

PANORAMA DE LAS MODALIDADES DE ACOGIMIENTO ALTERNATIVO EN URUGUAY



 SOS CHILDREN'S VILLAGES INTERNATIONAL

Basado en la evaluación de Aldeas Infantiles SOS de la aplicación de un Estado de las Directrices de las Naciones Unidas sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños



ÍNDICE

RESUMEN	5
RECOMENDACIONES.....	10
REFERENCIAS	11
GLOSARIO	12

Publicado en Austria por Aldeas Infantiles SOS Internacional

© 2012 por Aldeas Infantiles SOS Internacional. Por favor, siéntase libre de reproducir cualquier contenido de este documento. Únicamente se le solicitará que acredite a los autores/fotógrafos por separado.

SOS Children's Villages International

Hermann-Gmeiner-Straße 51, P.O. Box 209

A-6010 Innsbruck, Austria

Email: lao@sos-kd.org

www.sos-childrensvillages.org

Editado por Emmanuel Sherwin y Véronique Lerch

Revisado por Rebecca Dobson

Fotografía de portada: Kristian Brasen, Mariantonietta Peru, Susanne Pilmark & Patrick Wittmann

En 2011, Aldeas Infantiles SOS Internacional, junto con el experto de los derechos del niño, Nigel Cantwell, y la profesora June Thoburn, desarrolló un instrumentoⁱ de evaluación para medir la aplicación de las Directrices de las Naciones Unidas sobre las modalidades de cuidado alternativo de los niños en un Estado. Este instrumento está destinado a ser utilizado como base de investigación de los países participantes en la campaña mundial de defensa de Aldeas Infantiles SOS: ¡CuidaME! *El derecho del niño y la niña a un cuidado de calidad.*

La herramienta de evaluación es un instrumento de diagnóstico largo y complejo. Sin duda, muchos países no dispondrán de datos suficientes para responder a todas las preguntas recogidas en la evaluación y ninguno habrá aplicado todas las disposiciones de apoyo familiar y acogimiento alternativo conforme a lo dispuesto en las Directrices de las Naciones Unidas sobre las modalidades de cuidado alternativo de los niños. No obstante, se pidió a las asociaciones nacionales de Aldeas Infantiles SOS que completaran la herramienta con los datos disponibles de su país. Los tres pasos principales para completar la evaluación son los siguientes:

1. investigación de datos secundarios y metadatos existentes, a partir de fuentes estatales, no estatales e internacionales;
2. entrevistas con los principales proveedores de servicios, usuarios y usuarias de servicios y de gestión; y
3. elaboración del informe final, incluyendo este resumen.

Previa petición, se puede obtener una versión completa de los datos originales. Las peticiones para completar la solicitud pueden tardar hasta 90 días. Póngase en contacto con Emmanuel.sherwin@sos-kd.org si desea ayuda o información.

Los grupos que fueron objeto de este estudio pueden definirse como:

Niños y niñas en acogimiento alternativo: aquellos niños, niñas y jóvenes que, por diversas razones, no viven con su familia biológica y se encuentran en planes de acogimiento formal o informal tales como el acogimiento residencial, en familias SOS, en familias de guarda o con familiares.

Niños y niñas en riesgo de perder el cuidado parental: los niños y niñas cuyas familias se encuentran en circunstancias difíciles y corren el riesgo de desmoronarse. Pueden estar viviendo numerosos problemas, como, pero no exclusivamente, pobreza material, abuso de drogas, habilidades de crianza deficientes, discapacidad y aspectos comportamentales.

Previa petición, se puede obtener una versión completa de los datos originales. Póngase en contacto con Emmanuel.Sherwin@sos-kd.org si desea ayuda o información.

Siguientes pasos

Aldeas Infantiles SOS solicita a todos los Estados, los aliados civiles, organismos intergubernamentales, instituciones de derechos humanos y personas, que utilicen los datos recogidos en este informe para defender los derechos de los niños, niñas y de las familias. Trabajar conjunta o individualmente para lograr un cambio duradero en el derecho del niño y niña a un cuidado de calidad. Si es posible, en cada uno de los países donde se efectuó la evaluación, Aldeas Infantiles SOS, en colaboración con los aliados clave, iniciará una campaña de defensa sobre una o varias de las recomendaciones expuestas en el informe. Póngase en contacto con la oficina nacional de Aldeas Infantiles SOS, si desea obtener información, apoyar o participar en la campaña.

Aviso legal:

Aunque se han realizado todos los esfuerzos razonables para garantizar la exactitud y la legitimidad de los datos de este informe, Aldeas Infantiles SOS no se hace responsable de cualquier inexactitud, real o aparente, de la información obtenida y presentada en este documento. El propósito de este informe es ofrecer una idea de la actitud del Estado, del recurso al acogimiento alternativo y de cualquier violación de los derechos humanos del mismo. Aldeas Infantiles SOS no asumirá la responsabilidad por las consecuencias del uso de cualquier información contenida en el informe, ni por cualquier infracción de los derechos de propiedad intelectual de terceros que puedan derivarse de su uso. En ningún caso, Aldeas



Infantiles SOS se hará responsable de cualquier daño directo, indirecto, especial o fortuito, derivado de, provocado por o en relación con el uso de esta información.

Resumen ejecutivo

La legislación sobre la infancia y la adolescencia en Uruguay se creó en 1934, cuando se aprobó el Código del Niño. En 1990, Uruguay ratificó la Convención de la ONU sobre los Derechos del Niño, y en 2004, el Código de la Niñez y la Adolescencia revocó el Código de 1934 y marcó el primer paso hacia la modificación de la ley conforme a los acuerdos internacionales.

Dicho Código concede poder de gobierno al Instituto para la Infancia y la Adolescencia (INAU) con el fin de desarrollar políticas relacionadas con la infancia para la protección, el apoyo y el fomento de los derechos de los niños, niñas, los adolescentes y sus familias. En 2009, la legislación estableció límites para el acogimiento institucional a corto plazo, con un máximo de 45 días para los niños y niñas menores de dos años y 90 días para los niños y niñas menores de siete años. Sobre la base de estos cambios, habrá que establecer nuevos marcos de reglamentación para promover el proceso de desinstitucionalización y ofrecer planes de servicios de fortalecimiento familiar.

La legislación establece el derecho del niño y niña a crecer en una familia que les cuide: sólo deben ser separados de sus familias como último recurso, en base a sus intereses superiores, y por el menor tiempo posible. La legislación garantiza la responsabilidad legal del Estado para proporcionar orientación y apoyo a las familias que se encuentren en situación de vulnerabilidad (fortalecimiento familiar) para evitar la separación de la familia y la institucionalización de los niños y niñas. Sin embargo, existen fallos en el sistema, deficiencias en la aplicación de políticas y falta de atención a cuestiones como la violencia doméstica, la salud mental, las adicciones, los problemas económicos y el acceso a una vivienda adecuada, lo que supone que los niños y niñas son con frecuencia separados de sus familias y de sus comunidades. Según los datos facilitados por el Servicio de Protección Estatal contra la Violencia, el 55% de los niños y niñas admitidos en el INAU el año pasado fueron admitidos debido a la violencia doméstica.

Este informe expone que, si bien se ha progresado en la legislación desde el año 2004, los niños y niñas todavía son separados con demasiada premura de sus familias, como medida de protección y no como un último recurso. Los servicios de fortalecimiento familiar son escasos y no proporcionan un apoyo adecuado a las familias en riesgo de perder el cuidado parental, y los servicios de acogimiento que se proporcionan a los niños y niñas son, a menudo, inadecuados, limitados por la falta de recursos y no fomentan la desinstitucionalización.

Una vez que los niños y niñas han sido separados de sus familias por un juez, deberían ser acogidos en un entorno adecuado; preferentemente en hogares que fomenten el contacto con sus familiares y con otras personas con quienes mantienen vínculos significativos. El CNA (Código de la Niñez y de la Adolescencia) no insiste en mantener juntos a los hermanos, pero la política nacional tiene en cuenta esta cuestión. Cuando los niños y niñas son separados de sus familias, se convierten en responsabilidad del INAU y son internados en centros de acogimiento públicos o privados, en función de la disponibilidad de plazas. Así que los niños y niñas pueden ser colocados en instalaciones que no fomentan el contacto con su familia biológica y los hermanos pueden ser separados. El sistema debe reconocer mejor las necesidades de los grupos especialmente vulnerables y tener en cuenta sus edades y el contexto familiar. En la actualidad, pocos casos son analizados antes de admitir a los niños y niñas en el sistema de atención. Un sistema de derivación más eficiente garantizaría que cada niño y niña sea colocado en una forma de acogimiento apropiada.

Una vez que se realizan las derivaciones, los niños y niñas pueden ser colocados en cuidado residencial a tiempo completo en forma de hogares para niños y niñas, instalaciones de acogimiento residencial e instalaciones de acogimiento familiar (como Aldeas Infantiles SOS), o en instalaciones de acogimiento alternativo como Hogar Alternativa Familiar (hogares para niños y niñas), Sistema de cuidadoras y hogares funcionales llamados Creciendo en familia.

El sistema de cuidadoras (específicamente diferente del acogimiento en familia de guarda) está formado por 390 mujeres que cuidan a un niño, niña o adolescente en su propia casa y reciben una asignación mensual por hacerlo (alrededor de 200 dólares al mes por niño o niña). Este sistema existe en el Código del Niño desde 1934. Ellas cuidan de hasta 15 niños y niñas con características muy diferentes, en cualquier momento, en todo el país. Hay problemas asociados al papel de las cuidadoras, incluyendo un sistema de contratación deficiente, la falta de supervisión y de análisis en la asignación de los niños y niñas, y la baja remuneración. Desde finales del año 2011, el INAU ha estado reestructurando el proceso del nuevo Plan Nacional de Acogimiento familiar, que eliminará esta forma de cuidado alternativo y la sustituirá por la Familia Amiga (familia que ayuda), una forma alternativa de acogimiento que cubre los parientes (acogimiento con familiares) y las familias de guarda que cuidan temporalmente a los niños y niñas.

Resultados

Número de niños y niñas que se encuentran actualmente en modalidades de acogimiento formal, clasificados por edad y sexo

	0 – 2		3 – 5		6 – 12		13 – 17		Total por modalidad de acogimiento alternativo
	F	M	F	M	F	M	F	M	
Acogimiento familiar	3	1	3	5	12	7	5	3	39
Hogar de menores	26	44	49	62	187	202	189	160	919
Colaboradores/as de atención directa	14	18	12	16	33	19	15	20	147
Adopción legal	36	44	42	75	41	34	7	10	289
Acogimiento residencial a tiempo completo	108	117	114	144	422	510	664	699	2,778
Total	187	224	220	302	695	772	880	892	4,172

Fuente: Sistema de información de la Infancia – INAU 29-05-2012.

El INAU ofrece servicios de acogimiento, a tiempo parcial o completo, a niños, niñas, a adolescentes y a familias, ya sea en las instalaciones estatales o en colaboración con algunas organizaciones de la sociedad civil, gracias a más de 300 acuerdos en todo el país. De acuerdo con el INAU, 4172 niños y niñas se encontraban en algún tipo de acogimiento formal a partir de mayo de 2012, lo que representa casi cinco de cada 1.000 niños, niñas y adolescentes.

Ratio de niños que regresaron a sus familias de origen en los dos últimos años

El número de abandono debido a la reintegración en la familia biológica o en otro grupo familiar de la población bajo medidas de protección o por otras razones			
	Motivo de abandono: reintegración en la familia biológica o en un grupo familiar	Otros motivos de abandono	Total de abandonos
Hogares de menores	198	235	433
Colaboradores/as de atención directa	121	70	191
Acogimiento familiar	1	0	1
Acogimiento residencial a tiempo completo	1,481	3,143	4,624
Total general (rotación anual)	1,801	3,448	5,249

Fuente: Sistema de información de la Infancia - INAU 05-07-2012.

Los niños y niñas salen del sistema de acogimiento de diferentes maneras, como ser acogidos en otro grupo familiar, o ser adoptados. En los últimos dos años, 1.801 niños y niñas han salido del sistema UNAU por este motivo. Otra razón para salir del sistema es finalizar el cuidado a la edad de 18 años, lo que hace

que el número de niños y niñas que salen del sistema alcance los 5249. La duración media de estancia en acogimiento alternativo en instalaciones de acogimiento residencial es de aproximadamente cuatro años, aunque estos datos no incluyen a los niños y niñas del sistema de cuidadoras.

En septiembre de 2009, la nueva *Ley de Adopciones* introdujo una serie de enmiendas al *Código de la Niñez y de la Adolescencia* para fomentar la desinstitucionalización. Entre otras especificaciones, se determina que los niños y niñas menores de dos años no deben ser internados en instituciones durante más de 45 días y que los niños y niñas menores de siete años deben ser internados en instituciones durante un máximo de 90 días. Aunque esto no se ha cumplido completamente, una orden interna del INAU ha exigido progresivamente que se revise la colocación de cada niño y niña en acogimiento formal, sobre todo en el caso de los niños y niñas de entre dos y siete años de edad. A fin de aumentar la eficacia de este proceso de desinstitucionalización, debe haber recursos materiales, económicos y humanos preparados para proponer mejores formas de acogimiento alternativo que fomenten la reintegración familiar o busquen una familia de guarda o adoptiva permanente. El Estado no proporciona estos recursos, lo que dificulta la calidad del proceso de reinserción o recolocación de los niños y niñas en el sistema de acogimiento formal.

Para hacer frente a la falta de bases de datos, UNICEF colaboró con el INAU para recoger datos del acogimiento a tiempo completo. Se realizó el análisis y se encontraron varios problemas. En la actualidad, UNICEF está trabajando en un «sistema de control del acceso» para el INAU. Esto significa que cuando surge un caso nuevo, el niño o niña es admitido en una instalación de acogimiento residencial. Estas instalaciones también se utilizan para los bebés, para los niños y niñas que esperan ser adoptados, y para adolescentes maltratados y adolescentes con adicciones.

Distribución geográfica de los servicios o centros de fortalecimiento familiar

	Número de centros de día (Gestionado bajo el Plan CAIF)	Población	Número de centros CAIF (~ por 000 población)
Artigas	14	79,270	1.6
Canelones	46	525,980	0.9
Cerro Largo	19	90,883	2
Colonia	13	120,894	1
Durazno	14	62,155	2
Flores	5	25,726	2
Florida	9	70,811	1.2
Lavalleja	5	61,994	0.8
Maldonado	11	152,523	0.7
Montevideo	76	1,336,878	0.6
Paysandú	23	116,387	2
Río Negro	11	56,513	2
Rivera	14	112,084	1.2
Rocha	10	70,374	1.5
Salto	21	128,669	1.7
San José	9	110,714	0.8
Soriano	12	88,449	1.3
Tacuarembó	13	96,783	1.3
Treinta y Tres	10	49,497	2
Total nacional	335ⁱⁱ	3,356,584ⁱⁱⁱ	Media nacional 1.4

El Plan CAIF (*Centros de Atención Integral a la Infancia y la Familia*) es la entidad gubernamental encargada del fortalecimiento familiar y media en la relación entre el Estado, las organizaciones de la sociedad civil y los ayuntamientos. Su objetivo es garantizar la protección infantil, fomentar los derechos de los niños y niñas menores de tres años, dando prioridad a los niños y niñas de las familias que viven en situación de pobreza o situación de vulnerabilidad social mediante instalaciones rurales y urbanas que cuentan con programas de nutrición y de asistencia sanitaria, y fomentar la capacidad de los adultos dentro de su comunidad.

Basándose en la recomendación recogida en el Plan de Acción de la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (ENIA) 2010-2015, en 2010, el INAU se ha comprometido a:

- i. Duplicar la cobertura de las instalaciones y de los servicios para los niños y niñas en acogimiento.
- ii. Mejorar la gestión de servicios de calidad.
- iii. Mejorar los recursos humanos cualificados.
- iv. Revisar el modelo de supervisión.
- v. Afianzar instrumentos de información, control y evaluación; y
- vi. Fortalecer y ampliar los recursos técnicos, humanos y materiales

Para llevar a cabo estos compromisos, el INAU y el MIDES (Ministerio de Desarrollo Social) están en proceso de establecer dos modelos de cuidado:

- El Plan CAIF tiene una cobertura nacional y se centra en los servicios universales como la salud, la nutrición y la asistencia sanitaria para la primera infancia, pero no en las necesidades específicas de fortalecimiento familiar. Por ello, los centros CAIF deben esforzarse más por fortalecer el vínculo de los niños y niñas con sus cuidadores y cuidadoras. En 2012, la UNAU instó a crear equipos de acogimiento familiar territoriales que ayuden a las familias en situación de vulnerabilidad a tener acceso a los servicios existentes para evitar la separación de la familia y trabajar con ellos en su propio contexto en lugar de en los centros CAIF.
- Los centros de día para fortalecer el Sistema Nacional de Cuidado a la Primera Infancia. Estos se complementan con algunas ONGs. Aldeas Infantiles SOS dispone de 18 centros de fortalecimiento familiar en todo el país. Hay 15 centros comunitarios en Montevideo, Canelones, Florida, Paysandú y Salto. Una media de 60 niños asisten al Centro Comunitario La Paz, situado en la ciudad de La Paz (Canelones) durante ocho horas al día.

En diciembre de 2011, se creó un subsidio familiar especial para los niños y niñas cuyos padres habían muerto a causa de la violencia doméstica.^{iv} Según datos recientes, entre 2011 y 2012, el 55% de los niños y niñas que entraron en los servicios de protección estatal fueron colocados como resultado de la violencia doméstica.^v Proporcionar a las familias estos fondos adicionales es una medida que tiene por objeto evitar la institucionalización de los niños y niñas al ofrecer fondos para que puedan ser cuidados por sus familias u otras personas de su comunidad.

Recomendaciones

1. Incluir determinantemente el fortalecimiento familiar en la legislación nacional, con recomendaciones específicas para el trabajo comunitario, centros de día y las intervenciones familiares y definir qué medidas tomar para evitar la separación de la familia.
2. Introducir políticas sociales que preserven el entorno familiar básico y trabajar por el mejor interés de la familia. Estas políticas deben adoptar un enfoque integrado de apoyo a la familia, para que se proporcione asistencia amplia a cuestiones familiares múltiples.
3. Introducir elementos en la legislación nacional que ofrezcan garantías considerables en la elaboración de procedimientos que evalúen una posible desintegración familiar y asignar recursos que garanticen que los niños y niñas son separados de su familia como último recurso, cuando todas las otras medidas de apoyo se hayan agotado.
4. Crear un protocolo para garantizar que los niños y niñas sólo sean separados de sus familias de origen basándose en el interés superior de los niños, niñas y siempre como último recurso. Cuando los niños y niñas son retirados, deben ser colocados en la modalidad de acogimiento alternativo más adecuado para que se mantengan los lazos emocionales.
5. Mejorar el capítulo del *Código de la Niñez y la Adolescencia* que se refiere a la protección de los derechos, incorporando medidas que fomenten la participación de los niños, niñas y de las familias en el proceso de determinar una forma adecuada de acogimiento alternativo.
6. El Estado debe implantar un conjunto claro de medidas de evaluación de la familia y un claro proceso de toma de decisiones para determinar la forma adecuada de cuidado alternativo elegido para cada niño. Debe perfilarse un plan de atención personalizado para cada niño y niña, que incluya vínculos con sus hermanos y hermanas, los motivos de su separación y el período de tiempo que se calcula que deben pasar en acogimiento alternativo.
7. Desarrollar planes piloto para evaluar las diferentes formas de acogimiento alternativo a corto plazo para las colocaciones de emergencia, aumentar la oferta existente y ofrecer un servicio adaptado a las necesidades individuales.
8. Establecer normas para la evaluación de cada forma de acogimiento alternativo y la idoneidad como una primera opción para el niño, y elaborar directrices de evaluación regulares para asegurarse de que ésta sigue siendo la opción más adecuada.
9. Invertir en la contratación, la educación, la formación y la evaluación de los cuidadores y cuidadoras, así como del resto del personal en relación con el acogimiento alternativo.
10. Mejorar y ampliar los planes de finalización del acogimiento de jóvenes y adolescentes cuando dejan de estar bajo la tutela del INAU, independientemente de su colocación en hogares públicos o en centros privados

Referencias

Condon, Fabiana; González, Diana; Prego, Cristina; Scarone, Beatriz (2012). *Los Derechos de las niñas, niños y adolescentes privados del cuidado de su familia total o parcialmente*. Mastergraf. Montevideo, Uruguay.

UNICEF; DNDP (2010). *Infancia y administración de justicia: la importancia de la defensa jurídica*. Primera edición. Mastergraf. Uruguay

Midaglia, Carmen; Antía, Florencia; Castillo, Marcelo; Silveira, Milton; Cristar, Cecilia (2008). *Repertorio de Políticas Sociales*. Ministerio de Desarrollo Social. Montevideo, Uruguay

Milanesi, Alejandro; Pérez, Julia (2008). *Guía para lograr o incrementar el ingreso por subsidio gubernamental*. Montevideo, Uruguay.

Milanesi, Alejandro; Pérez, Julia (2011). Factores de éxito que inciden para lograr subsidios gubernamentales importantes en asociaciones nacionales de Aldeas Infantiles SOS en América latina. Montevideo, Uruguay.

Kaztman, Ruben; Filgueira, Fernando (2001). *Panorama de la infancia y la familia en Uruguay*. Universidad Católica del Uruguay. Montevideo, Uruguay.

Glosario

Familia amiga: La familia amiga es una familia de apoyo que cuida del niño, niña o del adolescente temporalmente hasta que este regrese a su familia de origen o hasta que el INAU encuentre un hogar familiar permanente. Incluye los parientes de primer grado del niño o niña, los parientes, familiares que ayudan en situaciones de emergencia, las familias que brindan cuidado especializado y cualquier otra forma de cuidado familiar. Estas formas de cuidado alternativo están comprendidas en el nuevo Plan Nacional de Acogimiento Familiar que todavía está en curso. Muchas de estas formas están en una fase piloto.

Creciendo en familia: Las unidades familiares formadas por una pareja u otros miembros de la familia en la que uno de sus miembros es un educador del INAU, y viven en casas facilitadas y apoyadas por esta institución. Los hijos e hijas biológicos y el cónyuge de los educadores y educadoras están integrados en el proceso.

Cuidadoras: El sistema de cuidadoras asiste a niños, niñas y adolescentes cuya familia no es capaz de cuidar de ellos. Consiste en designar a un adulto como responsable del cuidado de un niño o adolescente que recibe una remuneración mensual a cambio. El objetivo principal es fomentar el crecimiento personal en un proceso no institucionalizado.

Cuidadores y cuidadoras de atención directa: Cuidan a niños y niñas de entre 0 y 6 años que viven en situaciones extremadamente vulnerables en instalaciones a corto plazo hasta que la situación se resuelve. Hay 16 cuidadores y cuidadoras de atención directa en la división de Montevideo.

Cuidador o cuidadora de corto plazo: Dentro de la categoría de colaboradores y colaboradoras de atención directa, existe un tipo de cuidador o cuidadora llamado cuidadores y cuidadoras de corto plazo de los niños y niñas en edad escolar. Estos cuidadores y cuidadoras forman parte de la División de Investigación y de Derivación (DED).

Tiempo completo: Incluye las instalaciones de acogimiento residencial que funcionan permanentemente e instalaciones para niños, niñas y adolescentes con discapacidades, incluidas las gestionadas por el Estado o cogestionadas por ONG). También se incluyen los hogares de menores.

ⁱ La versión original de la herramienta está disponible en: <http://www.sos-childrensvillages.org/What-we-do/Child-Care/Quality-in-Care/Advocating-Quality-Care/Pages/Quality-care-assessment.aspx>

ⁱⁱ Véase: <http://www.plancaif.org.uy/guia-de-centros-caif/attachment/nomenclator-11-09-012-web/>.

ⁱⁱⁱ Véase: <http://www.ine.gub.uy/biblioteca/uruguayencifras2011/Uruguay%20en%20cifras%202011%20-%202002%20-%20Poblacion.pdf>.

^{iv} Acta N° 18850.

^v Sistema Integral de Protección de la Infancia y la Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV).