinculación de niños y niñas a esta modalidad de atención se dará una vez agotadas todas las estrategias de intervención institucional de anclaje comunitario para evitar la separación de estos de su familia o referentes significativos.” (p.11)

En esta línea, respecto a la internación, el CNA en su artículo 132, literal D dispone: “El último recurso y por el menor tiempo posible será la internación provisional. Procederá únicamente cuando el interés superior del niño, niña o adolescente lo requiera, por tratarse de circunstancias de hecho excepcionales.”<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Extraído de Página Web del MIDES. Centros de atención integral a niños, niñas y adolescentes. Medidas de protección.

<sup>30</sup> CNA, art. 132

Teniendo presente el marco normativo basado en el derecho del niño, niña y adolescente a vivir en familia, INAU en el mencionado Manual indica que el equipo de trabajo debe realizar un abordaje que priorice en primera instancia los ámbitos familiares de origen, extensa, luego por afinidad, familia amiga y centros residenciales de acogida, y para aquellas situaciones en que pueda corresponder, la adopción como medida de excepción.

Es relevante hacer hincapié en lo que respecta a la institucionalización como último recurso, y por un tiempo breve; como lo decreta el Art. 123 del CNA: “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.”<sup>31</sup>

No obstante ello, se puede constatar que en la actualidad continúa siendo muy alta la cantidad de niños y niñas que se encuentran institucionalizados en Centros de residencia, esperando una respuesta definitiva que garantice su derecho a vivir en familia. Según datos recabados en documentos de la Institución, como se detalló al comienzo, en el año 2019, 315 niños y niñas de 0-5 años se encontraban atendidos en Centros de residencia, y comparándolo con el año 2012, se puede observar que si bien existe una baja en cantidad de niños y niñas de 0-5 años en esta modalidad de atención (490), si se pone la atención en la cantidad total de niños, niñas y adolescentes que se encuentran atendidos en dicha modalidad no varía mucho, siendo que en 2012 habían 3381 en residencia, y en 2019 3317.<sup>32</sup>

Las siguientes tablas dan cuenta de los datos que se venían manejando:

Población Uruguay 2019	Tramos de edad			
Modalidad	0-5	6-12	13 y más	Total
Atención integral de tiempo completo en residencia	<b>315</b>	822	2180	<b>3317</b>

Fuente: Datos recabados del documento Estudios de población y proyectos-INAU Diciembre 2019

<sup>31</sup> CNA, art. 123

<sup>32</sup> Documento Estudios de población y proyectos-INAU; Diciembre 2012; Diciembre 2019

Población Uruguay 2012	Tramos de edad			
Modalidad	0-5	6-12	13 y más	Total
Atención integral de tiempo completo	<b>490</b>	959	1932	<b>3381</b>

Fuente: Memoria anual 2012 INAU

Estos datos reflejan que parece no haber mucha repercusión en lo que refiere a los lineamientos de desinstitucionalización en residencias, siendo que aún es muy elevada la cantidad de niños y niñas que se encuentran atendidos en Centros de protección 24 hs. Respecto a esto, en una de las entrevistas se desprende:

“En realidad es inconcebible que estando en el 2020, y en Uruguay que es una población tan escasa y con una población infantil escasa en relación a los adultos, es inaudito que nosotros tengamos perfiles de hogares de 24 hs de modelo asilar. En 30 años que tengo de funcionaria de INAU, desde que ingresé pensamos que el modelo asilar no sirve, y pasaron 30 años, y no hubo cambios.” (Entrevista técnico 2)

Como se expresó anteriormente, INAU en sus lineamientos pone en cuestión las clásicas respuestas de brindar protección mediante sistemas asilares de internación (hogares de residencia), y en el último tiempo se viene hablando con mayor énfasis en el acogimiento familiar como alternativa que garantiza el derecho de niñas y niños a crecer y vivir en entornos familiares hasta resolver su situación definitiva. Tal como se señalaba en los objetivos de la segunda línea estratégica de la Institución.

## **2.2 Acogimiento familiar y sus modalidades**

Como alternativa a la institucionalización en Centros de residencia, INAU dispone del Programa de Acogimiento Familiar, enmarcado en el Proyecto Cuidados Transitorios, surgiendo con esto una nueva modalidad llamada “familias amigas”, que promueve el derecho a vivir y desarrollarse en un entorno familiar.

El Reglamento de Acogimiento Familiar (2013) señala:

“El acogimiento familiar consiste en el cuidado brindado por parte de una familia a un niño, niña o adolescente que por diferentes razones no puede permanecer con su familia de origen. Aquella puede formar parte de su familia extensa o ampliada, o bien puede tratarse de una familia ajena a la suya. En este último caso, debe

privilegiarse que forme parte de su red de relaciones comunitarias, de sus lazos sociales y en lo posible de sus relaciones afectivas.”<sup>33</sup>

Como se expuso en el apartado anterior, si bien es un programa regido por el Estado (INAU), se hace imprescindible la presencia de un nuevo actor para cumplir con su objetivo: la sociedad. Este Programa busca apelar a la concientización de la problemática de los niños y niñas que se encuentran al amparo institucional por carecer de referentes familiares que puedan asumir con responsabilidad sus cuidados. Se pretende que la sociedad sea parte responsable de ese cuidado en forma temporal, invocando al compromiso y solidaridad.

El Programa de Acogimiento Familiar se plantea como objetivo “garantizar el derecho a la convivencia familiar y comunitaria, preservar los vínculos con las familias de origen respetando el interés superior del niño y promover la desinstitucionalización.”<sup>34</sup>

Los datos recabados sobre la cantidad de niños y niñas que en el año 2019 se encuentran atendidos en modalidad de Acogimiento familiar son los siguientes:

Población Uruguay 2019	Tramos de edad			
Modalidad	0-5	6-12	13 y más	<b>Total</b>
Acogimiento familiar	<b>433</b>	744	709	<b>1886</b>

Fuente: Datos recabados del documento Estudios de población y proyectos-INAU Diciembre 2019

En una de las entrevistas a técnicos del área de acogimiento familiar surge que actualmente INAU cuenta con 129 familias amigas-ajenas, y que hay 328 niños, niñas y adolescentes integrados con esa modalidad en todo el país. (Entrevista técnico 1) Si se compara este dato con la tabla anterior, se observa que de los 1886 niños, niñas y adolescentes que se encuentran atendidas con modalidad de Acogimiento familiar en todo el país, 328 de ellos son atendidos por familias amigas (17%).

También se puede observar con los datos relevados en el año 2019 que, si se tiene en cuenta la totalidad de los niños, niñas y adolescentes que son atendidos en tiempo completo por la Institución - en residencia (3317) y en Acogimiento familiar (1886)-

<sup>33</sup> Plan Nacional de Acogimiento Familiar, Protocolos de selección, 2013, p.10

<sup>34</sup> Plan Nacional de Acogimiento Familiar, Reglamento de Acogimiento Familiar, 2013, p.9

resulta de estos 5203 niños, niñas y adolescentes, el 63.8% se encuentra atendido con modalidad de Residencia y el restante 36.2% en contexto familiar.

Ahora bien, si se toman los datos según el tramo de edad, se puede desprender que en la primera infancia la proporción es a la inversa, resultando que un 42% de estos niños y niñas se encuentran atendidos en residencia, mientras el restante 58% se encuentra atendido en modalidad de acogimiento familiar.

Estos datos arrojan que en proporción, la totalidad de niños, niñas y adolescentes que se encuentran atendidos en Centros de residencia es ampliamente mayor a la cantidad de aquellos que se encuentran con modalidad de familia de acogida. No obstante, se puede percibir según los datos recabados que la población de primera infancia tendería a recibir mayor atención en alguna de las modalidades de acogimiento familiar que en residencia.

Por otro lado, cuando se indaga en Montevideo, los datos recabados sobre las diferentes modalidades de atención son los siguientes:

Población de Montevideo 2019	Tramos de edad		
Modalidad	0-5	6-12	13 y más
Acogimiento familiar	<b>163</b>	133	94

Fuente: Datos recabados del documento Estudios de población y proyectos-INAU Diciembre 2019

Población Montevideo 2019	Tramos de edad		
Modalidad	0-5	6-12	13 y más
Atención integral de tiempo completo en residencias	<b>269</b>	637	1350

Fuente: Memoria anual -INAU Diciembre 2019

Respecto a la población en Montevideo atendida en Acogimiento familiar, se observa de los datos arrojados en la tabla que, en proporción al total, la población de primera infancia es mayor. Y respecto a dicha población atendida en Centros residenciales, se puede observar que esa franja etaria es minoría respecto al total de la población. No obstante, a diferencia de las tablas anteriores en las cuales se observaba que la población de primera infancia en todo el país estaba mayoritariamente atendida en contexto familiar, cuando se estudia dicha población en Montevideo, se desprende que es mayor la cantidad de niños y niñas atendidos en Centros residenciales que en Acogimiento familiar.

## Distintas modalidades de Acogimiento Familiar:

Las familias de acogida se diferencian en modalidades:

“En función de la existencia previa o no, así como del tipo de vínculo que tengan con los niños, niñas y adolescentes beneficiarios del sistema, se subdividen en modalidades: *familia extensa* (parentesco por consanguinidad), *familia ampliada* (parentesco o relaciones por afinidad), *familia ajena* (inexistencia de vínculos previos), *familia especializada* (características personales especiales de los niños, niñas y adolescentes), *familias de cuidados transitorios o urgencia* (situaciones de emergencia), *familia de atención permanente* (cuando no existen otras posibilidades de convivencia), *familia de atención en tiempo parcial* (algunas horas por día)”.<sup>35</sup>

- La modalidad de **familia extensa** es la primera alternativa de protección que promueve la permanencia del niño, niña o adolescente en su propio ámbito familiar, ajustada al derecho a vivir en su familia de origen.
- La integración a una **familia ampliada o por afinidad** se realiza cuando luego de haber realizado la evaluación de familia extensa y no siendo posible la integración a la misma, es una alternativa prioritaria de protección ya que promueve el cuidado por parte de los referentes significativos y la permanencia en un ámbito referencial conocido.
- La **familia amiga (ajena)** no está relacionada por parentesco de consanguinidad, ni por afinidad o vínculo previo. Es un dispositivo de carácter temporal, mientras se consolidan las estrategias de abordaje y proyecto definitivo.

En cuanto a la denominación, resulta relevante señalar que actualmente, a partir del nuevo Reglamento aprobado en 2020, el término familia ajena ya no es utilizado, sino se denomina “familia amiga”. Respecto a esto, surge en una de las entrevistas: “Ahora ya no se utiliza el término familia “ajena”, sino familia “amiga”, ya que el término “ajena” suena como algo extraño, es más ameno el término “amiga”. Porque el término “ajena” parece como un no involucramiento y la familia amiga habla de eso, que tenés un involucramiento, y es amigo de, amigo del niño, amigo de la situación, amigo de los derechos, marca como una afinidad.” (Entrevista técnico 2)

---

<sup>35</sup> Plan Nacional de Acogimiento Familiar, Reglamento de Acogimiento Familiar, 2013, p.11

- La modalidad de **familia amiga de urgencia** constituye un instrumento específico para el cuidado de corta o cortísima permanencia para niños, niñas y/o adolescentes que, por razones de crisis familiar y/o de vulnerabilidad del niño, niña o adolescente, ven interrumpida o han perdido la capacidad de cuidado de su familia de origen y se requiere una respuesta inmediata de protección.
  
- La **familia de tiempo parcial** tiene por objetivo apoyar a la familia de origen o referencial del niño, niña y adolescente, para el cumplimiento de las funciones parentales básicas y de subsistencia, a través del cuidado de los mismos por un cupo de horas diarias según necesidad de la familia de origen.

Las siguientes tablas muestran la cantidad de Centros-Proyectos de INAU que existen en Montevideo, tanto para la atención a la totalidad de niños, niñas y adolescentes como particularmente para la primera infancia:

Perfil de atención en Montevideo 2019	Cantidad de Proyectos de INAU
Centros residenciales 24 hs.	74
Hogares de Acogimiento familiar (cuidadoras de primera atención, familias de urgencia, hogares de alternativa familiar, familias extensas, ampliadas y ajenas)	297

Fuente: Estudios de población y proyectos-INAU Diciembre 2019

Perfil de atención <b>para la primer infancia</b> en Montevideo 2019	Cantidad de Proyectos
Centros Residenciales 24 hs.	8
Hogares de Acogimiento familiar (cuidadoras de primera atención, familias de urgencia, hogares de alternativa familiar, familias extensas, ampliadas y ajenas)	78

Fuente: Estudios de población y proyectos-INAU Diciembre 2019

De ambas tablas se desprende que de los 74 Centros de residencia que existen en Montevideo, 8 de ellos son Centros para la primera infancia, o sea un 10.8% del total. Mientras que de las 297 familias de Acogimiento familiar que hay en Montevideo, 78 atienden a la primera infancia, por lo tanto un 26% del total de Hogares de acogimiento familiar están destinados para la atención a la primera infancia.

A continuación se desagrega la cantidad de proyectos (familias de acogida) de las diversas modalidades de Acogimiento familiar y cantidad de niños, niñas y adolescentes atendidos en cada una de dichas modalidades.

<b>Población y proyectos de la Dirección Departamental de Montevideo en las diversas modalidades de Acogimiento familiar</b>	<b>Población total</b>		<b>Primera Infancia</b>	
	Población total de niños/as y adolescentes atendidos	Proyectos para toda la población	Población de niños y niñas de primera infancia	Proyectos para la primera infancia
Cuidadoras primera atención	24	8	11	6
Hogar Acogimiento familiar: Familia amiga	<b>59</b>	<b>37</b>	<b>40</b>	<b>28</b>
Hogar Acogimiento familiar: Familia ampliada	58	28	19	4
Hogar Acogimiento familiar: Familia extensa	425	206	40	26
Hogar Acogimiento familiar de urgencia	26	6	26	6
Hogares de alternativa familiar	35	12	27	8
<b>Total Acogimiento Familiar</b>	<b>627</b>	<b>297</b>	<b>163</b>	<b>78</b>

Fuente: Datos recabados del documento Estudios de población y proyectos-INAU Diciembre 2019

Si se observa la tabla, surge que la cantidad de niños y niñas de la primera infancia que son acogidos por familias amigas, es ampliamente mayor en proporción a la totalidad de niños, niñas y adolescentes atendidos en dicha modalidad. Dado que según los datos, de los 59 niños, niñas y adolescentes que están en acogimiento con modalidad familia amiga, 40 de ellos son población de primera infancia, lo que representa un 68%.

En relación a la respuesta con modalidad de familia amiga, se desprende que es muy baja la proporción en cuanto a la totalidad de las familias de acogidas que atienden a la primera infancia (78 familias), dado que de los cuadros surge que solo un 36% de estas familias son familias amigas (28 familias); así como también es baja la proporción de niños y niñas atendidos en esta modalidad, dado que de los 163 niños y niñas de 0-5 años que se encuentran atendidos en Acogimiento familiar, 40 de ellos/as están al cuidado de familias amigas, o sea un 24.5%.

## Capítulo III: ACOGIMIENTO FAMILIAR COMO ALTERNATIVA A LA INSTITUCIONALIZACIÓN EN CENTROS DE RESIDENCIA.

### 3.1 Familia amiga: Marco normativo y su aplicación

En el entendido que INAU como principal rector de políticas de infancia, debía adecuarse a las normas y reglamentos vigentes, se posiciona como Instituto que privilegia la restitución del derecho a vivir en familia. En esta línea, surge la necesidad de implementar el Programa de Acogimiento Familiar.

Como se expuso anteriormente, existen diversas modalidades del Programa, en este apartado se focalizará en la modalidad de Familia amiga, tratándose de una respuesta alternativa al internado que “Brinda un ámbito familiar de convivencia con el que no existe vínculo de consanguinidad. Es de carácter temporal hasta la resolución de la situación, que puede ser el reintegro familiar, la adopción o el acogimiento permanente.”<sup>36</sup>

Se visualizan aspectos a destacar de lo que implica el Acogimiento con Familia amiga:

#### ➤ **Transitoriedad del Acogimiento: “tiempo de espera”**

Este tipo de Programa institucional intenta dar una respuesta temporaria a la situación de niños y niñas que se ven privados del cuidado de su familia de origen por diversas razones.

En el art. 1 del Reglamento se dispone que el acogimiento familiar debe ser:

“de carácter preferentemente temporal, y brindar los cuidados necesarios al niño/a o adolescente, así como apoyos a su familia. Al mismo tiempo deben implementarse acciones institucionales orientadas al reintegro familiar, o bien, cuando ello no sea posible, definir proyectos personales estables, priorizando las respuestas de carácter familiar”.<sup>37</sup>

Respecto a esto, se desprende de las entrevistas que lo temporal es muy relativo, dependiendo de cada situación en la que se encuentra el niño o niña. Los plazos de

---

<sup>36</sup> Plan Nacional de Acogimiento Familiar, Protocolos de selección, 2013, p. 25.

<sup>37</sup> Plan Nacional de Acogimiento Familiar, Reglamento de Acogimiento Familiar, 2013, p.10

permanencia referirán a los marcos jurídicos y a las estrategias singulares de cada niño, niña y/o adolescente; existen niños y niñas que están en proceso de reintegración familiar y aún las familias no pueden asumir la convivencia en lo inmediato, otros que están a la espera de la resolución de condición de adoptabilidad, otros que ya la tienen y están a la espera de ser integrados con familias inscritas en el RUA (Registro Único de Aspirantes), entre otras situaciones. “Las niñas y los niños que se encuentran en estas situaciones u otras que impliquen un “tiempo de espera” necesitan cuidados alternativos, y como los cuidados residenciales no resultan apropiados para niñas y niños menores de 3 años, el acogimiento familiar se presenta como la única alternativa posible.”<sup>38</sup>

Resulta significativo señalar algunos fragmentos de las entrevistas realizadas, tanto a técnicos como a familias amigas sobre la transitoriedad del acogimiento:

- “la transitoriedad es lo fundamental. (...) la transitoriedad es como lo medular, porque cuando el niño o niña tenga una respuesta definitiva, que puede ser el reintegro con su familia de origen, o su inserción en una familia por adopción, el acogimiento familiar debe favorecer que eso se cumpla de ese modo.” (Entrevista técnico 2)
- “no cualquiera puede cuidar a un niño que tuvo una pérdida de su primer ámbito de cuidado, hay un montón de cosas que uno tiene que prepararse para recibir un otro, que además es otro que viene con una historia atrás, y es otro que viene pero no viene para quedarse. Hay mucha gente que viene y dice “ah no, si no se va a quedar no”, no acepta lo transitorio, eso ha llegado a ser un motivo de baja”. (Entrevista técnico 2)
- “La idea es que no se extienda demasiado en el tiempo, y que el niño empiece a ser parte de esa familia, que la transitoriedad pase a ser permanencia no está bueno para el niño, pero hay situaciones donde no hay otras respuestas y el niño sigue en acogida. Finaliza el acogimiento cuando el niño tiene una respuesta de vida definitiva para su situación.” (Entrevista técnico 3)
- “Una de las cosas que más me hizo pensar en postularme es el tema de la transitoriedad, porque es inevitable encariñarse y saber que es por un tiempito y se va a ir. Porque para mí es muy difícil para el niño adaptarse a un nuevo núcleo familiar, sentirse parte de él, y luego debe terminar (...) es muy delicado el tema de la

---

<sup>38</sup> RELAF, 2013, p. 26

transitoriedad, tanto para los niños como para quienes cuidamos de ellos, porque te genera cierta incertidumbre.” (Entrevista familia amiga 2)

- “es lo que más cuesta, cuando después se tengan que ir, y creo que si el niño está mucho tiempo en una familia también es difícil para el niño tener que adaptarse a otro hogar, otra familia. Es muy delicado.” (Entrevista familia amiga 4)
- “creo que esta modalidad es la salida, porque también está eso que te dicen: “pero vos fijate, que después es horrible, porque te va a costar a vos, al niño, el despegue”, pero lo ideal no existe, entonces partiendo de que lo ideal no existe, y entonces como lo ideal no existe y a mí me va a costar y al niño también lo dejo en el hogar y listo. No, no es así. Lo mejor es que no tengan que pasar por el internado.”...“es muy necesario sentirte acompañada por el equipo cuando se va el niño, porque aunque sepas que va a pasar, y la tengo clarísima que el fin es que se vaya, es desgarrador, se te parte el corazón, para todas las partes es difícil.” (Entrevista familia amiga 6)

#### ➤ **Solidaridad como principal motivación para postularse como familia amiga**

Según el marco normativo del acogimiento familiar, en este tipo de experiencia debe primar la solidaridad y los lazos de afectividad, siendo imprescindible que las Familias Acogedoras sean familias con un fuerte compromiso social, y sentido de solidaridad y complementariedad.

Respecto a esto, de las entrevistas se desprende este compromiso por parte de las familias acogedoras, surge sobre todo en la motivación por la que se postulan como familias amigas. A modo de ejemplo, se exponen algunos de los fragmentos de las entrevistas a familias amigas:

- “Siempre quise trabajar o hacer algo por los demás, ayudar de alguna forma con quienes lo necesitan.” (Entrevista familia amiga 1)
- “Siempre tuve la idea de poder ayudar y eso. (...) siempre tuve esa idea de poder dar una mano, de ayudar.” (Entrevista familia amiga 3)
- “a nivel familiar tenemos experiencia, mi abuela crió a un niño, mi tía adoptó a un niño, entonces era como algo que siempre lo tuve presente, poder ayudar a otro, pasa por ahí. Ver a mis hijos que les podemos brindar las cosas que necesitan, cariño sobre

todo, y pensar que otros no tienen nada. Pasa por el amor, por darles contención, cariño, más cuando son chiquitos.” (Entrevista familia amiga 4)

- “antes que nada, empezó como un interés personal, ya venía queriendo hacer algo por los niños que lo necesitaban, siempre había pensado en poder cuidar a niños con discapacidad, sobretodo de poder ser madre, entre comillas, no solo para mis hijos, sino poder cuidar de otros niños para que tengan su derecho a vivir en familia.” (Entrevista familia amiga 6)

Se puede percibir en los discursos un fuerte componente de solidaridad como principal motivación que tienen las familias para postularse como familias amigas, particularmente se repite el concepto de ayudar, cuidar a otro que se encuentra en una situación vulnerable. En la entrevista a técnico del Área de valoración de las familias amigas surge: “Nosotros tenemos que hacer que la gente comprenda que lo que hace es un servicio solidario, que viene a compensar afectivamente el cuidado de ese niño, niña o adolescente, sostener el cuidado psico-afectivo, el desarrollo, la estimulación, durante el tiempo que el niño o niña deba permanecer por fuerza mayor separado de su familia de origen.” (Entrevista técnico 2)

### ➤ **Valoración para la selección de las familias amigas**

Actualmente, desde el año 2019 funciona un área específica para la valoración de las Familias Amigas, llamada “Unidad de Valoración de Familias de Acogimiento Familiar”, que como sigla es UVAFAM. Esta Unidad es quien recibe las postulaciones de las familias amigas, ya sea por inscripciones a través de la web, por contacto telefónico, y/o derivaciones de equipos de territorio.

En lo que refiere a la selección de las familias de acogida “...en todos los casos los aspirantes deben ser considerados aptos por un equipo técnico interdisciplinario propuesto por las unidades competentes, o en su caso, por el equipo especializado del Plan Nacional de Acogimiento Familiar.”<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Plan Nacional de Acogimiento Familiar, Reglamento de Acogimiento Familiar, 2013, p. 12

El proceso de evaluación consiste en que los técnicos evalúen la efectiva idoneidad de la familia postulante y la sustentabilidad de la propuesta. En la entrevista a técnicos del área de valoración surge: “En realidad lo que nosotros hacemos es la valoración de las familias, y más o menos las expectativas y deseos que ellos tienen que va en combinación también con la capacidad de cuidado, con el espacio físico, con el tema de edades, entonces ahí vemos para qué franja etaria sería conveniente la atención.” (Entrevista técnico 2)

De las entrevistas se desprende que existen variadas motivaciones en las familias, pero aquellas familias que finalmente son seleccionadas para acoger a un niño o niña son aquellas que presentan un fuerte componente de solidaridad.

#### ➤ **Postulación de las familias amigas**

En lo que respecta a la cantidad de familias que son postuladas como Familias amigas, según los datos recabados tanto en entrevistas como en publicaciones de INAU, parecería ser que la cantidad de familias que se postulan para Familia amiga es muy baja en relación a la cantidad de familias que la Institución requeriría para poder brindar a niños y niñas un cuidado alternativo al internado. Asimismo, la cantidad de familias que efectivamente son valoradas y seleccionadas está muy por debajo de la cantidad que en un principio se postulan. En una de las entrevistas surge: “en un año ponele que se postulen 30 familias para Montevideo, y de esas quedan el 10%. De la campaña del 2017, creo que se postularon 150, y de esas quedaron 10.” (Entrevista técnico 1)

De la entrevista a técnicos del Área de valoración se desprende que desde que esta Unidad fue creada (julio de 2019) a la fecha (julio 2020) se han postulado 66 familias interesadas en constituirse como familias amigas. “de esas 66 postulaciones, mayoritariamente han sido oficiales a través de la web, pero también mayoritariamente también se bajan. Tenemos un 50% que no pasa a la postulación, que no se presenta a las entrevistas agendadas, no vienen. (...) Pero de las familias que fueron evaluadas, que fueron 30, las que quedaron efectivamente es un número bajísimo, 6.” (Entrevista técnico 2)

Al indagar con los diversos actores institucionales sobre el por qué consideran que no haya la cantidad de familias amigas que requiere la Institución, en las entrevistas surge:

- “es un recurso que tiene la institución que no lo ha difundido adecuadamente y que necesariamente tiene que haber campañas masivas para que la información llegue a toda la población.” (Entrevista técnico 2)
- “Para mí no es un impedimento el tema monetario para que haya más familias. No es lo económico el tema de que no se suman más familias. Para mí no va por ahí para que se cuente con más cantidad de familias ajenas.” (Entrevista técnico 1)
- “la mayoría de la gente no conoce el proyecto, me parece que no hay campañas publicitarias que muestren lo que es el proyecto (...) Falta muchísima promoción de esto (...) la mayoría de la gente no tiene idea de lo que es el programa, no saben.” (Entrevista técnico 4)

Respecto a uno de los requisitos para postularse como familia amiga, una de las entrevistadas apuntaba: “no hay ni un mínimo ni un máximo de ingresos económicos, lo que sí se ve es que el núcleo familiar perciba un ingreso como para la manutención de los miembros del núcleo, es decir, que no vaya a depender de esa prestación. (...) la pretensión no es que la gente lo haga por la prestación. (...) Entonces, no es para estimular a los adultos, sino para que los adultos no tengan que para hacer esta tarea, que es solidaria, que no implique que la familia tenga que poner, porque el Estado también tiene que hacerse cargo de los niños que tiene bajo su responsabilidad.” (Entrevista técnico 2)

En cuanto a esto último se puede visualizar la corresponsabilidad entre Estado y sociedad que se mencionaba en los apartados anteriores, si bien es un Programa estatal, requiere del compromiso de la gente, su solidaridad y respuesta a esta problemática.

### ➤ **Características de la prestación económica que otorga el Programa**

En el reglamento del Programa de Acogimiento familiar se explicita: “La familia de acogimiento no recibe una remuneración por un trabajo, esto es, que sus miembros no se transforman en empleados de un organismo público.”<sup>40</sup>

En cuanto a esto, de las entrevistas se desprende:

---

<sup>40</sup> Reglamentación acogimiento familiar, art. 44, 2020, p. 33

- “en realidad lo basado en lo solidario, tiene como plus que el deseo y la motivación van delante de la prestación, se pone por delante el deseo, la motivación de la gente, y aquello de empatizar antes de venir. (...) Entonces, considero que si fuera por un sueldo, se pierde totalmente el espíritu del asunto.” (Entrevista técnico 2)
- “...que sea en el entendimiento que la prioridad es el niño y no el ingreso económico. O sea, no cumple con el objetivo. Si es laboral, para eso está el Sistema Nacional de Cuidados, pero no desde la perspectiva de lo que es el Programa de Acogimiento Familiar, que sean familias interesadas en el niño. Cambiaría totalmente lo que es el objetivo y las Directrices.” (Entrevista técnico 1)

El tema de la prestación económica es una característica fundamental del Acogimiento familiar, para que no sea tomado en cuenta por la sociedad como un salario, y en su defecto como un trabajo. No obstante, existen controversias en cuanto al monto de la prestación, dado que en algunas de las entrevistas surgía:

- “...si bien el formato tiene una parte que es de solidaridad, tiene que haber una remuneración mejor, más acorde a los tiempos que vivimos. (...) No puede plantearse una familia integrar a un niño con la retribución económica que hoy por hoy está brindando el Estado, el INAU en este caso. Eso es una gran debilidad.” (Entrevista técnico 3)
- “...la pretensión no es que la gente lo haga por la prestación, digo, una BPC son \$4000 nomás, teniendo en cuenta que eso no es suficiente ni para la mantención básica del niño en un mes.” (Entrevista técnico 2)

### ➤ **Difusión sobre el Programa de Acogimiento familiar**

Respecto a la difusión del programa de Acogimiento familiar, es un tema que surge mucho de las entrevistas, dado que se visualiza como una gran debilidad.

“...hay que ser conscientes de que falta personal, recursos, para realmente efectivizar lo que está escrito y para que se pueda. Hay muchos más niños esperando familias, pero para poder tener más familias hay que hacer campaña. Y si hay una campaña, que tiene que haber y que estaría bueno que haya, que sea desde los CAFF, quienes conocen la realidad de los niños, para poder transmitir a las familias en la comunidad esta modalidad.” (Entrevista técnico 1)

Tanto los documentos de la Institución como los propios actores involucrados hacen referencia a la necesidad de recurrir a campañas masivas para visibilizar esta modalidad de atención a niños y niñas como una alternativa al internado. En el documento de INAU- Memoria anual del año 2012- se expone: “es necesario realizar una campaña sostenida en el tiempo que cuente con el respaldo e involucramiento de los medios masivos de comunicación. La estrategia de campaña, asegura la visibilidad del tema, su lugar en la agenda, pero por sí misma no determina la incorporación de familias.”...“En este sentido las distintas instancias que ha tenido la Campaña, ha permitido constatar el desconocimiento y la distancia que tiene la sociedad uruguaya sobre una respuesta de este tipo; por lo cual reconocer este aspecto obliga a ensayar novedosos dispositivos para lograr la llegada a la población y otros tiempos.”<sup>41</sup>

En cuanto a esto, resulta significativo valorar que en la actualidad se continúan discutiendo y poniendo en cuestión estos aspectos sobre la difusión del Programa, resultando de las entrevistas la necesidad de continuar y reforzar en esto, dado que se considera como eje primordial para captar familias amigas.

Al indagar si actualmente existe la cantidad de familias amigas que se requieren para dar respuesta a los niños/as que están en Centros de residencia, una de las entrevistadas expresa: “No, claro que no. Eso va unido a la falta de difusión. (...) Si nosotros pensamos en fortalecer el acogimiento familiar para que los hogares dejen de existir, entonces como primer cosa tenemos que hacer una muy buena campaña de difusión, que le dé a entender a la gente, le dé a conocer a la gente de cuál es la importancia de que el niño crezca en familia, qué deterioro está evitando. Cuando vos haces todo eso, sensibilizas, con una campaña de sensibilización en relación a la importancia de lo que es ser familia amiga” (Entrevista técnico 2)

En esta línea, referido a la necesidad de realizar una campaña de difusión también surge: “La última campaña masiva que hubo fue en el 2017. Este directorio se muestra interesado en hacer una campaña, y en eso estamos, es parte de nuestro proyecto, de elevar al menos una propuesta.” (Entrevista técnico 1)

Por otra parte, técnicos de Centros de Acogimiento expresan:

---

<sup>41</sup> Documentos de INAU- Memoria anual 2012

- “en realidad siempre nos faltan familias, en nuestro hogar la última vez que entraron familias fue en el 2017, después de eso no entró ninguna familia nueva.(...) la mayoría de la gente no conoce el proyecto, me parece que no hay campañas publicitarias que muestren lo que es el proyecto. (...) Falta muchísima promoción de esto.” (Entrevista técnico 4)
- “es un recurso que tiene la institución que no lo ha difundido adecuadamente y que necesariamente tiene que haber campañas masivas para que la información llegue a toda la población.” (Entrevista técnico 3)
- “...creo que hay que seguir insistiendo en la convocatoria a familias amigas para que la mayor atención sea en el contexto y no en el Centro.” (entrevista técnico 1)

Respecto a las dificultades acerca de la difusión visualizadas por los técnicos del Instituto, puede ser constatado en lo que resulta de las experiencias concretas de las familias amigas, a modo de percibir esto se exponen diversos relatos de familias amigas:

- “Me enteré por una conocida que trabaja en INAU y me comentó del Programa, yo no tenía ni idea, no lo había escuchado antes.” (Entrevista familia amiga 1)
- “Me enteré por una conocida que trabaja en INAU (...) Ahí me enteré del Programa de acogimiento familiar, y que existía la modalidad de familia ajena. No la había escuchado antes, no tenía ni idea.” (Entrevista familia amiga 2)
- “Me enteré por internet. (...) Fue de casualidad en la página de Facebook, y ahí me enteré que existía ese programa” (Entrevista familia amiga 3)
- “Me enteré por una muchacha que salió en un programa de televisión, contando su experiencia de cuidar bebés que no podían estar al cuidado de sus padres.(...) Antes no conocía bien cómo era el tema de familias amigas, había sentido algo, pero no sabía cómo era.” (Entrevista familia amiga 4)
- “Es una experiencia que la recomendaría; me parece que hay mucha gente que no tiene conocimiento de la existencia de Familia amiga, porque no se hace propaganda, ni se informa mucho sobre esto. Creo que es necesario que se haga más propaganda y que llegue a más gente.” (Entrevista familia amiga 1)
- “creo que la mayor debilidad es que mucha gente no sabe de la existencia del programa porque no se hacen campañas, creo que aún no hay mucha información a la sociedad sobre las familias amigas, falta mucha información, la gente no sabe, no

entiende mucho de qué se trata, le tiene miedo a INAU también, es como cierta desconfianza que se le tiene al Instituto.” (Entrevista familia amiga 5)

- “Desde el INAU me parece que hay fragilidades en cómo hacen los llamados... el llamado y la convocatoria no es la adecuada y no son claros en el mensaje”... “la institución tiene como esa mirada de monstruo gigante que a la gente muchas cosas de la institución no les genera confianza. Me parece que estamos en un momento en el que la sociedad tiene que abrirse y confiar en este Programa de acogimiento familiar, porque realmente es la salida.” (Entrevista familia amiga 6)

Del relato de las experiencias compartidas por las familias amigas se percibe, al igual que lo manifestado por los técnicos involucrados, la fragilidad/debilidad que tiene la Institución para difundir el Programa de Acogimiento familiar, visualizándose esto como un gran “debe” institucional.

También es interesante lo que se desprende de algunas de las entrevistas respecto a la mirada que deposita la sociedad hacia la Institución, visualizándose como factor que estaría influyendo negativamente para la postulación de familias amigas.

#### ➤ **Acompañamiento institucional posterior a la integración del niño/a con familias amigas**

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

“...una vez que la familia amiga es aprobada por Directorio, si son de Montevideo, es División Protección 24 hs. quien distribuye cual es el perfil del Hogar y del niño. Y cuando se pasa para algún CAFF, es el equipo de ese CAFF quien hace el seguimiento. Es la lógica, son quienes conocen al niño, son quienes integran y luego quienes deben hacerle seguimiento.” (Entrevista técnico 1)

En algunas de las entrevistas surgía que si bien la Institución continúa siendo responsable de la situación del niño o niña, una vez que es integrado con familia amiga, en algunas de las experiencias pareciera que la familia no se siente tan acompañada y

apoyada por la Institución, se puede percibir esto en los siguientes fragmentos de entrevistas:

- “...a veces siento como que una vez que el niño o niña está con familia amiga, la institución no se hace tanto cargo de ese niño, más bien como te decía, “ahora es problema tuyo”... “Al principio dije, dónde me metí, me sentía bastante insegura, y no me sentí tan acompañada por la institución como me lo esperaba.” (Entrevista familia amiga 3)
- “si bien la mayoría retoma la experiencia, hay familias que no, y considero que también tiene que ver con que las familias no están bien trabajadas, y esto no es porque haya gente que trabaje mal, sino que no hay la suficiente gente, porque si no tenés recursos humanos para poder realizar un seguimiento y apoyo institucional adecuado, a veces se fracasa.” (Entrevista técnico 2)

En cuanto a los recursos humanos, en una de las entrevistas a técnicos de Centros de residencia se desprendía ciertas dificultades para sostener un acompañamiento deseado, “En nuestro Centro hay muy pocos recursos humanos para poder sostener un acompañamiento y seguimiento a las situaciones que están en contexto, por eso te digo, debería haber un equipo que pueda particularmente trabajar en territorio y apoyar y acompañar más de cerca a las familias” (Entrevista técnico 3)

En esta misma línea, se puede percibir de las experiencias de las familias de acogida entrevistadas, la necesidad de un acompañamiento institucional en la trayectoria de la integración, tornándose casi clave para poder sostener el acogimiento. Expresan algunas de ellas:

- “Me parece que el acompañamiento es fundamental, porque surgen dudas de todo tipo, yo que sé cositas que van surgiendo del niño, de sus conductas, de cómo responder a ciertas cosas. No fue fácil para mí, no fue fácil para nosotros, y para él tampoco, porque vos te cuestionas, estoy haciendo bien? Estaré respondiendo bien frente a las demandas del niño? Por eso, te surgen muchas dudas, que sola creo que no podrías, tiene que haber un equipo que apoye y te sientas acompañada.” (Entrevista familia amiga 4)
- “me sentí acompañada por el equipo, la verdad que el acompañamiento es fundamental, te sentís respaldada, porque el equipo ya conoce al niño y te pueden dar

herramientas para el cuidado cotidiano y particularidades de lo que surge tanto de su estado emocional, físico, psíquico.” (Entrevista familia amiga 5)

- “es necesario tener el apoyo porque son niños que han pasado muchas cosas y pueden desplegar cosas que uno no sabe cómo manejarlas.” (Entrevista familia amiga 6)

### **3.2 Familia amiga como respuesta alternativa al internado**

En este apartado se pretende dar cuenta de lo que se desprende de las entrevistas en cuanto a la modalidad de familia amiga como recurso alternativo al acogimiento en Centros de residencia, así como modalidad que restituye el derecho del niño y niña a vivir en familia. Surge de las entrevistas en forma generalizada que esta modalidad sin dudas es mejor respuesta que el internado, visualizándose esto tanto desde los equipos de los Centros de residencia, como del área de acogimiento y de las propias familias amigas, quienes constatan las notorias diferencias en el desarrollo físico y psíquico de los niños al estar atendidos en un contexto familiar.

Con los siguientes fragmentos de entrevistas se fundamenta lo ante dicho:

- “Para todas las residencias el recurso es la familia ajena. Precisamos muchas más, es más, nosotros empezamos a hacer campaña en diferentes lugares. En realidad porque consideramos que es la respuesta que precisan los chiquilines, mientras se define su proyecto y se le busca una alternativa.” (Entrevista técnico 4)
- “Hay muchos niños que en residencias esperan mucho tiempo, y el daño es mayor. Pero bueno, si pudiéramos contar con más familias ajenas y poder evitar los largos períodos en las residencias, quizás fuera la solución, sería la solución para todos los niños.” (Entrevista técnico 4)
- “Sumamente necesario, para darle respuestas a muchos de los niños y niñas que no tienen pronta respuesta de desinstitucionalización, y así evitar los largos periodos en residencia.” (Entrevista técnico 3)
- “Sea cual sea la edad que tenga el niño, tiene que tener una espera, porque los tiempos judiciales existen y esta espera es la mejor respuesta, que sea una espera activa, el internado no es para nada la mejor respuesta. Porque considero que el niño tiene la necesidad de pertenecer y estar en una familia. Creo que las instituciones pueden ser muy crudas, por más que haya buena voluntad, buenos cuidadores, ese cambio

continuo de personal, y la generalidad de un hogar, eso que nada es de nadie y todo es de todos, eso los marca mucho.” (Entrevista familia amiga 5)

- “...para mí es la salida de que los niños no estén institucionalizados, en realidad de que no estén en Centros de residencia, porque institucionalizados están igual. En mi experiencia yo vi la diferencia. Uno de los niños que tuve tenía parálisis cerebral leve, tenía problemas de deglución, problemas en el oído, vivía enfermo cuando estaba en el internado; y cuando estuvo en casa, que fue un año y cuatro meses, empezó a tener una evolución impresionante (...) Y al final salió en adopción. Ese niño si no hubiera vivido acá, hubiese sido un eterno niño INAU, porque no iba a tener la evolución que tuvo, pero no porque lo cuidaran mal, sino porque no es lo mismo lógicamente vivir con muchos, que tener un referente solo para vos como lo es en una familia. Ese niño es un claro ejemplo, para mí, de la diferencia de lo que es poder vivir en familia y vivir en un internado” (Entrevista familia amiga 6)

Resulta interesante hacer énfasis particularmente en esta última experiencia, que da cuenta de las implicancias que tiene para un niño o niña vivir en un Centro de residencia, a nivel físico, psíquico, emocional, como ya se ha expuesto además en los anteriores apartados. Y los beneficios, para decirlo de algún modo, de lo que es poder brindarles un contexto familiar, en el “mientras tanto”.

Cuando se indaga sobre el Acogimiento familiar como modalidad que restituye el derecho a vivir en familia, se puede observar que la gran mayoría de las entrevistadas consideran que el acogimiento familiar es “la respuesta” que necesitan los niños y niñas para su “tiempo de espera”. Se exponen las respuestas que se relevaron en cuanto a esto:

- “totalmente lo restituye. Incluso, más allá que el internado como tal es necesario, el internado no restituye, y la familia de acogida sí.” (Entrevista técnico 3)
- “Sí, lo restituye, no solamente lo restituye sino también creo que es el camino que se precisa para que el niño tenga una adopción favorable para después poder vivir en su proyecto final en familia.” (Entrevista técnico 4)
- “Sí, me parece que está buenísimo para el niño, porque se le presta atención individualizada, tiene sus cosas. En un hogar (de residencia) si bien se lo cuida, no tiene sus pertenencias, no se le puede brindar un cuidado absoluto porque hay más niños. Con esta modalidad de familia ajena se le brinda un hogar, una familia, sea por el tiempo que sea.” (Entrevista familia amiga 1)

- “la verdad que no sé, es muy complicado, porque está buenísimo que a niños que estén sin el cuidado de sus familias se les pueda brindar un contexto familiar, pero el precio de otro abandono es muy caro.(...) es muy difícil para el niño adaptarse a un nuevo núcleo familiar, sentirse parte de él, y luego debe terminar. (...) lo siento como si fuera otro abandono para el niño. (...) Creo que está bueno el Programa, porque los niños necesitan una atención más personalizada, y poder brindarles la posibilidad de vivir en familia, pero es muy delicado el tema de la transitoriedad.” (Entrevista familia amiga 2)
- “Creo que sí lo restituye. El mientras tanto, es la mejor opción, antes de que estén en un hogar todos juntos, que no saben qué cosa es de quien y cuando llegó a casa decía “esto es mío”, y era una emoción tener sus cosas y que sea sólo de ella. Entonces, eso me parece super importante, y que tenga también una familia de referencia, no?” (Entrevista familia amiga 3)
- “Sí, creo que sí. También me doy cuenta lo importante que es para ellos estar en un contexto familiar (...) se siente muy querido. También nota mucho la diferencia con sus pertenencias, cosa que en el hogar comparten todo, acá tiene sus cosas, juega tranquilo.” (Entrevista familia amiga 4)
- “Me parece que está bueno poder ser parte de esta realidad, que los niños necesitan respuestas más allá de la institucionalización en residencias, respuestas que le brinden un contexto familiar.” (Entrevista familia amiga 5)
- “Sé que en algún momento voy a retomar, porque creo en el programa y creo que es la salida, es la respuesta que necesitan...” “creo que no es un problema solo de la institución, o sea de INAU, para mí es un problema de todos, de la sociedad. Entonces, para mí es la salida, hoy” (Entrevista familia amiga 6)

En cuanto a la posibilidad de erradicar los Centros residenciales, de las entrevistas se despliegan diversas posturas:

- “Impensable, para mí no. Porque incluso aunque haya una gran cantidad de familias de acogimiento un niño que es separado de su familia de origen, también tenga que transitar por esto, pasar un tiempo en el internado como para sanearse, como para de alguna manera equilibrar lo que le pasó, para poder integrarse a una familia. Sino sería demasiado para la familia me parece poder sostener el cuidado de un niño que viene tan dañado...” (Entrevista técnico 3)

- “Si, se puede, viste que hay en otros países del mundo donde ya no hay hogares de residencia y solo trabajan con acogimiento familiar, sí sería lo ideal, pero sabemos que lamentablemente por ahora no se va a poder, pero sí, sería lo ideal.” (Entrevista técnico 4)
- “No, lamentablemente no. Si bien la modalidad de familia ajena es una herramienta super interesante, no es para todos los niños. Por eso digo, a veces lleva frustraciones, es una herramienta preciosa, y parece como un ideal, que los niños vivan en familia. No todos los niños pueden vivir en familia, no. Hay niños que tienen muchas dificultades, y están muy dañados. (...) no creo que desaparezcan los Centros de residencia, pero sí que se puedan transformar en CAFF” (Entrevista técnico 1)
- “Si, se puede pensar, es más, es un sueño casi, no? Pero sí, deberíamos todos pensar en ese sentido para poder, para poder aspirar a algo uno tendría que desearlo primero, y yo lo deseo y aspiro a eso.” (Entrevista técnico 2)

Como se puede desprender de las entrevistas, existen controversias en lo que respecta a la posibilidad de erradicación de Centros de residencia, si bien pareciera ser un fin en común, tanto desde lo institucional como desde la sociedad, se observa que existen ciertos obstáculos que estarían impidiéndolo, al menos en la actualidad. En este sentido, se podría inferir que el acogimiento familiar es una respuesta que restituye el derecho del niño/a a vivir en familia, y disminuye de algún modo las secuelas físicas y psíquicas que causa en algunos niños y niñas el internado. No obstante, en algunas de las entrevistas surge la necesidad de la existencia de los centros de residencia, pero particularmente los Centros reconvertidos en CAFF, dado que esta modalidad de atención implicaría un breve o nulo periodo en residencia, con un abordaje principalmente en territorio, ponderando la atención en contexto familiar.

### 3. REFLEXIONES FINALES

El presente trabajo tenía por objetivo analizar la implementación de la modalidad de Familia Amiga, enmarcada en el Programa de Acogimiento Familiar de INAU, como propuesta alternativa al internado para la primera infancia. Teniendo en cuenta los objetivos, se desarrolló la investigación en base a aportes teóricos, revisión bibliográfica sobre el tema, así como fundamentalmente con los aportes recabados de las entrevistas. Se entiende que esto último fue lo más enriquecedor para el proceso del trabajo, posibilitando un rodeo teórico-metodológico, tal como lo expresa Kosik (1967), lo cual permite comprender y analizar el objeto de estudio.

En cuanto a lo desarrollado en el trabajo, cabe destacar que las respuestas institucionales para a la infancia privada de sus cuidados familiares ha ido modificándose, en determinados aspectos -no en todos-, según el contexto socio histórico y el marco normativo que imperaba. Resulta interesante retomar en cuanto a esto lo desarrollado en el trabajo respecto a los cambios normativos que acompañaron las diversas maneras de entender a la infancia, pasando de la doctrina de “Situación irregular” al paradigma de “Protección integral”, lo que implicó también un cambio conceptual respecto a cómo el Estado y los adultos consideran al niño/a; entendiéndoselo como sujeto de derecho, teniendo en cuenta su interés superior. No obstante, se visualiza que la respuesta pública de atención a la infancia privada de sus cuidados parentales continúa siendo mayoritariamente la institucionalización como estrategia fundamental.

Se puede desprender que la respuesta institucional y la atención que la sociedad le otorgue a esta población, está directamente relacionada con la conceptualización que se tenga sobre la infancia; como lo expresa García, E. (1994) “...la concepción de un niño con derechos cambia fundamentalmente su relación con el conjunto de la sociedad” (p.11) En este sentido, este trabajo pretendió realizar un recorrido sobre la conceptualización de la infancia a través de la historia para entender y problematizar la atención que la sociedad y el Estado le consagran a la infancia de hoy.

Cuando se habla de Acogimiento familiar entra en juego el rol de la sociedad y del Estado, como actores fundamentales para su ejecución, siendo este Programa regulado

por INAU pero necesariamente puesto en práctica por la sociedad interesada en formar parte de dicho programa.

Respecto a la relación Estado-sociedad, de las experiencias recogidas en las entrevistas surge que es necesario la complementariedad, dado que si bien el niño o niña es integrada al contexto familiar bajo responsabilidad de la familia de acogida, “el Estado también tiene que hacerse cargo de los niños que tiene bajo su responsabilidad.” (Entrevista técnico 2)

En lo que concierne a la modalidad de familia amiga como recurso alternativo al acogimiento en Centros de residencia, se entiende que es una modalidad legítima y que responde a los lineamientos normativos e institucionales vigentes en cuanto a la protección integral del niño o niña contemplando su interés superior. De las entrevistas se desprende la necesidad de continuar insistiendo en la difusión del Programa a la sociedad, tratando de sensibilizar y socializar la problemática de niños y niñas que se encuentran privados de su medio familiar, haciendo que no solo sea una responsabilidad de Estado, sino de la sociedad en su conjunto.

Esto último, respecto a la difusión del programa, es traído por los diversos discursos y documentos institucionales como una gran fragilidad; si bien es un programa regido por el Estado (INAU), se hace imprescindible la presencia de un nuevo actor para cumplir con su objetivo: la sociedad. Este Programa busca apelar a la concientización de la problemática de los niños y niñas que se encuentran al amparo institucional por carecer de referentes familiares que puedan asumir con responsabilidad sus cuidados. Se busca que la sociedad sea parte responsable de ese cuidado en forma temporal, apelando al compromiso y solidaridad. Y para esto es imprescindible realizar campañas y hacer que la información llegue a la mayor parte de la sociedad.

Resulta relevante retomar el interrogante que iniciaba el trabajo: ¿Qué tan posible resulta en la práctica brindarle al niño/a un cuidado alternativo al internado, como lo es la integración con una familia amiga?

Cuando las medidas de apoyo a la familia han fracasado y no es posible recurrir a otros familiares, frente a la inexistencia de un ambiente familiar de estabilidad y bienestar, deben considerarse todas las alternativas posibles que prioricen la atención en un entorno familiar, debiendo tener carácter de excepcionalidad la permanencia en Centros de

residencia. Dado que, tal como se mencionó en el desarrollo del trabajo, existe evidencia empírica de que la residencia de niños y niñas en instituciones tiene un impacto negativo en su desarrollo físico y emocional.

Con los datos recabados y analizados resulta que si bien se visualiza que la población primera infancia es prioridad para pensar estrategias alternativas al internado, dado que la cantidad de niños y niñas de esta franja etaria obtiene mayores respuestas de acogimiento en comparación con las franjas etarias mayores, se puede observar que este tipo de respuesta continúa siendo insuficiente para la cantidad de niños y niñas que se encuentran aún atendidos en Centros residenciales.

Asimismo, se puede percibir que en la actualidad no existirían los recursos institucionales, fundamentalmente humanos, para poder visualizar la posibilidad de erradicar los Centros de residencia, tanto en lo que concierne a la escasa cantidad de familias amigas con la que cuenta el Programa, sumado a que la Institución no estaría realizando la convocatoria y difusión necesaria para captar familias amigas. Así como tampoco estaría siendo posible que los equipos de los Centros residenciales sean quienes difundan y convoquen a familias amigas, dado que se visualiza que los Centros aún atienden a un gran número de niños y niñas en residencial, significando esto un abordaje complejo que implica atender en forma integral el cuidado de los niños /as, así como pensar estrategias para restituir lo más pronto posible su derecho a vivir en familia y poder enfocar la intervención en territorio. En ese sentido resultaría necesario contar con equipos técnicos que particularmente se enfoquen en la difusión del Programa y en la captación de familias amigas, sumado a la realización de campañas masivas por parte del Instituto que difundan y pongan en conocimiento a la sociedad sobre la necesidad de esta modalidad como respuesta alternativa al internado.

Resulta interesante para el cierre del trabajo retomar una frase que surge de una de las entrevistas realizadas, que se considera representativa de lo que queda rondando en general sobre la institucionalización en residencia:

“En realidad es inconcebible que estando en el 2020, y en Uruguay que es una población tan escasa y con una población infantil escasa en relación a los adultos, es inaudito que nosotros tengamos perfiles de hogares de 24 hs de modelo asilar. En 30 años que tengo de funcionaria de INAU, desde que ingresé pensamos que el modelo asilar no sirve, y pasaron 30 años, y no hubo cambios.” (Entrevista técnico 2)

Por último, se concluye que si bien la modalidad de familia amiga está notoriamente legitimada y aceptada por la Institución y por la sociedad como respuesta que sin dudas es mejor al internado, y que es la respuesta que tiene que ser impulsada para que todos los niños y niñas tengan la oportunidad de restituir su derecho a vivir en familia; es indudable que aún queda mucho por hacer, para que efectivamente se logre concretar lo que se presenta en lo discursivo.

A modo de continuar problematizando y reflexionando respecto al objeto de estudio, cabe cuestionarse: en el caso que la Institución realizara más campañas masivas y mayor difusión del Programa de acogimiento, y en consecuencia la sociedad en su conjunto estuviera en conocimiento de dicha respuesta institucional, ¿existiría la cantidad necesaria de familias amigas para poder dar respuesta a todos los niños y niñas que lo requieran, o serían otros los factores que estarían obturando dicha posibilidad?

## 4. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARIÉS, P. (1973) *El niño y la vida familiar en el antiguo régimen*. Madrid: Taurus Ediciones
- BARRAN, J.P. (1990) *Historia de la sensibilidad en el Uruguay*. El disciplinamiento (Tomo II). Ed. de la Banda Oriental.
- CONDON, F.; GONZÁLEZ, D.; PREGO, C.; SCARONE, B. (s/f.) Los derechos de las niñas, niños y adolescentes privados del cuidado de su familia total o parcialmente. Análisis de su estado de cumplimiento. Montevideo: IACI.
- CORBETTA (2007) *Metodología y técnicas de investigación social*. Capítulo 2. Madrid: McGraw-Hill Interamericana.
- DE MARTINO, M. y GABIN, B. (1998) *Hacia un enfoque integral de la minoridad infractora*. Montevideo: Carlos Alvarez.
- GARCÍA MENDEZ, E. (1994) *Derecho de la infancia –adolescencia en América Latina: De la Situación Irregular a la Protección Integral*. Santa Fé de Bogotá: Forum Pacis.
- GARCÍA, S. (s/d) Análisis de los cambios en las Políticas Públicas de Infancia. Disponible en:  
file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Consejodelnioprimerainfanciasocorro Garcia.pdf
- GARCÍA, S. (2008) *Protección especial en el campo de la infancia y la adolescencia. Cambios y continuidades en las políticas de infancia en el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay*. En: Cuadernos de la ENIA- Políticas de protección especial.
- KOSIK, K. (1967) *Dialéctica de lo concreto*. México: Grijalbo S.A.
- LEOPOLD, S. (2002) *Tratos y Destratos*. Políticas públicas de atención a la infancia en el Uruguay (1934-1973). Montevideo.
- LÓPEZ, A. y PALUMMO, J. (2013) *Internados. Las prácticas judiciales de institucionalización por protección de niños, niñas y adolescentes en la ciudad de Montevideo*. Montevideo: Fundación Justicia y Derecho y UNICEF.

- MIDAGLIA (2009) Repertorio de Programas Sociales. La protección social a la infancia y la adolescencia. Instituto de Ciencia Política- FCS-UDELAR. Montevideo: MIDES.
- MORÁS, L. (2012) *Los hijos del Estado*. Fundación y crisis del modelo de protección-control de menores en Uruguay. Montevideo: SERPAJ.
- RELAF-UNICEF (2013) Planificando la desinstitucionalización de niñas y niños menores de 3 años. *Guía de aportes para la experiencia de las instituciones de cuidado residencial*. Buenos Aires.
- SELLANES, A. (2012) *Lógicas subyacentes a las políticas de infancia y adolescencia en Uruguay*. Pensando las políticas de infancia. Montevideo: Departamento de Trabajo Social- INAU

## Fuentes documentales

- CENTROS DE ATENCIÓN INTEGRAL A NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES. MEDIDAS DE PROTECCIÓN. Disponible en: <http://guiaderecursos.mides.gub.uy/28485/centros-de-atencion-integral-a-ninos-ninas-y-adolescentes>
- CODIGO DEL NIÑO. Disponible en: [https://legislativo.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/codigos/codigonino/1998/cod\\_nino.htm](https://legislativo.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/codigos/codigonino/1998/cod_nino.htm)
- CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO. Extraído de: <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>.
- DIRECTRICES SOBRE LAS MODALIDADES ALTERNATIVAS DE CUIDADO DE LOS NIÑOS, 2010. Naciones Unidas, Asamblea General. Disponible en: <https://www.unicef.org/spanish/protection/files/100407-UNGA-Res-64-142.es.pdf>.
- ENIA (2009) *Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia. 2010-2030*. Disponible en: <http://www.anong.org.uy/docs/noticias/Documento%20ENIA%2020nov08.pdf>
- Estudio de Población y Proyectos INAU. APEP, División Evaluación y Monitoreo (Diciembre 2019; Diciembre 2018; Diciembre 2017; Diciembre 2016; Diciembre

2015; Diciembre 2014; Diciembre 2013; Diciembre 2012) Recuperado de:  
<file:///C:/Users/Usuario/Downloads/EstudiodePoblacinyProyectosdiciembre2019plantillaINAU.pdf>

- INAU. Bases para la planificación estratégica 2015-2019.
- INAU. Manual de procedimientos para el Sistema de Protección Integral 24 hs. Disponible en: <https://www.inau.gub.uy/institucional/documentos-institucionales>
- INAU. Historia institucional. Recuperado de: <http://www.inau.gub.uy/institucional/historia>
- INAU. Memoria anual 2012; Memoria anual 2019. Recuperado de: <https://www.inau.gub.uy/memorias-anuales>
- LEY N° 15.977. CREACIÓN DEL INAME. Recuperado de: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp6258614.htm#:~:text=DECRETAN%3A,Rep%C3%BAblica%20y%20de%20esta%20ley.>
- LEY N° 17.823. CÓDIGO DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA (2004) Recuperado de: <https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/C%C3%B3digo-del-Ni%C3%B1o-y-el-Adolescente-Digital.pdf> (acceso Junio 2020)
- LEY 18.590. CÓDIGO DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA (2009) Recuperado de: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp5172208.htm> (acceso Junio 2020)
- Plan Nacional de Acogimiento Familiar (2013) *Marco Normativo. Reglamento de Acogimiento familiar.* INAU
- Plan Nacional de Acogimiento Familiar (2013) *Protocolos de selección.* INAU
- *Reglamento Acogimiento Familiar* (2020) Subdirección General Programática Programa Familias y Cuidados Parentales. Acogimiento Familiar. INAU