

EL DERECHO A VIVIR EN FAMILIA



POR QUÉ LA INTERNACIÓN NO ES UNA RESPUESTA ADECUADA:

El ambiente en el que los niños crecen es un elemento determinante de su desarrollo. La primera infancia, y especialmente el período de 0 a 3 años, es una fase decisiva. En estos primeros años el ser humano establece vínculos y recibe estímulos que le permiten adquirir las habilidades necesarias para relacionarse con su entorno y son la base de todo su desarrollo futuro.

Durante décadas (y hasta siglos) se creyó que las instituciones como asilos o internados eran la alternativa para niños, niñas y adolescentes que no encontraban cuidados adecuados en su familia de origen. Sin embargo, hoy se sabe con total evidencia que los procesos de institucionalización prolongados dañan a los niños de forma severa, con efectos especialmente alarmantes en la primera infancia. Una institucionalización precoz y prolongada tiene consecuencias perjudiciales graves sobre la salud y el desarrollo infantil. Según los estudios, más de seis meses de institucionalización pueden afectar el desarrollo cognitivo, las relaciones de apego, las relaciones con los pares, el desarrollo neuroendócrino y la salud mental. El escaso contacto físico y emocional, junto con la falta de estímulo e interacción, causan retrasos específicos.

Entre las variables de la institucionalización que tienen impacto sobre el bienestar y el desarrollo de los niños se encuentran el tiempo de la institucionalización, la posibilidad de establecer vínculos de apego seguro

con los cuidadores, la proporción y la estabilidad del personal a cargo del cuidado cotidiano, la idoneidad o no de las personas que cumplen esta función y la gestión global de los servicios de protección.

En definitiva, la práctica de internar a niñas y niños en instituciones los deja expuestos a nuevas vulneraciones y a sufrir secuelas temporales o permanentes, al privarlos de la protección adecuada a la que todos los niños tienen derecho.

“Las numerosas evidencias que se han acumulado a lo largo de las últimas décadas sobre los impactos negativos que el internamiento de niños y niñas en instituciones residenciales tenía sobre ellos, ha motivado una posición crítica frente a la idoneidad de esta medida de protección. Las consecuencias negativas probables, aunque no siempre automáticas, son particularmente destacadas en lo relativo a las instituciones de grandes dimensiones y con poca capacidad para una atención individualizada.”

Informe Derechos del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013



UNA CUESTIÓN DE DERECHOS

Dado el consenso sobre los efectos negativos que la vida en internados tiene para el desarrollo infantil, diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos hacen referencia específica al derecho de los niños y niñas a vivir en su propia familia, a la necesidad de agotar esfuerzos para fortalecer sus capacidades de cuidado y, en caso de que esto no sea posible, a encontrar soluciones basadas en ámbitos familiares¹.

- La **Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CDN)** consagra el derecho de niños y niñas a vivir con su familia y a ser cuidados por esta, así como el deber del Estado de garantizar los apoyos necesarios para que las familias puedan cumplir cabalmente su rol (artículos 9, 18, 20, 21 y 27).
- La **Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad** compromete a los Estados a no separar a los niños y niñas de sus familias por razones de discapacidad. Cuando la familia inmediata no pueda cuidarlos, se debe buscar atención alternativa dentro de la familia extensa o, si esto tampoco es posible, dentro de la comunidad en un entorno familiar (artículo 23).
- En 2009, a 20 años de aprobada la Convención sobre los Derechos del Niño, la Asamblea General de

las Naciones Unidas adoptó por consenso las **Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños**. Estas tienen la finalidad de impulsar y respaldar a los Estados y las comunidades en estrategias de apoyo a la permanencia de los niños en sus familias o, en su defecto, en la búsqueda de alternativas basadas en el acogimiento familiar. Las Directrices son un instrumento concreto de trabajo orientado al cambio necesario de las modalidades de cuidado para niños que han perdido o ven interrumpido el cuidado familiar.

- Todas las decisiones relativas al acogimiento alternativo de niños y niñas deberían tener plenamente en cuenta la conveniencia, en principio, de mantenerlos lo más cerca posible de su lugar de residencia habitual, a fin de facilitarles el contacto con su familia y la posible reintegración en ella, así como de minimizar el trastorno ocasionado a su vida educativa, cultural y social.
- Niños y niñas deben ser tratados en todo momento con dignidad y respeto, y gozar de una protección efectiva contra el abuso, el descuido y todas las formas de explotación.

1. Convención sobre los Derechos del Niño, Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Declaración Universal de los Derechos Humanos, Directrices de Modalidades Alternativas de Cuidado, Directrices de Riad.



- La separación de su propia familia debe considerarse un último recurso y, en lo posible, ser temporal y por el menor tiempo posible. Es preciso que las decisiones de remoción de la guarda se revisen periódicamente, y que la vuelta a la guarda y custodia de sus padres —una vez que se hayan resuelto o hayan desaparecido las causas originales de la remoción— responda al interés superior del niño.
- La pobreza económica y material, o las condiciones imputables directa y exclusivamente a esa pobreza, nunca deberían ser la única justificación para separar a un niño o niña del cuidado de sus padres, ni para recibirlo/a en acogimiento alternativo, ni para impedir su reintegración en el medio familiar.
- El recurso de internación residencial debería limitarse a los casos en que ese entorno sea específicamente apropiado, necesario y constructivo para el niño o niña y redunde en favor de su interés superior.
- El acogimiento alternativo de los niños y niñas de corta edad debería ejercerse en un ámbito familiar. Pueden admitirse excepciones a este principio para prevenir la separación de los hermanos y en los casos en que el acogimiento tenga carácter urgente o sea por un tiempo prefijado y muy limitado, al finalizar el cual esté prevista la reinserción en la familia u otra solución apropiada de acogimiento a largo plazo.

Un niño o niña que es separado de su entorno familiar por su propio interés tiene derecho a protección y a ayuda especial; más aún, los Estados están obligados a asegurar alguna forma apropiada de cuidado alternativo para un niño o niña que se encuentre en esta circunstancia, prestando la debida atención a mantener la continuidad en la crianza (artículo 20 de la CDN). Tres principios deben guiar las decisiones sobre las formas alternativas de cuidado:

- Las soluciones basadas en la familia son siempre preferibles a la colocación en una institución.
- Las soluciones sostenibles a mediano y largo plazo son preferibles a las temporales.
- Las soluciones basadas en el propio país del niño o niña generalmente son preferibles a aquellas que involucran a otros países (por ejemplo, la adopción internacional).

Informe Mundial sobre la Violencia contra los Niños y Niñas, Naciones Unidas, 2006.

“El uso excesivo de la institucionalización genera grandes costos para los niños y niñas y la sociedad. Una amplia investigación sobre el desarrollo infantil ha mostrado que los efectos de la institucionalización pueden incluir salud física deficiente, graves retrasos en el desarrollo, discapacidad y daño psicológico potencialmente irreversible. Los efectos son más severos cuanto más tiempo se prolongue la institucionalización y cuanto más deficientes son las condiciones de la institución. El riesgo de daño psicológico y en el desarrollo es particularmente agudo para los niños menores de cuatro años, [porque] este es un período crítico para que los niños y niñas establezcan lazos con sus progenitores o cuidadores.”

Informe Mundial sobre la Violencia contra los Niños y Niñas, Naciones Unidas, 2006.



LA NORMATIVA NACIONAL

La normativa nacional en materia de niñez y adolescencia recoge los principios de la Convención y avanza en el camino de aplicación de las Directrices.

CÓDIGO DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA (LEY 17.823, DE 2004), ARTÍCULO 12:

Todo niño y adolescente tiene derecho a vivir y crecer junto a su familia y a no ser separado de ella por razones económicas. Solo puede ser separado de su familia cuando en su interés superior y en el curso del debido proceso las autoridades determinen otra relación personal sustitutiva.

En los casos en que sobrevengan circunstancias especiales que determinen la separación del núcleo familiar, se respetará su derecho a mantener vínculos afectivos y contacto directo con uno o ambos padres, salvo si es contrario a su interés superior.

Si el niño o adolescente carece de familia, tiene derecho a crecer en el seno de otra familia o grupo de crianza, seleccionada de acuerdo 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.

MODIFICACIONES AL CNA DE 2009 (LEY 18.590)

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.

Los niños y niñas de hasta dos años de edad no podrán permanecer en establecimientos de internación institucional por más de 45 días, salvo que se encontraran viviendo allí con alguno de sus padres o que motivos de salud hicieran aconsejable su permanencia en centros debidamente equipados. Los niños o niñas mayores de dos años y de hasta siete años de edad podrán estar institucionalizados hasta 90 días.

MODIFICACIONES AL CNA DE 2013 (LEY 19.092)

Se establece un orden preferencial a las medidas de protección que el juez debe tomar cuando un niño, niña o adolescente está privado de su medio familiar. Lo primordial es integrarlo con su familia biológica o extensa, es decir, aquellas personas con quienes el niño haya desarrollado vínculos significativos. La segunda opción será la inserción provisional en una familia seleccionada por el Registro Único de Aspirantes a la Adopción (RUA), de INAU. En ese caso se advierte a la familia que existe la posibilidad de que al cabo de un tiempo el niño, niña o adolescente no pueda ser adoptado. En el orden preferencial sigue la inserción en una familia de acogida, y la última opción es la internación.



LA INTERNACIÓN EN URUGUAY

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

Pese a la evidencia de que los más pequeños son los más vulnerables al impacto negativo de la internación, en 2014 había más de 500 niños y niñas menores de 6 años en hogares de tiempo completo. A medida que avanza la edad crece el número de niños atendidos en esta modalidad; de hecho, ese mismo año vivían en instituciones 1.128 niños de entre 6 y 12 años (SIPI, agosto 2014).

Si bien en Uruguay no existen grandes internados al estilo de asilos o macroinstituciones, sí se presentan números preocupantes en algunos hogares, donde hay hasta 40 bebés en la modalidad residencial. La mayoría de los centros tienen niños que llevan más de dos años en régimen de internación, sobre todo de edad escolar o adolescentes. Así, el sistema se enfrenta al desafío de desarrollar estrategias acordes y adecuadas para distintos momentos vitales: establecer protocolos de ingreso y actua-

ción, proveer a los hogares de recursos técnicos que permitan ofrecer proyectos de vida para los niños, desarrollando estrategias sólidas que reduzcan el tiempo de permanencia en la institución y el seguimiento personalizado de los niños, niñas y adolescentes que ingresan al sistema.

Niños, niñas y adolescentes en instituciones de protección y cuidado en régimen de internado (en valores absolutos y tasa por cada 100.000 niños)

País	Total de niños de 0 a 18 años	Total de niños institucionalizados	Tasa (número de internados por cada 100.000)
Argentina	12.106.000	14.675	121
Brasil	59.490.000	36.929	62
Chile	4.669.000	10.342	221
Paraguay	2.573.000	2.573	100
Uruguay	919.000	3.757	409

Fuente: *Internados. Las prácticas judiciales de institucionalización por protección de niños, niñas y adolescentes en la ciudad de Montevideo*, UNICEF, Fundación Justicia y Derecho, 2013, p. 26.

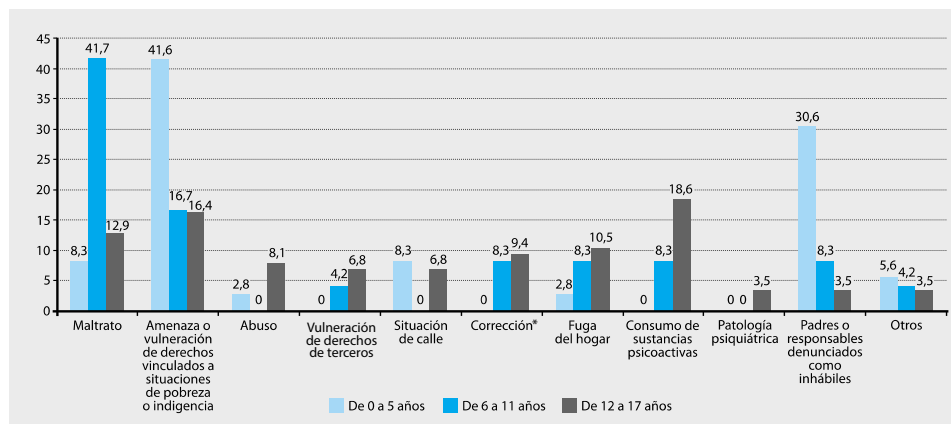


MOTIVOS DE LA INTERNACIÓN

Para conocer las principales razones que llevan a la justicia a separar a los niños y niñas de sus familias, en 2010 la Fundación Justicia y Derecho y UNICEF realizaron un relevamiento de expedientes en los juzgados de familia especializados en los que se tramitaron procesos de protección de derechos. Los resultados muestran que una parte importante de

las internaciones, 20,5%, se deben a situaciones de “amenaza o vulneración de derechos” que están vinculadas a la pobreza o la indigencia. Por otra parte, el 31,1% de los niños y niñas que llegan a los juzgados por vulneración de derechos económicos o sociales son internados, mientras que esta medida es dispuesta en el 15,7% de los casos de maltrato o abuso.

Situaciones que motivan la internación, por tramo de edad (año 2010, en porcentajes)



* *Corrección*: se da cuando padres o responsables solicitan intervención judicial debido a conductas de desobediencia de los hijos o expresando que les es imposible controlarlos.

Fuente: UNICEF, Fundación Justicia y Derecho: *Internados. Las prácticas judiciales de institucionalización por protección de niños, niñas y adolescentes en la ciudad de Montevideo*, Montevideo: UNICEF y Fundación Justicia y Derecho, 2013.



CONSTRUCCIÓN DE UN MODELO ALTERNATIVO

En los últimos años el INAU viene avanzando en la transformación de sus modalidades de atención de tiempo completo. Esto implica un necesario cambio de los internados en centros de acogimiento y la modificación del sistema de *cuidadoras* por alternativas familiares.

El desafío es avanzar en un sistema de respuestas y garantías para que niños, niñas y adolescentes vivan en familia. Los *centros de acogimiento* proponen planes de fortalecimiento a las familias de origen para que recuperen capacidades de cuidado, con metodologías y modalidades de abordaje que contemplan diferentes situaciones familiares. Cuando la familia de origen no pueda asumir temporalmente los cuidados, se promoverá que estos sean provistos por una familia de acogimiento. La familia de acogimiento recibe y cuida en su casa y de forma transitoria a niños, niñas o adolescentes hasta el momento de reintegro a la familia de origen o el pasaje a la adopción. El acogimiento familiar es complementario y no sustituto de las relaciones con las familias de origen. A la vez, cuando la adopción es la medida más adecuada, el centro de acogimiento trabaja para acortar el proceso.

En Uruguay, los niños, niñas y adolescentes en instituciones han triplicado históricamente a los que permanecen en entornos familiares. Según los últimos datos disponibles, a pesar de los cambios en el sistema, esta proporción apenas ha disminuido. Uruguay

ha avanzado en la elaboración de documentos y protocolos, pero aún poco en modificar la cantidad de niños que viven en instituciones.

El desarrollo de programas de acogimiento familiar es una estrategia imprescindible para avanzar en la desinternación de niños y adolescentes, pero resultará insuficiente mientras no se modifiquen la estructura, la lógica y la gestión de los viejos modelos residenciales. Para ello es preciso transformar los enfoques conceptuales, las culturas institucionales y la gestión operativa, al tiempo que optimizar la articulación con las políticas universales y promocionales para la niñez y la adolescencia.

Caja de herramientas: Desde el año 2014 el sistema dispone de una “Caja de Herramientas”, una batería de instrumentos y soportes técnicos que orientan, ordenan y sostienen la puesta en marcha de los centros de acogimiento para ir consolidando un modelo único de gestión. Contempla a la vez lineamientos necesarios para la transformación de los tradicionales hogares en esta nueva modalidad. Los destinatarios de las herramientas son los equipos técnicos –educadores, técnicos, administrativos y directores– de los centros de acogimiento. Con ellas se aspira a brindar apoyo a los equipos y responsables de proyectos de centros de acogimiento, así como a quienes desempeñan roles de supervisión.



Glosario

Hogares residenciales de tiempo completo son centros donde viven niños, niñas y adolescentes. Algunos son administrados directamente por el INAU (*hogares oficiales*) y otros por organizaciones de la sociedad civil en convenio con el INAU (*hogares en convenio*).

Pequeños hogares son centros residenciales donde, bajo la responsabilidad de una pareja que vive allí en forma permanente, residen grupos de seis a ocho niños, niñas y adolescentes, entre los que se priorizan los grupos de hermanos.

Cuidadoras son personas rentadas por el INAU para el cuidado transitorio del niño en su vivienda particular.

Familias de acogimiento son las que reciben y cuidan transitoriamente en su casa a niños, niñas o adolescentes hasta el momento del reintegro a su familia de origen o el pasaje a una adopción.

Familias de acogimiento extensas son aquellas conformadas por familiares directos del niño, niña o adolescente, así como vínculos altamente significativos y previos a su separación de los cuidadores primarios.

Familias de acogimiento ajenas son grupos familiares o personas que acogen en forma transitoria a niños, niñas o adolescentes sin ser sus familiares biológicos.

Familias de acogimiento especializadas son familias ajenas o extensas que acogen a niños, niñas y adolescentes que requieran cuidados especiales debido a patologías o enfermedades físicas o psíquicas.

Familias de acogimiento a tiempo parcial son las que asumen el cuidado de niños y niñas por cierto tiempo diario. Esta opción se considera siempre y cuando los niños y niñas permanezcan el resto del tiempo a cargo de su familia biológica.

“Los niños que han permanecido en modalidades de cuidado alternativo de tipo familiar presentan un mejor desarrollo físico y cognitivo que los que han vivido en instituciones residenciales. También son mejores sus desempeños en términos de logros académicos, así como su integración social como adultos independientes.”

Informe *Internados. Las prácticas judiciales de institucionalización por protección de niños, niñas y adolescentes en la ciudad de Montevideo*. UNICEF y Fundación Justicia y Derecho, 2013



RECOMENDACIONES DEL COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO

En marzo de 2015 el Comité de los Derechos del Niño presentó al Estado uruguayo las observaciones relativas a la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño en el país.

Entre otros aspectos, al Comité le preocupa que “los servicios de apoyo a los padres que corren el riesgo de perder la patria potestad sigan siendo insuficientes” y recomienda al Estado que “refuerce sus servicios de apoyo a las familias desfavorecidas y marginadas, incluido el apoyo financiero y psicológico, para ayudar a los padres a cumplir sus responsabilidades en la crianza y el desarrollo de sus hijos”.

Aunque recibe con satisfacción “los esfuerzos realizados por el Estado Parte para ofrecer modalidades alternativas de cuidado basadas en la familia”, el Comité sigue preocupado por “el gran número de niños que viven en instituciones y por el hecho de que los hermanos no sean confiados a la misma institución”. También reconoce las medidas adoptadas para desinstitucionalizar a esos niños y reunirlos con sus familias biológicas, pero advierte que tales medidas han tenido “escasa repercusión” y señala “la falta de un mecanismo adecuado para supervisar el acogimiento de los niños en hogares de guarda y su asignación a instituciones”.

Ante las dificultades observadas, el Comité recomienda que el Estado uruguayo:

- a. siga promoviendo un sistema de hogares de guarda (acogimiento familiar) para los niños y niñas que no pueden permanecer con sus familias, a fin de reducir el internamiento en instituciones;
- b. se cerciore de que existan salvaguardias adecuadas y criterios claros, basados en el interés superior del niño, para determinar la colocación en un entorno de cuidado alternativo;
- c. vele por que se examinen periódicamente las decisiones sobre el acogimiento de los niños y niñas en hogares de guarda o su asignación a instituciones, y controle la calidad de la atención que reciben, entre otras cosas proporcionando vías accesibles para denunciar y supervisar los casos de maltrato y ofrecer a las víctimas medios de reparación;
- d. garantice que se asignen recursos humanos, técnicos y financieros adecuados a los centros de cuidado alternativo y los servicios de protección de la infancia, con miras a facilitar la rehabilitación y la reinserción social de los niños;
- e. Intensifique sus esfuerzos por aplicar las medidas de desinstitucionalización de los niños que actualmente viven en instituciones, y les asegure, siempre que sea posible y que redunde en el interés superior de estos, la reunificación con sus familias.

