

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

**Las adopciones en el Uruguay (Ley 18.590):
¿continuidad o innovación en el sistema?**

Melissa Labourdette

Tutor: María de los Ángeles Pérez Ferreira

2012

Índice:

Introducción.....	2
<u>Capítulo I</u> Políticas de Infancia a la luz de las políticas sociales neoliberales de los años 80.....	5
1.1 Surgimiento del estado neoliberal y reestructuración de las políticas sociales.....	5
1.2 Modificaciones experimentadas en el campo de la infancia. Antecedentes de las políticas.....	10
1.3 Contexto histórico Social. Pasaje de INAME a INAU.....	14
1.4 Proyecciones: “Pensando en el futuro de los niños, niñas y adolescentes.....	15
<u>Capítulo II</u> “Los tiempos comienzan a cambiar”. Nueva forma de concebir a la infancia.....	17
2.1 Críticas a la Doctrina de la situación irregular.....	17
2.2 Aprobación de un nuevo instrumento internacional.....	18
2.3 Transición paradigmática. Necesidad de aprobar una nueva jurídica. “El código de la Niñez y la Adolescencia” (2004).....	20
<u>Capítulo III</u> Alternativa a la protección de la infancia.....	25
3.1 Derecho a “ser parte de una nueva familia”	25
3.2 Antiguo régimen de adopción (CNA 2004).....	25
3.3 Objeciones entorno a la adopción.....	31
3.4 Nueva forma de concebir la adopción(Ley 18.590 de Setiembre de 2009).....	32
3.5 Principales modificaciones del sistema.....	34
3.6 Debilidades de la ley.....	38
3.7 El aporte del Trabajo Social.....	45
Conclusiones.....	49
Bibliografía.....	53
Anexos.....	59

Introducción:

El presente trabajo corresponde a la monografía final de la Licenciatura en Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. La misma tiene como objetivo, presentar, desarrollar y analizar el nuevo sistema de adopción puesto en vigencia por la ley N° 18.590 del año 2009.

El interés por la temática en estudio radica en las transformaciones plasmadas en nuevos marcos normativos que expresan paradigmas de protección integral para la Niñez y la Adolescencia. Brindando así la posibilidad de reflexionar acerca de cómo la nueva formulación legal decidió integrar aspectos del mismo.

Para guiar el proceso de elaboración del trabajo, tendremos en cuenta como referencia las siguientes hipótesis:

- ✓ Las modificaciones que propone la nueva ley están estrechamente vinculadas a que el INAU, como institución jurídica de protección a la infancia, sintió una pérdida de legitimidad en la Sociedad.
- ✓ La ley vigente logra contribuir a la efectivización de los procesos de adopción.
- ✓ La respuesta institucional del Estado prevista en la nueva ley no contribuyen al principio legal del “interés superior del niño” como establece el art 6 CNA.

El cuerpo del trabajo se encontrará dividido en los siguientes capítulos:

En el Capítulo I se analizarán las políticas de Infancia a la luz de las políticas sociales neoliberales de los años 80. Se pretende poner en cuestión el carácter político de lo social, es decir, el desplazamiento del Estado; así como la transferencia de ciertas responsabilidades al tercer sector.

El pasaje de políticas universales a políticas privatizadas, la transferencia de servicios y funciones al llamado “tercer sector”, constituyen el escenario donde se desarrollarán las políticas de Infancia en ese período. (García: 2008).

En este sentido, nos aproximaremos a conocer cómo repercutieron dichos cambios en el campo de la infancia. Si nos remitimos a la adopción encontramos que la ONG “Movimiento Familiar Cristiano” se enmarca dentro de la categorización señalada en el párrafo anterior hasta la reciente aprobación de la nueva ley que deja sin efecto su actuación.

En el Capítulo II, ya inmersos en el campo de la Infancia, desarrollaremos la nueva forma de concebir a la niñez y a la adolescencia a través del salto cualitativo que presentó la ratificación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño contextualizado dentro de las transformaciones del aparato estatal y las políticas públicas que caracterizaron la década de los 90 a la región.

El pasaje del paradigma de Situación Irregular al de Protección Integral es uno de los acontecimientos de mayor relevancia ya que se le otorga a la infancia una mirada desde la perspectiva de Derechos Humanos, constituyendo así la primera etapa de adecuación de derecho interno a los compromisos internacionales suscriptos por el Uruguay.

En el Capítulo III nos detendremos a profundizar desde la perspectiva histórica el avance que ha experimentado una de las alternativas existentes para responder a la problemática del niño, niña o adolescente, cuando su familia biológica no puede hacerse responsable: *“la adopción”*.

A partir de nuevos marcos normativos sancionados por nuestro sistema, nos detendremos a analizar la ley de adopción en una búsqueda constante por entender la lógica de funcionamiento que expresa el nuevo sistema que lleva a cuestionarse acciones implementadas por el Estado.

En una última etapa, se destaca el rol del trabajo social en dichos procesos desde una mirada crítica y reflexiva de nuestra profesión.

Metodología utilizada.

La metodología utilizada en todo el trabajo será el análisis bibliográfico que otorgará los insumos necesarios para ir configurando, articulando, verificando o refutando las diferentes hipótesis planteadas.

Por otro lado, ahondaremos en un estudio crítico de la ley 18.590 que hace especial hincapié en los procesos de adopción, así como lo expresado en el anteproyecto de ley de la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración de la Cámara de Senadores del Uruguay.

Por último, se utilizarán como fuente secundaria entrevistas realizadas en la prensa oral y escrita a informantes claves y calificados (directores del INAU), con el objetivo de profundizar desde sus miradas el nuevo sistema, ya que son actores relevantes en dicho proceso.

1. Políticas de Infancia a la luz de las políticas sociales neoliberales de los años 80.

1.1 Surgimiento del estado neoliberal y reestructuración de las políticas sociales.

Para comprender las diferentes modificaciones implementadas en el campo de las políticas de infancia, es considerable, remitirnos a la década de los 80, donde nos encontramos con una reorientación conceptual respecto a las políticas¹Latinoamericanas. Citando a Midaglia los estados latinoamericanos guiarán su accionar en conformidad a la siguiente premisa, "*Más mercado y menos Estado.*" (1997: 92)

Dicha reorientación conceptual expresada en líneas anteriores, remite principalmente a una serie de reformas impulsadas por los Estados. Al decir de Bresser Pereira, "*(...)las reformas debieran conducir a un Estado fortalecido, con sus finanzas recuperadas y con su administración obedeciendo a criterios gerenciales de eficiencia (...)*", "*(...)debiera propender a que el Estado asegure que las actividades sociales, que no son monopolistas por naturaleza, sean realizadas competitivamente por el sector público no estatal y por el controladas, aunque con el apoyo financiero del Estado, de manera de lograr la implementación de los derechos sociales. Asimismo, incluso como condición para el despliegue de sus otras dimensiones, la reforma requiere propender a la renovación del sistema político incorporando a la propia participación ciudadana mediante el control social.*"*(...) solo de esa manera se podrá contrarrestar los efectos perturbadores de la Globalización y garantizar una sociedad no solo más desarrollada sino menos injusta".* (1998: 27).

Aquí se refleja la premisa principal que guió el desarrollo de un conjunto de reformas que buscaron atenuar la crisis de los años 80, pero la actualidad ha demostrado que es necesario realizar un retroceso en la búsqueda de recuperar ciertas funciones transferidas de forma parcial a organizaciones de la Sociedad Civil, los cuales serán desarrollados en líneas posteriores.

¹"*(...) es básicamente un comportamiento propositivo que se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: es una acción con sentido.*" (Aguilar. 1992: 24)

La crisis económica de 1982 que "(...) redefinió el escenario para la intervención estatal (...) el Consenso de Washington promovía un capitalismo de libre mercado y la apertura comercial, a través de reformas estructurales." (Baráibar, 2007: 25).

En este marco, se formularan las políticas sociales neoliberales, que tomaran como sustento las "recomendaciones" del Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo.

Es de resaltar que la modificación de las políticas sociales que guiaron largas décadas, puso en cuestionamiento mecanismos largamente establecidos y legitimados. Según Sottoli, "(...) los nuevos enfoques de política social están en estrecha relación con los cambios en las estrategias de desarrollo y la reorientación de la política económica en los países latinoamericanos" (Sottoli, 2000: 4); siendo esto la base para el avance del neoliberalismo.

En Latinoamérica el reajuste significó una modificación en las relaciones entre: Estado-Economía-Sociedad, por lo cual, "(...) la antigua matriz 'estadocéntrica', que servía de modelo de intermediación y agregación de intereses y demandas, favoreciendo la acción colectiva organizada y la predominancia de espacios institucionales y actores políticos-estatales, así como sus principales productos, es decir, populismo, corporativismo, clientelismo, a la vez coexiste y se diluye en una nueva matriz 'mercadocéntrica'." (Opus cit: 5)

Los nuevos enfoques se caracterizan por: la compensación (introducción de medidas para amortiguar los costos sociales y políticos de los programas de ajuste estructural); la selectividad y focalización (provisión universal y homogénea de servicios y beneficios destinada específicamente a grupos-meta, apuntando a priorizar el combate a la pobreza) y por último, la privatización de los servicios sociales y/o descentralización de los mismos (transfiriendo de forma total o parcial, las tareas estatales a actores privados o estatales ya sea regionales o locales). (Sottoli; 2000). De lo cual se deduce que, tanto la focalización, privatización y descentralización son conceptos que "(...) correspondían con los objetivos de los programas de ajuste (es decir, con el saneamiento de las finanzas estatales, la redefinición del rol del Estado, el fomento a la participación de la empresa privada en la economía y la

revalorización del rol de la sociedad civil) y por tanto incluso podían contribuir estratégicamente al alcance de los mismos.” (Sottoli, 2000: 16)

Por medio de la focalización se trata de identificar los grupos sociales afectados por carencias extremas y de dirigir exclusivamente hacia ellos algunas acciones que buscan atenuarlas. Vale señalar que estas acciones tienen lugar en un contexto de disminución del gasto público y una necesidad de beneficiar a quienes más lo necesitan, produciendo a la vez efectos contradictorios ya que los programas focalizados muchas veces pueden estimular la propia situación de vulnerabilidad social de modo de poder acceder, postular y permanecer en el beneficio. (Baráibar, 2003).

En lo que respecta a la privatización se transfieren tareas del sector público al sector privado, permitiendo a los actores no gubernamentales intervenir cada vez más en la financiación y prestación de servicios asistenciales. (CEPAL: 2003).

Por último, nos encontramos con una forma no privada y no estatal de ejecutar los servicios sociales garantizados por el Estado conocida como el “tercer sector, sector no gubernamental” o “sector sin fines de lucro”. Dentro de esta caracterización, encontramos las ONGs, la Sociedad Civil, entendida como la sociedad organizada y ponderada de acuerdo con el poder que tienen los diversos grupos integrada por individuos con poder derivado de su riqueza, de su conocimiento o de su capacidad organizativa. (Bresser Pereira: 1998).

Esta nueva forma de prestación de servicios encuentra un importante fundamento en ventajas que pueden redundar en la maximización de los derechos sociales, vía prestaciones de mayor diversidad y calidad. Según este autor, “(...) la importancia creciente que adquiere lo público no estatal se asocia de manera fundamental a la necesidad de proteger los “derechos republicanos”.(Opus cit: 31).

Valores tales como solidaridad, compromiso, cooperación voluntaria, sentido del saber, responsabilidad por el otro, son principios que tienden a caracterizar a las organizaciones sin fines de lucro, diferenciables del mercado y del Estado que por un orden jerárquico, fundan sus valores en el poder coercitivo. (Bresser Pereira: 1998)

Siguiendo las líneas de análisis de Bresser Pereira, se considera de gran aporte a dicho documento esbozar tres grandes ventajas que demuestran que el sector público no estatal fundamenta su ideología a partir de la ampliación de la democracia.

✓ Por medio del surgimiento del tercer sector se logra una **pluralización de los servicios sociales**, frente a la provisión ofrecida desde el ámbito de lo estatal (oferta de servicios monopolista y autoritativa), a una esfera donde se ofrece la posibilidad de desarrollar el principio de competencia. *"(...) La calidad es además ofrecida por el énfasis en la dedicación, la vocación de servicios y la solidaridad que tienden a aflorar en los entes no mercantiles."* (Opus cit: 45).

✓ Otra de las ventajas encontradas remite a la **flexibilización y desburocratización de la gestión social**, aquí los servicios sociales brindados por el sector público no estatal ofrecen la posibilidad de atender las demandas de la población concernida en oposición a las prestaciones uniformes que tienden a caracterizar la oferta que brinda la esfera estatal.

✓ Por último, nos encontramos con la responsabilidad de los integrantes de las entidades de servicios públicos no estatales ya que sus funciones no pueden ser transferidas "afuera" de la organización, en especial para el Estado que no garantiza recursos suficientes. *"(...)Dado que la responsabilidad del gobierno es por un presupuesto global, queda en la propia organización el poder y la responsabilidad de utilizar adecuadamente estos u otros recursos para lograr los objetivos propuestos."* (Opus cit: 46).

De este modo concluimos que el modelo que permeó la década de los 80 se caracterizó por la reducción del gasto social y por adjudicar al mercado un papel central en la asignación de bienes y servicios. Como elemento a destacar, sin desmerecer otras características que hacen al proceso de reforma estatal, nos encontramos con en el surgimiento de nuevos actores en las políticas sociales y por consiguiente las ONGs adquieren un papel preponderante.

*“La existencia de ONG es de reciente data en el campo de las políticas para la infancia.” “(...) es posible establecer una primera y elemental distinción entre aquellos **organismos que nacen estrechamente vinculados al estado, con la propuesta de ofrecer servicios solo institucionalmente alternativos al sector gubernamental y aquellos que se caracterizan por un grado mayor de autonomía político- técnica.**” (García Méndez; 1994: 173).*

En el caso de la primera clasificación, tanto la existencia como el desarrollo de las mismas, está condicionado por la voluntad gubernamental. En los organismos de segundo tipo “(...) se abre un gama de posibilidades, que incluye desde la mera ofertas de servicios, hasta la formulación de estrategias complejas destinadas a influir en la estructura jurídico- institucional de las políticas para la infancia.” (Opus cit).

Estos organismos se vieron desbordados por la resolución de problemas inmediatos condicionados por el contexto jurídico existente, el cual regulaba la calidad y cantidad de los problemas cotidianos que debían enfrentar. (Opus cit).

“El mayor desarrollo en la interacción Estado/ Sociedad civil se ha dado entre las organizaciones dedicadas a la infancia, básicamente a través de modalidades que integran a las ONG a las políticas generales de desintitucionalización. El instituto Nacional del Menor (INAME), aparece como la mayor contraparte tanto en términos cuantitativos y financieros (...)” (Bettoni: 199; 9).

De lo anterior se deduce que las prácticas de las ONGs en la época, se sustentaron bajo la doctrina de la situación irregular, por ende la mayoría de las respuestas brindadas fueron de carácter asistencial, provocando una percepción de los problemas de la parte más vulnerable de la infancia. (García Méndez; 1994).

Es en este contexto donde se inauguran y desarrollan las políticas de infancia, implementados por el órgano competente en la materia.

1.2 Modificaciones experimentadas en el campo de la Infancia. Antecedentes de las políticas.

En lo que respecta a la protección legal de la infancia, específicamente en nuestro país se elaboró en 1934 el Código del Niño y junto con su aprobación se crea el Consejo del Niño² (afectado incluso por la dictadura cívico-militar vivida a finales de los años 70 y comienzos de los 80); como señala Socorro García (2008), fue el primer organismo político-administrativo de las políticas de infancia con la responsabilidad de suministrar servicios hasta ese momento inexistente o disperso en diversos organismos públicos.

Desde que se aprueba el Código del Niño (1934) hasta que se ratifica la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño CDN (1990), las políticas en materia de Infancia se construyeron a partir de una concepción de niño y familia.

Aquí encontramos dos elementos a ser analizados detalladamente a fin de comprender ciertas deficiencias que se presentan en el campo de la infancia.

El Código del Niño lo recoge desde una perspectiva determinada: *"(...) establece un modelo de familia y de niño, proclama derechos, impone obligaciones, amenaza con sancionar. Cuando una familia o niño escapa a ese modelo, crea las categorías necesarias (abandono e infracción) para "controlar" las situaciones, insertando al niño dentro del sistema de tutela. Cuando la familia integra ese modelo, otras instituciones, de carácter difuso, darán cuenta de sus necesidades". (De Martino; 1995: 45)*

Si bien la aprobación del Código mencionado reconoce al niño diferente del adulto, con derechos y necesidades propias de su ser, el paradigma que sustenta dicha concepción lo define y lo reconoce con problemas y carencias.

La familia adquiere un papel central en el campo de las políticas de infancia, la que es considerada en términos de reproducción: *"(...) el término reproducción incluye analíticamente tres dimensiones o niveles: la reproducción biológica, la reproducción cotidiana y la reproducción social, o sea todas las*

²Según lo plasmado en el Código del Niño de 1934 en el Artículo 1 "El Consejo del Niño es la entidad dirigente de todo lo relativo a la vida y bienestar de los menores desde su gestación hasta la mayoría de edad".

tareas extraproductivas dirigidas al mantenimiento del sistema social". (Jelin; 1998: 1). Quien no cumpla con tal concepción no se encuentra dentro de los parámetros de "normalidad" concebido por el imaginario social.

En la época que se aprueba el Código del Niño, *"las políticas de Infancia se construyen desde una concepción de niño, sobre todo desde una concepción de familia que determina su carácter distributivo, anticipatorio, asistencial y residual. Se orientan a resolver la problemáticas de los "desvíos" de lo considerado "normal": la familia patriarcal, monogámica y nuclear, y conforma el llamado **paradigma de la "Situación Irregular"***". (García; 2008: 9).

Del corolario anterior se vislumbra que se desplegaron estrategias arraigadas al control social de determinados sectores de la población, considerada, según el paradigma en el que sustenta dicha concepción, de "riesgo" ya que se apartaban de las normas hegemónicas establecidas por los sectores dominantes de la sociedad. (García: 2008).

En lo que se refiere al campo de la infancia, el hecho que marcó una reorientación en la forma de concebir la niñez y la adolescencia encuentra su estrecha relación con el salto cualitativo que significó la Convención Internacional de los Derechos de los Niños, ya que la misma delimitó un antes y un después en la concepción Universal de las personas menores de edad. A grandes rasgos se puede mencionar que la Convención repiensa los derechos de los niños y adolescentes desde el propio lugar, es decir, "del ser niño o ser adolescente". Estos cambios expresados deben contextualizarse dentro de las transformaciones de los estados y la reorientación que sufren las políticas públicas que caracterizaron la década de los 90 a escala Mundial.

El debate respecto al papel del Estado ante la crisis del modelo de Bienestar (década de los 80), el pasaje de políticas universales a políticas privatizadas, la transferencia de servicios y funciones al llamado "tercer sector", constituyen el escenario donde se desarrollarán las políticas de Infancia en ese período. (García: 2008).

Se puede afirmar que la década de los 90, en materia de infancia, debe de llevar un cierto reconocimiento ya que se producen determinados avances legislativos (ratificación de la Convención internacional de los derechos de los Niños) que contribuyen a cambiar la concepción de la niñez y por tanto la

formulación de las políticas de infancia. (El avance legislativo se desarrollará en el capítulo II).

Asimismo, se advierte una cierta inconsistencia entre el marco doctrinario y las líneas de políticas sociales formuladas“(…) *se reconoce al niño como ciudadano, todos los derechos para todos los niños en el marco de una política de Estado, y a las familias el derecho a ser protegidas, se repliega el Estado y se transfiere esta responsabilidad a la familia y a la sociedad civil organizada*”. (García: 2008; 10).

Por un lado, el Estado comienza a asumir funciones que son propias de un estado de derecho, a fin de lograr una justicia distributiva que garantice el bien común, la consolidación y ampliación de los Derechos Humanos, pero también se observa que hay una gran cantidad de responsabilidades que deben de atender las propias familias y a su vez, que el mercado brinde determinadas soluciones a fin de atender las necesidades. (García: 2008).

En síntesis, se da una “sobrecarga” de responsabilidades corriendo el riesgo de caer en una vulneración social al no poder acceder a determinados servicios. Esto incide sin duda, en aspectos tanto materiales como simbólicos de la vida cotidiana.

Ese repliegue del Estado en transferir responsabilidades debería de ser inverso, son las propias familias las que requieren de una protección adecuada para cumplir con el nuevo rol que se les encomienda. (Opus, cit).

Prosiguiendo con los cambios acaecidos, otro de los elementos a ser destacado, son las consecuencias percibidas por la crisis del año 2002, la que trajo aparejadas profundas transformaciones en la estructura de la sociedad, entre las cuales podemos mencionar: empobrecimiento, transformaciones en el interior de las familias, aumento de la exclusión de los sectores más pobres; afectando de forma gradual el campo de la infancia. Demostrando así que las políticas sociales predominantes de la época deberán ser reformuladas a fin de atender las demandas que presenta el nuevo contexto social.

Se prioriza la elaboración de políticas sociales que se enfoquen en la protección de los derechos vulnerados, promocionando el pleno desarrollo de la ciudadanía.

Cuando asume el gobierno del Frente Amplio, “(…) *inicia su gestión en un contexto de reactivación económica, post-crisis, pero en el que aún persiste un*

cúmulo de consecuencias sociales generadas por la crítica situación que atravesó el país en el año 2002." (Midaglia; 2007: 11).

Entre las características más relevantes de la primera mitad del mandato de su gobierno, encontramos que las políticas sociales implementadas por esta gestión son fundadas desde una visión más interventora por parte del estado, a diferencia de las que proponían los gobiernos más ortodoxos. Su discurso preelectoral se asentó en la crítica de la ejecución de las políticas de corte neoliberal. (Midaglia: 2007).

Consideramos que se debe resaltar el esfuerzo del gobierno de la época que implementó una serie de reformas sociales avocadas a una reorientación de las políticas sociales de carácter universal e integral, que a su vez se articularon con algunas acciones focalizadas en situaciones sociales más urgentes. (Opus cit).

En líneas generales, podemos decir que la izquierda asumió tres tipos específicos de reorientación de las políticas; entre ellas las de corte restaurador, las de tipo innovador y las que tienden a una serie de prestaciones reformadas³ (Midaglia: 2006).

En este caso nos detendremos a detallar las características de las medidas innovadoras por lo que se considera que inciden de forma directa sobre la población - meta. Es aquí donde encontramos modificaciones en diferentes esferas del área social, más específicamente en lo que refiere a la pobreza y la vulnerabilidad con el lanzamiento de los programas de transferencia monetaria condicionada: Plan de Emergencia y posteriormente Plan de Equidad.

Se buscó una intervención con enfoque integral entre los que se destacan el ingreso ciudadano, el apoyo alimentario, el alojamiento de personas en situación de calle así como, se combinan nuevas intervenciones con instrumentos clásicos de previsión social. En este caso, hacemos referencia a las asignaciones familiares *"(...) bajo este tipo de conducción también se inscriben otras dos políticas públicas, una de ellas, específicamente social, la reforma del sector de la salud, y otra, con supuestos impactos sociales favorables, la reforma tributaria"*. (Opus cit: 142).

³Se inscribe el manejo de los sistemas de educación pública y de seguridad social, en particular, las jubilaciones y pensiones.

Pero si nos referimos al campo de la infancia, encontramos que a partir del nuevo Código de la Niñez y de la Adolescencia (2004), se modifica la denominación del organismo (INAME) por el Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay (INAU).

1.3 Contexto histórico social: Pasaje de INAME a INAU.

El gobierno progresista se planteó una serie de objetivos orientados a la promoción de los derechos de los niños/as y adolescentes, promoviendo la redefinición del marco jurídico, así como también el fortalecimiento de la imagen del INAU como órgano garante de los derechos de los niños/as y adolescentes.

La nueva concepción tiene que ver con la política de gobierno nacional correspondiente al pasaje de INAME a INAU.

“El INAU debe acompañar los cambios que el nuevo gobierno está desarrollando. Sin un país productivo con justicia social, nuestra intervención siempre será insuficiente”. (Directorio de INAU en Opus cit). Bajo el discurso proclamado, se debe llevar a cabo la reorganización a fin de cumplir con la misión que le encomienda a la institución expresado en el artículo 68 *“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”.* (Código de la Niñez y Adolescencia: 2004).

Para ello es necesario llevar a cabo transformaciones en cuatro ejes relacionados entre sí:

- ✓ Descentralización- Territorialización.
- ✓ Reorganización de las estructuras centrales.
- ✓ Definición de una política de recursos.
- ✓ Deconstrucción y reconstrucción de la imagen de la institución a partir del nuevo paradigma que sustenta el Código de la Niñez y Adolescente.⁴

El primero de los mencionados, remite a la necesidad de alcanzar mayores niveles de cobertura a nivel territorial. Por ello, se propuso la creación de tres

⁴ (Propuesta de Proyecto de Direcciones de Coordinación Regional). www.inau.gub.uy.

regionales cubriendo toda el área de Montevideo. Esto permite, según la propuesta de Proyectos de Direcciones de Coordinación Regional, una articulación entre los territorios, maximizando los recursos existentes en cada zona con el objetivo de realizar cambios sustentables para mejorar las condiciones de vida de los Niños, Niñas y Adolescentes. (García: 2008).

Con la nueva restructuración, el INAU se rige bajo el principio de la atención integral del Niño y del Adolescente; aunque en el imaginario social, persiste la idea de que el organismo implementa su accionar focalizando prestaciones. Se observa aún, la visión del paradigma de la situación irregular.

Esta percepción, a nuestro criterio, deviene a la convivencia de ambos paradigmas cuando mencionamos la institución INAU. La nueva forma de concebir a los niños/as y adolescentes introduce la categoría vulnerables, por lo cual se observa que se sigue interviniendo sobre la población con perspectiva de riesgo; lo que se aparta de lo considerado "normal", de lo que constituye un peligro para el conjunto de la sociedad. La praxis de la institución se dirige a preservar y cuidar de esa amenaza.

1.4 Proyecciones: "Pensando en el futuro de los Niños, Niñas y Adolescentes".

Resaltar el esfuerzo realizado y el énfasis colocado en materia de Infancia por parte del Gobierno de izquierda, merece reconocer que a partir del año 2005 en adelante se elaboró una "**Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030**" (ENIA), donde se promueven los lineamientos que contribuirán a paliar los principales desafíos que el país enfrentará en los próximos 20 años.

Desde los inicios de la elaboración de la ENIA, se vio la necesidad de pensar políticas públicas de mediano y largo plazo que logren trascender lo coyuntural. Dicha estrategia consiste en una visión proyectiva de la realidad en la cual se inserta el país. Se toman tres elementos que son imprescindibles a la hora de elaborar políticas dirigidas a la infancia:

✓ **Sustentabilidad demográfica:** dirigido analizar la situación demográfica que presenta el país así como los principales problemas a resolver para el presente y el futuro: "*Crecimiento poblacional, la estructura por edades, la*

natalidad, los cambios en las familias, la distribución territorial y la migración interna e internacional" ("ENIA: Bases para su implementación":).

✓ **Sustentabilidad democrática:** participación en pos de consagrar la ciudadanía en los ámbitos cotidianos en la que se encuentran los niños, se identifican prácticas participativas (Regionales y Nacionales) enmarcadas en las principales políticas públicas; para ello se considera necesario brindar la infraestructura y los insumos relativamente formales o institucionales que legitimen las experiencias participativas. (Opus; cit).

✓ **Sustentabilidad social:** coloca énfasis en la necesidad de establecer vínculos entre las políticas sociales de infancia y el modelo de desarrollo que un país decide impulsar para alcanzar un crecimiento económico sostenido y sustentable, fortalecer la cohesión social y reducir mínimamente la inequidad. (Opus; cit).

Se considera que desde las arenas⁵ de las distintas políticas públicas es necesario establecer vínculos entre la ENIA y el modelo de desarrollo Nacional. Experiencias Internacionales han demostrado la posibilidad de alcanzar mayores niveles de desarrollo humano y de protección de los derechos de sus ciudadanos, teniendo en cuenta dicho vínculo (ENIA).

El principal reto consiste en formular políticas sociales que contribuyan a reducir la inequidad intergeneracional en el acceso al bienestar social, en especial la de los niños, niñas y adolescentes. Se debe apuntar al fortalecimiento de determinadas estrategias para que las familias puedan dar respuestas ante las nuevas necesidades que se presentan.

Es necesario, "(...) *prevenir*", *el abandono a través de apoyos a la familia de los niños/ as y adolescentes, las respuestas oscilan entre cooperar con la familia/ sustituir la familia, de alguna manera considerada incompetente, con respuestas como la adopción, el hogar sustituto remunerado o una nueva versión de internado que lo asemeje a un hogar*" (García: 2007; 14). El hogar competente asume lo que muchas veces la familia, por diferentes problemáticas, "no es capaz" de brindar.

⁵ Ámbito por excelencia donde se planifican, se gestionan, y se controlan las políticas sociales.

2. “Los tiempos comienzan a cambiar”. Nueva forma de concebir a la Infancia.

2.1 Críticas a la Doctrina de la Situación Irregular.

La realidad comienza a ser diferente si nos remitimos a explorar los principales acontecimientos que marcaron un nuevo rumbo a la hora de pensar en la Infancia.

Es la propia historia la que nos demuestra cómo se ha llegado a mirar al niño desde la perspectiva de los Derechos Humanos, posibilitando así el pleno ejercicio de la ciudadanía.

“A comienzos de los años 90, la concepción tutelar será sometida a severas críticas en el marco de la expansión de las orientaciones de la Doctrina de Protección integral; cuyo texto normativo más paradigmático lo ha constituido la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, adoptado por la ONU, en setiembre de 1989”. (Moreira y Delbano; 2010: 100)

Al hablar de la concepción actual en torno a la infancia, es pertinente remitirnos brevemente al cambio paradigmático ocurrido a partir de la aprobación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CDN).

La misma “(...) significó la suscripción a un instrumento que modifica en forma profunda y radical la visión de la niñez, dándole definitivo pasaporte a la ciudadanía.” (Varela: 2008: 16)

El paradigma refiere a un modelo asilar, donde se concebía al menor, necesitado de protección bajo la tutela del Estado. “(...) esta doctrina no significo otra cosa que legitimar acciones judiciales indiscriminada sobre aquellos niños/as y adolescentes en situación de dificultad”. (García Méndez; 1994: 22)

Es decir que se utilizaba el asilo como instrumento más frecuente para los niños/as carentes de una familia que no se encontrase en condiciones de satisfacer sus necesidades, por ende, la constante intervención judicial suspendía el derecho de los padres al ejercicio de la patria potestad, quedando en manos del juez en virtud de la medida que creyera conveniente. (Varela; 2008).

El juez podía disponer de medidas asistenciales, en muchos de los casos privándolos de libertad y separando al niño/a de su familia de origen y de su entorno, por el solo hecho de encontrarse en situación de pobreza. (Opus cit).

Del corolario anterior se desprende que las situaciones se abordaban desde la problemática y la intervención se focalizaba desde el problema-riesgo, en una búsqueda constante del control social hacia los más vulnerados.

2.2 Aprobación de un nuevo Instrumento Internacional.

Ha sido la perspectiva histórica la que ha permitido poner en evidencia la relatividad, arbitrariedad y contingencia de la forma de concebir a la infancia. Si de años debemos hablar, es de importancia marcar como punto de inflexión 1989, donde las Naciones Unidas aprueban la **“Convención Internacional de los Derechos del Niño”**.

La misma constituye, sin lugar a dudas, un cambio fundamental determinando una perspectiva nueva a la hora de remitirnos a la infancia. Se pasa *“del menor como sujeto de compasión- represión, a la infancia- adolescencia como sujeto pleno de derechos; es la expresión que mejor podría sintetizar sus transformaciones”*. (García Méndez; 1994: 83)

Citando al autor mencionado en párrafo anterior, la Convención constituye un poderoso instrumento desde el cuál y con el cuál es posible crear las condiciones políticas, jurídicas y culturales para que la década de los 90 se transforme en una década ganada para la infancia. *“(…) Articular los esfuerzos de la sociedad civil y los organismos gubernamentales, traducir las directivas de la Convención Internacional en cuerpos jurídicos y políticas sociales en el plano nacional. La mejora de las condiciones de la vida de la infancia latinoamericana requiere reformas institucionales y cambios legislativos”*. Convertir el tema de la niñez en prioridad absoluta constituye el prerequisite político cultural de las transformaciones. (Opus cit: 85).

Se reconocen derechos sociales, políticos, civiles y culturales de los niños/as y adolescentes. La aplicación de estos derechos se da de forma integral; la ejecución de uno no excluye a los otros derechos, por el contrario, son elementos necesarios para asegurar la protección integral del niño como sujeto

de derechos y no como objeto tutelar y de riesgo para el conjunto de la Sociedad. (UNICEF; 2004:16).

“(...) el reconocimiento del niño y la niña como sujetos plenos de derechos supone una mirada de la población infanto-juvenil en su conjunto, sin segmentación que los rotulen de acuerdo a las condiciones sociales en las que se vean inmersos” (Varela.; 2008: 33).

Se deja de lado el nivel socio-económico de los niños, niñas y adolescentes para pasar a un Estado que interviene elaborando Políticas Sociales, que logren obtener el bienestar para toda la población infantil.

Por lo cual es el Estado de derecho efectivo, quien garantiza y protege los derechos de las personas, es el que posibilita el pleno ejercicio de la ciudadanía. La que *“(...) se puede ejercer en forma plena solo cuando el sistema normativo está guiado por criterios universales, cuando impera el Estado de derecho, cuando los poderes públicos están dispuestos a proteger los derechos y son capaces de hacerlo cuando todas las personas gozan de ciertos prerrequisitos sociales y económicos. Y solo un Estado efectivo puede generar las condiciones que aseguran la realización de la ciudadanía.”* (Schettini y Sarmiento, 2000: 97).

Desde esta perspectiva, todos los niños, niñas y adolescentes deben ser considerados ciudadanos; ciudadanía en tanto *“los sujetos se constituyen y se desarrollan en relación con la creación de condiciones más equitativas, de mayor libertad y más solidarias, a partir de las relaciones y circunstancias en las que ese ciudadano se inserta”* (Palma, D. en Peralta, M y Reartes, A.; 2000: 23). Ésta definición de ciudadanía nos demuestra de cierta forma lo que se expresa en la CDN, ya que, se enumeran los derechos y se obliga (en el artículo N° 2) a los Estados Partes *“respetar esos derechos y asegurar su aplicación a todos los niños sujetos a su jurisdicción”* (Convención de los Derechos del Niño; 1989).

Pero, ¿Cómo podemos asegurar que los Estados Partes cumplan con sus obligaciones referentes a la Infancia?

La Convención crea un Comité de los Derechos del Niño que se encarga del seguimiento de los progresos realizados por los Estados Partes en el cumplimiento de sus obligaciones y del seguimiento de la situación de la infancia en el país; también se le asigna apoyo a los Estados para proveer su

avance hacia el pleno cumplimiento de los compromisos adquiridos. (Convención de los Derechos del Niño; 1989).

“La aprobación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño es un hecho de gran relevancia en el ámbito jurídico. Este documento realiza un cambio fundamental en su consideración jurídica, transformándolos en sujetos de derechos y elaborando una concepción integral de sus derechos humanos, lo que creará una forma de relación diferente con sus padres, la sociedad y el Estado.” (Pérez Ferreiro; 1997: 5).

2.3 Transición Paradigmática...Necesidad de aprobar una nueva norma Jurídica: “El Código de la Niñez y Adolescencia (2004)”.

Desde el momento de la aprobación de la Convención comienza un lento, pero inexorable proceso de concientización de la importancia de la Infancia. En nuestro Estado Uruguayo setiembre de 1990, constituye una década que imprime una inflexión en la perspectiva de análisis e implementación de las políticas de Infancia. Estas pasan a ubicarse en el campo de los Derechos Humanos, respaldadas en un marco jurídico específico: “Código de la Niñez y de la Adolescencia” promulgado en nuestro país en el año 2004, como ley N° 17.823.

Dicha aprobación constituye la primera etapa de adecuación del derecho interno a los compromisos internacionales suscritos por el Uruguay.

Este nuevo código, sustentado en la Doctrina de la Protección Integral, suple el de 1934, pilar ideológico de la doctrina de la situación irregular que rigió más de 70 años.

El Código introduce la idea de sujeto de derecho, contando además con herramientas para una praxis garantista. Pero se observa y no deja de ser motivo para seguir trabajando, que persisten elementos que se filtran con ideas de la vieja matriz que ha impregnado nuestras legislaciones e instituciones por largas décadas. (Estudio sobre armonización Legislativa conforme a los Tratados de Derechos Humanos Ratificados por Uruguay u otras normas legales con fuerza vinculante 2006; 261).

“En efecto, en algunos artículos no es clara la definición de ciertas situaciones, (por ejemplo, «niños amenazados o vulnerados en sus derechos o que vulneren derechos de terceros»), además de constatarse una tendencia a llevar al sistema de justicia cuestiones de política social por ejemplo el art. 117” (Opus; cit).

Esto se suma a las escasas modificaciones operadas en la forma de gestión de las políticas sociales dirigidas a la infancia, así como al cambio de nombre de las instituciones emblemáticas de infancia de nuestro país, frente al sostenimiento de una institucionalidad dirigida a los niños abandonados-delinquentes. En definitiva el nuevo Código de la Niñez y Adolescencia no se despojo totalmente de la lógica de intervención de las leyes de la situación irregular. (Opus cit).

A pesar de las discrepancias que podemos encontrar entorno a esta nueva legislación, entendemos que las principales transformaciones que se introdujeron tienen que ver con una nueva terminología de designación de los menores. Serán “los niños y adolescentes”, nuevos sujetos de derechos, obligaciones y responsabilidades. (Código de la Niñez y Adolescencia, CNA; 2004).

Parafraseando a la Dra, Mariana Malet Vázquez, *“(...) el niño ya no es objeto de derechos, sino también sujeto de derechos porque a lo largo de la Convención se reafirma este reconocimiento. Surgen así: la libertad de opinión (art 11) el derecho a formarse un juicio propio y a ser escuchado (art 12), el derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religioso, (art 14), la libertad de emitir y recibir información (art13); la libertad de asociación (art15). Además de su reconocimiento como persona, tendrá un plus de consideraciones por la condición de ser sujeto en desarrollo. Se admite por su calidad de persona, los derechos de los adultos, y también los propios. Conformarán un haz de garantías que ponen en límite la acción del Estado, acotando las injerencias arbitrarias y consagrándose la posibilidad de que el niño ejerza autónomamente sus derechos.”(1997: 35)*

Se deja por sentado que todos los niños/as y adolescentes son titulares de derechos, deberes y garantías, inherentes a su condición de persona humana, según la etapa de su desarrollo bio-psico-social. Se establece la

corresponsabilidad de los padres o tutores, la comunidad y el Estado. (CNA; 2004).

Este último deberá desarrollar políticas públicas que habilite acciones sustentables en el área vinculada a la Infancia-Adolescencia y a la familia.

Se utiliza, como criterio específico, el interés superior del niño y del adolescente, el que debe coincidir con una interpretación vinculante de los demás derechos proclamados en la CDN. Junto a este aparece el concepto de autonomía progresiva de la voluntad que define un estatus para el ejercicio y disfrute de derechos de acuerdo a la madurez y el grado de desarrollo del niño. (Estudio sobre armonización Legislativa conforme a los Tratados de Derechos Humanos Ratificados por Uruguay u otras normas legales con fuerza vinculante; 2006).

Uno de los aspectos que merece mayor relevancia refiere a las nuevas políticas sociales que desde el 2004 se han comenzado a implementar, siguiendo recomendaciones de la CDN.

A partir de este momento se piensa a la niñez y a la adolescencia desde la promoción y la protección. Si nos remitimos al Código, es plausible de observar diversos programas de políticas sociales, como es el ejemplo de atención integral para niños y adolescentes con capacidades diferentes, para los que se encuentran marginados y desamparados, programas y servicios especiales para aquellos que sufren algún tipo de violencia o explotación sexual o laboral, programas de garantías para proteger jurídica y socialmente a los niños/adolescentes que se encuentran en conflicto con la ley, entre otros. (UNICEF: 2000).

A pesar de ello, según el *“Estudio sobre armonización Legislativa conforme a los Tratados de Derechos Humanos Ratificados por Uruguay u otras normas legales con fuerza vinculante”*, los principios de la CDN han sido incorporados de forma parcial en la legislación interna. *“El nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia mantiene un enfoque muy acotado de las políticas sociales y el rol de garante del Estado frente a las mismas, invirtiendo el sentido de la corresponsabilidad social”*. (2006; 262).

Dicho en párrafos anteriores, el Comité de los Derechos del Niño, encargado del seguimiento de la situación de la Infancia, en sus observaciones finales a Uruguay en 1996 ha manifestado su preocupación porque *“(...) no se*

haya promulgado ninguna nueva medida legislativa relativa a los aspectos a que se refiere la Convención, comprendidas leyes sobre la adopción internacional, la prohibición de la trata de niños y la prohibición de la tortura. (...) la edad mínima para poder contraer matrimonio (...). Al Comité le preocupa la insuficiencia de las medidas adoptadas para plasmar en la legislación y en la práctica los principios generales de la Convención, esto es, la no discriminación, el interés supremo de los menores y el respeto de su opinión (...) especialmente la persistencia de la discriminación contra los niños nacidos fuera del matrimonio, incluso respecto en el disfrute de sus derechos civiles. Observa que el procedimiento para la determinación de sus apellidos sienta las bases de su posible estigmatización y la imposibilidad de poder conocer su origen y que, asimismo, los niños nacidos de madre o padre menor de edad no pueden ser reconocidos por ese progenitor (...). Al respecto, al Comité le preocupan las insuficientes medidas adoptadas para velar porque, entre otras cosas, la privación de libertad sea sólo una medida de último recurso". (Estudio sobre armonización Legislativa conforme a los Tratados de Derechos Humanos Ratificados por Uruguay u otras normas legales con fuerza vinculante; 2006:210).

Es posible de observar que es materia pendiente por parte del Estado, realizar algunas reformas puntuales al Código de la Niñez y Adolescencia.

Retomando el trabajo realizado por el Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay (IELSUR), en el marco del Proyecto de Asistencia Técnica al Parlamento que lleva adelante el programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Uruguay (PNUD), "Se debe optar por un camino de técnica jurídica claro y que le otorgue unidad al texto legal, para la armonización de la legislación. Tendrá que establecerse un criterio para la derogación de normas. En lo que refiere a la técnica utilizada por el legislador para este Código, la opción no ha sido la de derogar expresamente las normas que se contraponen. Sería recomendable adoptar el criterio de la derogación expresa de modo de evitar dudas y confusiones sobre cuáles son las normas vigentes". (2006: 266).

En síntesis, podemos decir que a partir de ciertas observaciones realizadas por el Comité de los Derechos del Niño al Estado Uruguayo, se impulsaron una serie de reformas abocadas a modificar determinados artículos, "(...) Los

mismos tocan puntos específicos del Código, en tanto, abordan aspectos criticados y conflictivos en base a los estándares Internacionales de los derechos del niño". (Opus cit).

En este sentido, solo serán mencionados aquellos que tienen estrecha relación con la temática de estudio en presente trabajo.

En primer lugar, el derecho a la identidad, plasmado en el artículo 9, refiere a que todo niño o adolescente tiene derecho a conocer su familia biológica. (CNA:2004).

Asimismo, se establece el deber de los padres y en su defecto del Estado de protegerlos contra toda forma de abandono, adopciones legítimas, ventas, entre otros. (Derecho a la integridad física y dignidad). (Opus; cit).

El Derecho a ser oído y obtener respuestas cuando se tomen decisiones que afecten su vida. Para efectivizar tal derecho, encontramos el artículo 8, que establece: *"Podrá acudir a los tribunales y ejercer los actos procesales en defensa de sus derechos, siendo perceptiva la asistencia letrada. El juez, ante quien acuda tiene el deber de asignarle curador, cuando fuere pertinente, para que lo presente y asista en sus pretensiones. Los jueces, bajo la más seria responsabilidad deberán adoptar las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de lo establecido en los incisos anteriores, debiendo declararse nulas las actuaciones cumplidas en forma contraria de lo aquí dispuesto".* (Código de la Niñez y la Adolescencia; 2004).

Por último, encontramos el artículo 12 que consagra el derecho a vivir y crecer junto a su familia y a no ser separados de ella por razones económicas. Habilitando el disfrute de los padres y de la familia *"la vida familiar es el ámbito para el mejor logro de las protección integral".* (Opus; cit).

Resulta interesante preguntarse qué pasa cuando no es posible mantener al niño en ese núcleo familiar.

3. Alternativa a la protección de la Infancia.

3.1 Derecho a “ser parte” de una familia.

A lo largo de las décadas, se han ido creando alternativas para responder a la protección de la Infancia con el objetivo de ofrecer una atención más adecuada a las necesidades y derechos de los niños, niñas y adolescentes. La adopción se inscribe dentro de dicha perspectiva y no representa un nuevo recurso para solucionar tal problemática, sino por el contrario, se ha adaptado a las necesidades de cada época. (Pilotti: 1988)

Se busca, en cierto modo, ofrecer solución al problema del niño abandonado, desvinculado de su familia de origen o al decir de Pilotti; *“la solución a este problema también se puede encontrar en la incorporación de estos niños en familias ajenas dispuestas a cumplir con las funciones inherentes a la paternidad o maternidad biológica (...)”* (1988:16).

Sin embargo, no debemos olvidar que la adopción no siempre fue un mecanismo socialmente aceptado, sino por el contrario, fue difícil reconocer que la familia es una construcción cultural que puede estar unida o no por vínculos consanguíneos.

Para quienes se encuentran en esta situación, la adopción es la posibilidad de formar parte de una nueva familia, cuando no es posible que la biológica lo haga por diversos factores. Al decir de Beatriz Cruces; *“es el lugar por excelencia para que el hombre pueda concretar el proceso de socialización, el aprendizaje que obtenga en ésta será lo que permitirá aprender los valores, lo capacitará para asimilar las funciones sociales, por lo cual, la familia constituye el espacio donde lo habilita para la realización y desarrollo tanto personal como social”*. (1984:15)

3.2 Antiguo régimen de adopción (CNA 2004).

“La legislación y las prácticas que antecedieron al CNA instituyeron en Uruguay un modelo de adopción en el que el “ahijamiento” de un niño por una familia extraña a la de su nacimiento, tenía como condición el desconocimiento y ocultamiento de su historia y de los lazos afectivos y familiares originales. La

ley de legitimación adoptiva que data de 1945, impuso la destrucción de toda huella de la identidad del niño o niña adoptado, creando una ficción legal conforme a la cual, la persona adoptada aparecía como si fuera hijo, engendrado por el matrimonio adoptante". (Comisión de Constitución, Códigos, Legislaciones general y Administración; Carpeta N ° 2720 de 2008, repartido N° 1330, Agosto del 2009: 2).

Estas prácticas se sustentaban bajo la doctrina de la situación irregular que permeaba la década, no teniendo en cuenta al menor de edad como sujeto de derecho, vulnerando el derecho a la identidad, limitando la posibilidad de conocer su historia familiar, quebrando definitivamente los vínculos sanguíneos.

Recién en 1934, luego de la aprobación del Código del Niño, se "(...) *reguló la adopción de los menores de edad, (...) y las disposiciones del Código Civil regían para el caso de los adoptados mayores*". (Rivero – Ramos; 2010: 10).

El Código de esa época expresa: "*Se resolverá uno de los más inquietantes y angustiosos problemas que plantea la infancia desamparada, facilitando que estos niños tengan un verdadero hogar*" (Código del Niño, capítulo XIII).

En las últimas décadas, desde el Estado se generaron algunas prácticas institucionales que se fueron adecuando a los nuevos marcos éticos como consecuencia de la sucesiva aprobación de instrumentos internacionales como es el caso de la Convención Internacional de los Derechos de los Niños.

Las últimas modificaciones normativas en términos de infancia y adolescencia, se encuentran en el Código promulgado en el año 2004, el que establece una serie de innovaciones con respecto al anterior (1934).

Entre las transformaciones más destacadas se puede mencionar la concepción del niño como sujeto de derechos, priorizando constantemente el interés superior del niño, el que permea todo el Código.

A pesar de esta distinción, cuando observamos el sistema de adopción, encontramos que mantuvo los mismos mecanismos instrumentados en el antiguo Código. Solo se introdujeron cambios en las edades exigidas entre adoptante y adoptado, legitimante y legitimado.

Se reconocía por lo tanto dos institutos: la **legitimación adoptiva** y la **adopción simple**, ambos para menores de dieciocho años de edad (Artículo N°1, CNA), mientras que para los mayores de edad continuaba rigiendo el Código Civil.

A pesar de que ambos institutos compartían elementos en común, también existían diferencias que constituían la especificidad de cada uno.

Entre las similitudes más relevantes, podemos señalar que ambos daban nacimiento a una filiación cuyo origen no se daba en los lazos de sangre, sino en la voluntad del legislador. (Ramos & Rivero: 2010).

“Ambos reclaman un mínimo de edad en adoptantes y legitimantes adoptivos; una cierta diferencia de edad entre adoptante y legitimante y adoptado o legitimado; y el transcurso de un plazo previo de tenencia por el adoptante o legitimante del adoptado o legitimado. (Cestau; 1989: 197).

Las diferencias se presentaban en varios aspectos. Entre los cuales se encuentran: sus antecedentes, formas, sujetos y efectos entre otros.

En cuanto a los antecedentes, la adopción simple fue regulada por el originario Código Civil Uruguayo (actualmente CC) y por el hoy derogado Código del Niño. En cambio, la legitimación adoptiva fue reconocida recién en 1945 por la ley N° 10.674, la que recibió diversas modificaciones, especialmente en su mecanismo de aplicación.

La **Legitimación adoptiva** podía ser solicitada por dos cónyuges unidos en matrimonio o una persona viudo o viuda o divorciada, y en este último caso siempre que mediare la conformidad de ambos. Limitando así a los solteros. (Artículo 145 CNA; 2004).

Se debía tener una edad mayor de veinticinco años, exigiéndosele determinadas diferencias de edades entre legitimando y adoptado.

“Con el CNA, se admitió que el tiempo de concubinato previo y estable de los legitimantes, unidos a su posterior matrimonio los habilitara a computar los años requeridos por el codificador” (artículo 145 redacción anterior). (Rivero & Ramos; 2010: 12), exigiéndose una tenencia mínima de un año de los niños en el hogar.

Dicho instituto tendrá efectos constitutivos sobre el estado civil del adoptado; otorgándole los mismos derechos y deberes que si hubiera nacido dentro del matrimonio. Se dejaba de pertenecer a la familia de origen para pasar a formar parte de la familia de los legitimantes.

Parafraseando a Cestau; *“(…) el legitimado adoptivamente queda asimilado a un verdadero hijo legítimo de los legitimantes”.* (1989: 196), se alcanza siguiendo un proceso que culmina con una sentencia judicial,

obteniendo el magistrado prueba sobre las condiciones de los adoptantes (testimonial, informe social, entrevistas) brindado por el Poder Judicial. En su partida de nacimiento no se hará mención alguna al juicio y será inscripto de modo idéntico a la de los hijos habidos dentro del matrimonio, con la excepción de que su inscripción es fuera de término.

Solo podía ser legitimado, según el Artículo N°144 del CNA⁶, quien cumpliera con las disposiciones señaladas en el mismo, recayendo en los seres humanos menores de dieciocho años de edad.(Artículo N°1).

La legitimación adoptiva era“(…) *irrevocable, aunque posteriormente nazcan hijos propios de uno o de ambos legitimantes*”. (Artículo 149, CNA).

Con respecto a la **adopción simple**, podía ser adoptante “*una persona de cualquier estado civil, incluido un soltero o personas unidas en matrimonio y tratándose de menores de edad, se permitirá la adopción por parte del nuevo cónyuge o concubino del padre o madre del hijo habido en matrimonio o extramatrimonial reconocido del otro cónyuge o concubino*” (Artículo 135 CNA, redacción anterior).

Al igual que en la legitimación adoptiva, se debía computar una edad mayor a veinticinco años, exigiéndose quince años más que el adoptado y habiendo tenido al niño o adolescente a su cargo por el mínimo de un año. (Opus;cit)

Podía ser adoptado un niño o adolescente, así como un mayor de edad, pero para éste último, se aplicaban las normas establecidas en el Código Civil. Con relación al procedimiento, se podía otorgar por escritura pública o en proceso judicial (artículo 139 y 140, redacción anterior). En caso de escritura pública, aceptada por el binomio adoptante y adoptado (con relación al menor de edad a través de sus representantes legales), se inscribía dentro de los treinta días desde su otorgamiento en la Dirección General del Registro de Estado Civil, en el libro de adopciones.

⁶“Se permite la legitimación adoptiva a favor de los niños, niñas y adolescentes abandonados, huérfanos de padre y madre, o pupilos del Estado, o hijos de padres desconocidos o del hijo reconocidos por uno de los adoptantes; abandonados por uno de sus progenitores legítimos, cuando fuere solicitado por el padre o madre que haya mantenido la patria potestad, conjuntamente con el cónyuge con el que contrajo nuevo matrimonio. En caso de existir hermanos en situación de abandono, se propenderá a su integración conjunta (...)”

En este tipo de adopción se reafirmaba el derecho de identidad del niño, niña o adolescente ya que se requería recabar su consentimiento además del derecho del adoptado de acceder a los antecedentes. *“Será deber de los padres adoptivos informar al respecto siempre que ello no lo perjudique, atendiendo a su edad y características.”* (Artículos 136 núm. 1 y 142, CNA).

“Si el adoptado es mayor de quince años de edad podrá solicitar al Juez Letrado de Familia competente la exhibición del expediente judicial o antecedentes de su adopción, fundando su pretensión. El Juez recabando los asesoramientos que correspondan, previa vista al Ministerio Público y apreciando las características, motivos del solicitante y los antecedentes de la adopción, podrá acceder a su petición, informándole acerca de la identidad, situación y paradero de su familia de origen en cuanto estos datos surgen de los antecedentes, a efectos de permitirle tomar contacto con ella si aquél lo deseara”. (Opus, cit).

Dicho requisito solo contaba para la edad establecida en tal artículo, en cambio, si el adoptado era mayor de dieciocho años de edad, no se le podía denegar tal decisión.

En cuanto a los efectos que generaba tal situación, podemos señalar que este tipo de adopción no hacía caducar los vínculos con la familia biológica donde continuaba conservando todos los derechos a pesar de ser adoptado por una nueva familia, ya que sólo establecía relaciones jurídicas entre el adoptado y el adoptante y no entre cualquiera de ellos y la familia del otro. (Artículo 137, CNA). La adopción podía finalizar por nulidad o por revocación.

Citando a las autoras Rivero y Ramos, con relación al organismo de control, *“(…) el primitivo Consejo del Niño intervenía en los casos de adopción, cuando dicho instituto fue regulado por el Código del Niño, y en el Código de la Niñez y la Adolescencia también se previó su intervención a los efectos de asesorar al Magistrado sobre las condiciones personales de los adoptantes, pero ello para la adopción simple”.* (2010; 13).

En cambio si nos referimos a la legitimación adoptiva, no aparece referencia alguna sobre el instituto mencionado en líneas anteriores, ya que siempre se hacía en proceso judicial requiriendo el Juez de todo tipo de

pruebas e informe social brindado al mismo, por medio del propio Poder Judicial⁷. (Opus; cit).

En ese momento existían dos Instituciones encargadas de la adopción: por un lado, tal como lo establece el Código (artículo 68)⁸, el INAU (nombre con el que actualmente se conoce) encargado de la promoción y la protección de la Infancia quien viabiliza los procesos de adopción, a través del Instituto de Legitimación adoptiva y adopción (ILAYA); por otro lado la ONG; “Movimiento Familiar Cristiano”, otra de las alternativas existentes hasta la aprobación de la nueva ley dedicada sobre todo a la maximización de los derechos sociales. _

Citando nuevamente a Bettoni, *“El mayor desarrollo en la interacción Estado/ Sociedad civil se ha dado entre las organizaciones dedicadas a la infancia, básicamente a través de modalidades que integran a las ONG a las políticas generales de desinstitucionalización. El Instituto Nacional del Menor (INAME), aparece como la mayor contraparte tanto en términos cuantitativos y financieros...”* (1999: 9).

Claro ejemplo fue el Movimiento Familiar Cristiano, dicha asociación civil, también llamada organización no gubernamental, presentó una larga trayectoria en lo que respecta a procesos de adopción, la misma habilitada por el Estado Uruguayo, más precisamente por el órgano rector en materia de infancia.

Debido a que las prácticas mencionadas contradecían los principios que dieron origen a la reformulación del antiguo Código del Niño del 34, comienzan intensos debates respecto a los mecanismos de adopción y a la escasez de garantías brindadas.

⁷ Juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, para garantizar el ejercicio y la tutela de los derechos de los individuos conforme al ordenamiento jurídico, y la preservación de la convivencia pacífica en el marco del Estado de Derecho" (www.poderjudicial.gub.uy).

⁸ “(...) 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 (...).” (CNA, 2004: 12).

A pesar de ello, no debemos dejar de reconocer el esfuerzo legislativo por acompañar la normativa nacional de acuerdo a los tratados internacionales ratificados por nuestro país. Se percibe una vez que se ahonda en el texto de la ley, la falta de criterios claros a la hora de definir determinadas situaciones así como los mecanismos legales para la obtención de nuevas familias para los niños, niñas y adolescentes.

Intentaremos nombrar algunas objeciones que observamos cuando revisamos el sistema de adopción vigente en nuestra legislación hasta entrada en vigencia la nueva ley.

3.3 Objeciones en torno a la adopción.

El instituto de legitimación adoptiva no tenía en cuenta el derecho a la identidad. Una vez que se otorgaba por sentencia ejecutoria, se efectuaba la inscripción como hijo legítimo inscripto fuera de término. En dicha partida no se hacía mención alguna al juicio. Este tipo de adopción no tiene mecanismos para preservar la identidad de quienes se encontraban en procesos de adopción; ya que *“(...) no se consagra el carácter reservado absoluto como lo hace la ley 10.674 (originaria). Pero dispone que la tramitación será reservada en cuanto a terceros, y que con relación al legitimado adoptivamente, éste sólo tendrá derecho a acceder al expediente y a sus antecedentes cuando tuviere dieciocho años de edad”*. (Uriarte; 2004:35).

Claramente vemos que existía una omisión de los derechos consagrados y ratificados por nuestra legislación. Este tipo de adopción no tenía en cuenta el derecho a la identidad de ese niño, niña o adolescente.

“El legitimado adoptivamente tiene derecho a exigir la exhibición del expediente o de la partida de nacimiento original, y el ejercicio de ese derecho sólo puede limitarse en virtud de su autonomía progresiva, esto es a la evolución de sus facultades conforme a lo dispuesto en el artículo 8 del CNA”. (Opus,cit).

Es significativo reconocer que si el CNA, establece derechos y deberes universales, es decir para todos los niños, niñas y adolescentes menores de dieciocho años, se aleja de tal premisa cuando se refiere a la legitimación

adoptiva y a la adopción simple. Ya que se distinguen diferentes procedimientos entre una y otra.

No se da una mirada integral ni se tiene en cuenta la base ideológica del CNA estructurada sobre la Convención Internacional. Se realiza una distinción entre los tipos de adopción según las condicionantes del mundo adulto.

En síntesis, el Código de la Niñez y la Adolescencia mantuvo desde su aprobación, los mismos modelos de adopción previstos en el Código del Niño y en la ley 10.674 de legitimación adoptiva, sustentados bajo la doctrina de la situación irregular a pesar de que la formulación del CNA, tomo como referencia prioritaria la Convención de 1989, no se introdujeron novedades con relación a las practicas adoptivas.

Algunos elementos mencionados nos sirven de insumo para entender cuestiones que impulsaron a los especialistas en la materia a modificar sustancialmente las prácticas de adopción en nuestro País.

En el año 2006, nos encontramos con cuestionamientos que llevaron a poner en evidencia las debilidades de nuestro sistema e implementar nuevos mecanismos que coincidieran con los principios establecidos y ratificados en torno a la Infancia.

3.4 Nueva forma de concebir la Adopción.

(Ley 18.590 de Setiembre del 2009).

Según Pilotti, *"Toda institución social, es por naturaleza dinámica, es decir, no permanece inmutable en el tiempo sino que, por el contrario, está en permanente interacción con las demás instituciones que conforman la estructura social, por lo que el cambio es intrínseco a ella"*. (1988: 18).

La adopción por tanto, no ha sido ajena a estas transformaciones. Como ejemplo de ello encontramos la reciente aprobación de la ley 18.590, de Setiembre del 2009, que conlleva a la modificación de algunos artículos establecidos en el Código de la Niñez y la Adolescencia.

Podemos diferenciar lineamientos fundamentales en el proyecto de ley. En primer lugar, se buscó (...) *"fortalecer el "debido proceso" en todas las rutas que siguen los niños y niñas desde su ámbito familiar de origen hasta la familia adoptiva, simplificando el mismo sin disminuir las garantías para todos los*

actores, especialmente para los niños, niñas y adolescentes y para las progenitoras”⁹. (Comisión de Constitución, Códigos, Legislaciones general y Administración; Carpeta N° 2720 de 2008, repartido N°1330, Agosto del 2009:4)

Por otro lado, se intentó “Superar todas las formas de discriminación negativa de las personas adoptadas en función del estado civil de los adoptantes o el modelo de inserción adoptiva utilizado”, así como, “profundizar los mecanismos que buscan preservar componentes básicos de la identidad de las personas adoptadas tales como el nombre asignado por la progenitora, los datos de la familia de origen, el acceso a estos datos y a servicios de apoyo para elaborar adecuadamente esta información así como, si ello es posible, el mantenimiento de los vínculos con algunos integrantes de su familia de origen”. (Opus; cit).

La nueva normativa introdujo de forma sustancial cambios en el régimen de adopciones, sustituyendo los artículos 27; inciso 9 y 10, 36 y 132 a 160 del CNA. (Rivero& Ramos; 2010).

Pero como ya es sabido y debido a las características propias de la realidad social; la complejidad, contradicción y la dinámica, no resulta extraño encontrarse que “(...) la implementación de este nuevo marco legislativo tuvo algunas dificultades para su aplicación, muchas de ellas por la resistencia a los cambios en virtud de concepciones ideológicas opuestas y por las contradicciones subsistentes dentro del mismo Código de la Niñez y la Adolescencia”. (Comisión de Constitución, Códigos, Legislaciones general y Administración; Carpeta N° 2720 de 2008, repartido N°1330, Agosto del 2009: 3).

⁹No debe de darse en adopción cualquier niño/ a o adolescente al que la familia biológica está dispuesta a proteger y criar, a pesar de la falta de medios económicos para llevarlo a cabo. (Código de la Niñez y Adolescencia: 2004).

3.5 Principales modificaciones del sistema.

A partir del nuevo régimen solo existe en nuestro derecho la adopción plena en relación a los procesos adoptivos de niñas, niños y adolescentes menores de dieciocho años, tal como lo expresa el CNA. Definida por la propia ley como *“un instituto de excepción, que tiene como finalidad garantizar el derecho a la vida en familia, ingresando en calidad de hijo, con todos los derechos de tal, a una nueva familia”*. (Artículo 137CNA, redacción actual).

Ante la disyuntiva de la elección del tipo de adopción condicionante de los derechos del mundo adulto que rigió por largas décadas las prácticas adoptivas sin tener en cuenta las necesidades de los niños, niñas y adolescentes, se optó por un único mecanismo de ingreso a la nueva familia. Ya no se contará con la posibilidad de elegir entre la adopción simple y la legitimación adoptiva. A partir de la aprobación de la mencionada ley, los adoptantes tendrán calidad de padres adoptivos.

La ley respeta el principio del interés superior del niño. Es el único principio específico previsto en el CNA y los derechos a su identidad, a vivir en una familia, a respetar los vínculos con la familia de origen, el derecho a la intimidad no solo en relación al adoptado sino a la familia adoptante, entre otros.

Como toda nueva filiación tendrá efectos constitutivos sobre el estado civil. Los niños, niñas y adolescentes se reportaran con los mismos derechos y deberes que si fueren nacidos del o de los adoptantes.

En el caso de que los adoptantes se encontrasen unidos en matrimonio, se los inscribirá como hijo habido dentro de él y se realizará la correspondiente anotación en la Libreta de Organización de la Familia.

En caso de que no estuviesen casados se lo inscribirá como hijo natural reconocido, sustituyendo los vínculos de filiación anterior a la consumación de tal hecho, por los nuevos vínculos originados a partir de la adopción.

El adoptado deja legalmente de pertenecer a la familia biológica pero se habilita la posibilidad de la continuidad de los vínculos afectivos con la misma.

Como toda nueva filiación se transfiere derechos y deberes implícitos, por lo cual, no solo se generan nuevos vínculos, sino que se confiere a su vez todos los derechos en la nueva familia incluso los patrimoniales.

Se reafirma el papel de la familia extendida, si por determinadas razones la biológica no puede hacerse cargo. Se prioriza a los adoptantes que ofrezcan una red familiar de apoyo que favorezca la adecuada integración según lo dispuesto por el antepenúltimo inciso del artículo 133.2 CNA, en su redacción actual.

La adopción plena busca salvaguardar el derecho a la identidad (Artículo 158 redacción actual), hace especial hincapié en el conocimiento de su origen e identidad a la más temprana edad y sobre todo a la preservación de vínculos personales y afectivos del adoptado con su familia biológica, lo que no se concretaba en la antigua legitimación adoptiva y que actualmente debe ser requisito para concretar el proceso de adopción, siempre que los mismos contribuyan al desarrollo integral del niño. (Artículo 133,138 redacción actual, CNA; 2004).

Comprobadas estas circunstancias (Artículo 146 redacción actual) se debe establecer un régimen de visitas, quedando el Juez habilitado para dictar sentencia al respecto, conforme a las necesidades del adoptado (ley 18.590).

Otro elemento que reafirma la consagración de tal derecho es la posibilidad de conservar su identificación originaria, lo que surge de la sustitución de los numerales 9 y 10 del art. 27 CNA. No sólo permite conservar al menos uno de los nombres asignados en la inscripción de nacimiento originaria, y en caso de ser adolescente se *“podrá convenir con el o los adoptantes mantener uno o ambos de sus apellidos”*. (Rivero & Ramos; 2010: 72).

En lo que respecta a la tenencia de un niño, niña o adolescente sin finalidad de adopción encontramos que el criterio no fue modificado por la ley 18.590, ya que se sigue estableciendo que cualquier interesado podrá solicitarla siempre que ello tenga como principal finalidad el interés superior de éste.

Es habitual que terceras personas soliciten ante el juzgado competente la ratificación de la tenencia de hecho. Y así lo establece el artículo 37 del CNA, el que prevé que dicho trámite se realizará por el procedimiento voluntario, lo que no fue derogado por esta nueva normativa.

En cambio, cuando la tenencia tiene como finalidad la adopción los interesados deberán haber dado previo cumplimiento a lo establecido en el

artículo 132 CNA¹⁰(redacción actual) donde se dispone que *“el progenitor u otra persona familiar o no que estando a cargo de un niño o niña, decida no continuar con su cuidado, deberá comunicarlo previamente al Juez con competencia de urgencia en materia de Familia, de la residencia habitual del niño, niña o adolescente, del INAU, o al servicio hospitalario en que se encuentre”*.

En lo que refiere a los consentimientos que se otorguen para la entrega de niños que están por nacer o dentro de los treinta días de su nacimiento la nueva ley mantiene la invalidez de los mismos en las mismas condiciones establecidas en el artículo 134 del CNA.

La adopción plena debe llevarse a cabo mediante proceso judicial, encontrándonos con la prohibición de entregas de menores de edad vía escritura pública, por lo cual, la separación definitiva del menor de edad, resultará de la sentencia dictada por el Juez Letrado de Familia o el Juez Letrado con competencia en materia de familia en el interior del país teniendo en cuenta la residencia del adoptado.

Indudablemente, en este proceso se mantiene lo establecido en el artículo 8 del CNA, donde se explicita que los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a ser oídos y obtener respuestas cuando se tomen decisiones que afecten su vida para lo que se le designara un defensor o curador. Obviamente que el ejercicio de este derecho está vinculado a las facultades y posibilidades de expresarse por sí mismo. (Artículo 131.1 CNA, redacción actual).

La preservación de los vínculos biológicos incluye que en el proceso sean escuchados otros integrantes de la familia biológica hasta el tercer grado de consanguinidad.

La selección de los padres adoptivos estará exclusivamente a cargo del INAU, quien adquiere un papel decisivo, ya que se le otorga exclusiva potestad en materia de adopciones.

La nueva medida, impidió la actividad del Movimiento Familiar Cristiano, asociación civil de larga trayectoria en la temática. *“El único órgano competente para la selección y asignación de familias adoptivas es el Instituto del Niño y*

¹⁰En cuanto a este artículo, debemos de señalar que el mismo refiere exclusivamente a medidas provisionales.

Adolescente del Uruguay a través de equipos especializados en la materia y del Registro General de Adopciones” (Artículo 136, CNA redacción actual).

Una de las modificaciones más significativas se refiere a los plazos del trámite de adopción, ya que los Jueces tendrán que definir la desvinculación del niño de su familia de origen en un plazo máximo de cuarenta y cinco días. Reducir los plazos en tomar tal decisión por parte del juez, evita periodos de indefinición entorno a la situación que padece el niño ya que en ese transcurso aún no es destinado a una familia adoptiva y su familia biológica no se hace cargo, por lo que, la institucionalización es inevitable.

Se requiere computar una edad de veinticinco años en los adoptantes, no estableciéndose un máximo.

El régimen de adopción plena consagrado por esta nueva ley, requiere un mínimo de un año de tenencia en la familia adoptante en las máximas condiciones que favorezcan el interés del adoptado. (Artículo 140 literal b CNA)

Se continúa priorizando la adoptabilidad de hermanos y la integración conjunta en la misma familia adoptiva, buscando la permanencia del vínculo consanguíneo.

La ley prevé en lo que refiere a los registros, el Registro Único de Adopciones, donde se deja constancia de los datos identificatorios del adoptado, adoptantes, juzgado en el que se tramitó el proceso concluyente de adopción. En el Registro de Estado Civil se procederá a inscribirlo como una inscripción tardía. No se hará mención alguna al juicio de adopción, el niño, niña o adolescente será inscripto de acuerdo al estado civil de los adoptantes. (Artículo 147 CNA, redacción actual).

El INAU cuenta con un registro de interesados en adoptar, el que debe respetar un cierto orden cronológico que puede ser alterado de acuerdo a las necesidades del niño, niña y adolescente. En este caso el artículo 139 CNA actual, permite también la adopción por parte del nuevo cónyuge o concubino del progenitor del hijo con filiación matrimonial o legalmente reconocida.

En suma podemos decir que se prevé una única forma de entrega, poniendo en evidencia los mecanismos que se configuran fuera de la órbita del Estado, y en este caso hacemos referencias a las situaciones que se generan fuera del organismo de INAU; familias que decide adoptar a niños, niñas y adolescentes fuera del sistema.

Consideramos que se buscó la revalidación social del sistema de adopciones otorgándole un papel protagónico y monopólico a la institución, recayendo también en él las únicas responsabilidades de su funcionamiento. Lo que cabe cuestionarse en esta etapa del trabajo, es si dicha institución actualmente puede sostener en forma exclusiva los procesos, como justificó en las discusiones parlamentarias previas a la aprobación del mismo.

3.6 Debilidades de la ley.

Debemos tener en cuenta algunos elementos que ponen en evidencia la fragilidad de la ley y que sería necesario considerar en la reformulación que por estos días se avizora.

En primer lugar, podemos decir que una vez que se ahonda en el texto, encontramos que no se menciona de forma explícita la posibilidad de adopción por personas solteras, mientras que el CNA destinaba en el Capítulo XI el numeral IV (Artículo 135 y siguientes) a la adopción simple.

El art. 1 dice que "(...) *el hijo sustituirá su primer apellido por el del padre adoptante y el segundo apellido por el de la madre adoptante. De ser adoptado por una sola persona sustituirá solamente uno de los apellidos (...)*". (CNA, redacción actual).

No obstante, en el discurso expresado por la Directora de Departamento de Adopciones de INAU, se manifiesta que (...) *"habitualmente o la gran mayoría son parejas que pueden estar casadas o no, y personas que quieren llevar adelante un proyecto de familia monoparental que pueden ser mujeres u hombres, y también hemos tenido consultas de parejas del mismo sexo."*(...) (Camejo; 2011: 2).

Existe una brecha entre lo que la ley manifiesta y lo que el legislador puede considerar. Esa ambigüedad, por así llamarlo, también es posible de observarse cuando se menciona el papel que juega la familia a la hora de ser seleccionada por el equipo de trabajo del ILAYA. En ninguna de las entrevistas tomadas como insumos para conocer o tratar de entender las cuestiones que hacen al proceso de adopción, se especifica con claridad las características que debe presentar la misma. Solo se menciona que (...) *"la familia adecuada es el lugar ideal para que los niños puedan desarrollar todo su potencial. Y*

decimos la familia adecuada porque no es cualquier familia, sino la adecuada para que el niño desarrolle su potencial". (Opus; cit).

Desde el INAU se hace especial hincapié en que la adopción no sea tomada solo como una solución para un niño, niña o adolescente carente de una familia para desarrollarse como ser social; sino que la situación de adopción es considerada como un proceso complejo signado por dos tipos de pérdidas, *"(...) desde el punto de vista de los niños, existe la ruptura con su familia de origen y la posibilidad de integrarse a una nueva familia. En el caso de la familia que va a recibir a ese niño, está presente la pérdida que ha generado la posibilidad de concebir niños, razón mayoritaria en las adopciones que se verifican en nuestro país. Este tipo de pérdidas necesita evaluaciones, procesos de duelo y elaboración para que el vínculo que se establezca entre ese niño y los padres adoptivos sea sano, no genere patologías y, por tanto, permita un desarrollo normal del niño". (Comisión de Constitución, Códigos, N°1330, mayo del 2008: 3).*

A pesar de la ambigüedad existente entre la redacción y la interpretación de este marco jurídico, es interesante resaltar que el punto señalado en líneas anteriores puede ser tomado como una fortaleza a considerar. En el mismo se pretende salvaguardar el derecho de identidad del niño, niña o adolescente cuando es abandonado por su familia de origen.

Decimos una fortaleza por el hecho de que en la mayoría de los casos donde la entrega se verifica fuera de los mecanismos establecidos, se corre el riesgo de no poseer datos validos acerca de su verdadero origen, obstaculizando en el futuro rearmar su historia de vida.

Otro de los puntos que nos conduce a demostrar las debilidades de la ley tiene que ver con la monopolización del sistema a cargo de INAU una vez que se pone en práctica la norma. Este es un nudo crítico y difícil de comprender.

No se cuenta con elementos claros que permitan determinar porque el proceso de la integración del niño a la familia adoptiva tiene que ser realizado por una única entidad que deja sin vigencia la experiencia por largas décadas del Movimiento Familiar Cristiano.

En lo que hace a los argumentos expresados en la Comisión de Constitución Códigos, Legislación general y Administración, así como entrevistas radiales y artículos de prensa, entre otros, sólo se menciona el

nuevo sistema a cargo del Estado y respecto al desplazamiento de la ONG que venía trabajando en el área solo se expresa la dificultad de adecuar el funcionamiento de la misma a la actual normativa, pero no se especifica cuál sería el impedimento para que abandonara la temática.

“(...) es una iniciativa basada en una buena voluntad, con una organización voluntaria, con bajo nivel de tipificación, con precariedad en los registros. Sin desvalorizar para nada el trabajo que históricamente ha realizado, nos parece que no da las garantías del caso. Sobre todo nos preocuparía muchísimo que se diversificara este tipo de iniciativas.” (Giorgi¹¹, Sección del 24 de Octubre del 2006: 10). Sin lugar a dudas, esto no puede ser un argumento válido y justificativo para tomar tal medida.

La mayoría de los senadores que brindaron su testimonio no estaban de acuerdo en que se centralice la función- poder en el Estado, otorgando elementos claros y válidos desde el punto de vista racional, si comparamos con lo expresado por integrantes de la institución INAU.

Así, el Senador Sergio Abreu (Partido Nacional- Alianza Nacional), manifestó *“(...) hemos visto que en el ámbito social están funcionando instituciones (no gubernamentales, como es el caso del Movimiento Familiar Cristiano) muy eficientes y que, desde nuestro punto de vista, han cumplido un trabajo con resultados muy positivos, más allá de los aspectos que puedan señalarse como deficiencias. Obviamente, el Estado no puede quedar ajeno a esas deficiencias; quizás haya sido el que ha tenido y tiene mayores deficiencias en el manejo de estos temas, y esto lo digo en términos comparativos y no absolutos. Considero que en el proyecto de ley este tema se plantea de una forma un tanto excluyente, y por esa razón no me gusta. Si bien me agrada la participación del Estado, no estoy de acuerdo en que sea un todo”.* (Sección del 27 de Mayo del 2008:3).

El Senador Washington Abdala (Partido Colorado), también discrepó y su opinión tuvo como fundamento principal el desacuerdo con que el Estado (INAU), sea el encargado absoluto de la selección, capacitación y trabajo con la familia adoptiva. *“Se otorga un papel demasiado protagónico al Estado; (...) hay entidades de la Sociedad Civil que trabajan muy bien en este tema. La experiencia comparada muestra que en la Sociedad Civil hay gente que se*

¹¹Presidente de INAU en aquel momento.

mueve con una abnegación y una capacidad de entrega tan enorme que muchas veces en términos prácticos ayuda mucho más que el Estado puede hacer con sus lentitudes y sus parsimonias (...). (Sección del 17 de Abril del 2007: 3).

Por otro lado, encontramos que los argumentos brindados por los Senadores a la hora de plantear las ventajas para continuar otorgándole participación al tercer sector, no fueron lo suficientemente fuertes como para entablar una discusión en profundidad. Solo se limitaron a destacar el buen funcionamiento de la ONG utilizando como argumento la practica incuestionable del Movimiento Familiar Cristiano.

Desde el propio INAU solo se cuestiona la precariedad de registros llevados a cabo por la ONG pero no se aportan elementos más contundentes que lleven a justificar la monopolización del sistema.

En dicha discusión se menciona y actualmente podemos observar que el actual Presidente de INAU, Javier Salsamendi, introduce el tema de la venta y compra de niños, niñas y adolescentes, por lo cual, podemos decir que es más factible de hipotetizar que la institución temió este tipo de acciones por lo que, buscó mediante la ley el rol de controlar, brindando así las garantías necesarias para evitar la comercialización de niños.

El senador, Moreira del partido Nacional, quien participó en algunas secciones de la discusión, expresó muy acertadamente entorno a la medida que esta nueva ley; (...) *“lo que se teme es la comercialización de niños y que esto se convierta en un procedimiento con fines de lucro, que quizás ocurra en las salas de los hospitales con enfermeras y con algún tipo de personal de servicio. Pero no creo que ello tenga lugar a nivel de estas organizaciones que intervienen en la etapa previa y en la posterior, y que luego realizan un seguimiento de esas situaciones. Muchas veces, el Estado es mucho menos competente que estas organizaciones en ese sentido. Por lo tanto, me parece que podríamos buscar una suerte de flexibilización de esas normas”*. (2007: 15).

A dos años de implementación de este marco jurídico, el presidente de INAU, manifiesta que se buscó (...) *“evitar la discrecionalidad en la entrega digamos en términos de posterior tenencia que podría concluir en una adopción o no pero que permitía en todo caso la eventualidad de que esto se planteara y*

lograr evitar que esa discrecionalidad en el manejo de los hospitales, los magistrados y el directorio del INAU o cualquier institución que pudiera tener cualquier tipo de relación con este tipo de temas. Esto es no permitir que ocurra en Uruguay (por lo cual hemos sido observados varias veces), la posibilidad de que la eventual entrega de un niño se produjera sin que tuviera que darse determinado tipo de pasos legalmente establecidos. Esto además es un sistema que no planteamos que se dieran todos los casos ni responde a denuncias judicialmente comprobadas aunque ha habido pero era un mecanismo que podía facilitar la compra y venta de niños”. (Fragmento de entrevista realizada en el mes Noviembre 2011¹²).

Lo interesante de resaltar es que en aquella discusión del proyecto de ley no se utilizó dicho argumento para justificar el por qué se solicitaba la exclusividad del INAU y en la actualidad se utiliza como argumento valedero y justificativo a la hora de responder acerca de las deficiencias del sistema.

La propia realidad demuestra la dificultad de poder llevar a cabo lo que se plantea desde la discusión parlamentaria.

La ley 18.590 es ejemplo de ello por un lado, se intenta reconocer ciertos derechos que coinciden con tratados internacionales, pero por otro lado, cuando se implementa el marco jurídico, observamos la dificultad de hacer efectiva las prácticas de adopción.

Es natural que toda institución social no permanezca inmutable en el tiempo. INAU, luego de poseer la exclusividad entorno a la adopción implementó diferentes mecanismos o programas para dar respuesta a la temática, con el objetivo de disminuir la institucionalidad de la población que se encuentra en situación de adoptabilidad.

Diversos artículos de prensa demuestran la conflictividad que aún sigue generando poder implementar y hacer efectivo los plazos establecidos para quienes atraviesan estas situaciones.

Así lo refiere el artículo de prensa del semanario *Búsqueda* del 15/9/2011 en el que Jorge Ferrando (Consejero de INAU), expresó “(...) el INAU, tiene pronta la campaña “suma familia”, que es una “convocatoria” a hogares

¹²Entrevista realizada por Noelia Etcheverry para Sala de Redacción. Licenciatura en Comunicación Udelar.; 85: 2011.

uruguayos “para dar apoyo de cuidados, en términos de atención parcial o de tiempo completo, a niños que no pueden estar en familia de origen o precisan atención”. (2011:13).

“(…) este régimen será distinto al “sistema de cuidadoras”. “(…) este mecanismo le ha generado problemas al INAU en los últimos años, ya que varias cuidadoras iniciaron acciones legales contra el organismo para que se equipare su salario al del resto de los funcionarios del instituto”. (Opus, cit).

Asimismo, agregó que se firmaría un “acuerdo” con las familias que estén interesadas en formar parte de este nuevo programa, aclarando que éste es un cuidado “transitorio”, que no necesariamente implica alguna retribución económica.

Las nuevas acciones o programas como es llamado por las autoridades, reflejan la precariedad del sistema. Es cuestionable si estas medidas que intentan dar respuesta a la ineficiencia de la responsabilidad que en aquel proyecto, argumentadas muy levemente, son reflejo de la imposibilidad de que el Instituto logre por sí sólo llevar adelante y poder controlar las adopciones en nuestro país.

Indudablemente el INAU considera que lo irregular sería que los niños se encontrasen institucionalizados mientras se resuelve su situación, es decir, se concrete, o se lleve a cabo la desvinculación con su familia de origen para luego finalizar en una adopción, hecho que compartimos rotundamente.

Sin embargo pareciera que lo regular es seguir creando diferentes programas que pretenden dar respuestas a las necesidades de los niños, niñas y adolescentes. Desde la reformulación de los programas se utiliza el interés superior del niño como principal premisa, pero en la práctica este no se refleja.

Otro de los inconvenientes que enfrenta la institución y que el pasado miércoles 11 de Enero del 2012 fuera noticia en la portada del diario El País, refiere al programa de madres cuidadoras de INAU, quien denuncia el incumplimiento del plazo de 45 días para solucionar la situación de los menores de edad. En este caso pasados 18 meses, se retiró del hogar de cuidado a una niña con el argumento de que formaba parte del programa de adopción y debía ser entregada a la familia adoptante.

Es de pensar que debido a situaciones como la descripta, se intente desde el organismo realizar una serie de modificaciones en los programas de

acogimiento familiar. Ejemplo de ello podría ser la propuesta de familias amigas como es llamado por la Institución, presentado por el organismo en el mes de diciembre pasado.

Si bien podemos señalar que las madres sustitutas que se encuentran al cuidado de menores de edad, no integran la nómina de familias para adoptar (registro exclusivo del INAU) la ley actual no lo prohíbe, pero sí existe, según autoridades de INAU un reglamento interno que acredita tal decisión

"Asimismo - basándose en el 132.5 de la ley de Adopciones, la diputada Alonso, recordó - que si el niño generó "vínculos altamente con la familia en la cual está integrado" se debe dar prioridad a esa familia. "Y, en este caso, en 18 meses se generó un vínculo afectivo fuertísimo". Aquí se refleja nuevamente la ambigüedad que existe entre una norma y lo que la institución manifiesta en su discurso.

Este tipo de situaciones repercute directamente sobre el niño e indirectamente sobre la sociedad ya que existe un cierto descreimiento en lo que hace a la visión de la institución INAU. Tal afirmación puede sostenerse si nos remitimos a la noticia brindada por la radio "El Espectador", donde se expresa que *"Las autoridades uruguayas presentarán una denuncia frente a la Justicia para que se investiguen supuestas adopciones de niños a través de Internet, que viola la legislación del país. (El Espectador; Enero 2012:1).*

Esta denuncia penal, *"(...) tendrá por objetivo "que la policía y la justicia investiguen" para tratar de determinar "si hubo casos de adopciones ilegales", - agregó Ferrando. Una ley aprobada en 2009 "busca evitar el tráfico de niños en cualquier caso, así los intereses sean económicos o afectivos", destacó el funcionario. (Opus; cit).*

En dicho artículo, también se menciona la disconformidad que las familias interesadas en adoptar tienen frente a la ley ya que no se cumplen con los plazos que está establece. Tampoco la ley permitió agilizar los procesos como fue mencionado en la discusión parlamentaria.

"Según cifras oficiales, en 2009 se concretaron 67 adopciones de niños en Uruguay pero en 2010, cuando la nueva ley se puso en práctica, las adopciones se redujeron a 29". (El Espectador; Enero 2012:3).

La razón, según el presidente del INAU, fue "una falta de coordinación y algunas discrepancias" entre ese organismo y el Poder Judicial. Esos

inconvenientes aparentemente se lograron solucionar el pasado año, en el cual las adopciones crecieron a 74. En la primera semana de 2012, el INAU y la Justicia concedieron otras cuatro adopciones y un número similar está previsto para los próximos días. (Opus, cit).

Otro de los elementos que demuestran la disconformidad del sistema de las familias que desean poder ser padres adoptivos se refleja en otro de los artículos brindados por "El Espectador", donde a través de un "Sitio en internet madres uruguayas ofrecían sus hijos en adopción y parejas se interesaban por adoptarlos".

La ley buscó en cierta forma evitar situaciones que de hecho son irregulares, pero terminó en forma inesperada brindando la conformación de otras alternativas al observarse cada vez más la conflictividad del tema.

No es intención de este trabajo realizar valoraciones acerca de la temática, pero pareciera que cuando en términos reales o en la práctica cotidiana no se comprueban o no se observan datos específicos, comienzan a surgir caminos irregulares que sí dan respuestas inmediatas, o por lo menos pareciera darlos al problema de ser padres adoptivos.

Vale señalar que esta investigación esta comenzado a realizarse, aquí solo intentamos poder comprender el nuevo fenómeno latente.

Actualmente la comisión parlamentaria estudia a partir de las disconformidades y dificultades del sistema una nueva reforma.

3.7 El aporte del Trabajo Social.

Desde el rol del trabajador social nuestro objetivo, es poder hacer efectivos y "*(...) garantizar los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes, implica diseñar y gestionar políticas universales tanto de empleo, seguridad social, salud, educación y vivienda para las familias de los niños, ya que éstas han sido abandonadas por políticas públicas irresponsables acotadas a la idea de que con el solo crecimiento de la economía opera la redistribución de la riqueza generada por el país, lo que se ha transformado en una falacia*". (Uriarte; 2004: 17).

Como profesionales en el área de las Ciencias Sociales, más específicamente en la formación de Trabajadores Sociales, contribuir al



ejercicio y el respeto de los Derechos Sociales es uno de los principales objetivos a seguir, así como la "(...) *intervención en la solución de los problemas sociales de individuos, familias, grupos, comunidades territoriales, organizaciones y movimientos sociales en relación a su calidad de vida y sus potencialidades no resultan contextualizadas en el marco de las relaciones sociales*". (DTS-FCS-Udelar; 1992: 4), con el fin de poder reivindicar situaciones que de hecho se enmarcan en la vulnerabilidad.

En lo que hace a la temática en estudio se debería de aspirar a que la separación del niño de su medio familiar solo se produzca en situaciones excepcionales y debidamente justificadas. En caso de no poder reivindicar la decisión tomada por la familia de origen, nuestra intervención estaría focalizada a subsanar los derechos que les han vulnerado, promoviendo su respeto y efectivización, focalizando la mirada en el interés superior del niño, niña y adolescente.

Promover la adopción, agilizarla en lugar de restringirla como sucedió en nuestro sistema, es una manera de evitar que decenas de niños vivan en instituciones estatales.

"Es indudable que, en parte, la espera está en función de las garantías que hay que dar, porque al adoptar se traslada la patria potestad de una persona a otra, y eso requiere un análisis de las personas que aspiran a adoptar. En ese sentido, es razonable que exista un tiempo para que el juzgado analice a los aspirantes. A veces las garantías se desvirtúan un poco cuando se interpone la burocracia, pero hay que tratar que existan las garantías por las garantías en sí mismas. Hay que buscar mecanismos para que los requisitos exigidos a los adoptantes sean más ágiles y que el juez y no el aparato que se crea alrededor del trámite sea quien los aprecie". (Vescovi; 2010: 6).

El énfasis no pasa por reorganizar nuevos sistemas de adopción que tienden en cierta forma a monopolizar y restringir las funciones, sino por el contrario, se debería comenzar por cuestionar por qué en Uruguay no pueden convivir ambos mecanismos y que hace imposible ejercer buenos controles. Cuestionarse tal fenómeno sería una pregunta acertada con resultados altamente positivos ligados a posibilidades efectivas de confluencia entre los agentes del Estado y las organizaciones de la Sociedad Civil. La articulación de estos ámbitos puede dar lugar a experiencias efectivas de desarrollo integral de

quienes enfrentarán futuros procesos de adopción otorgando herramientas de abordaje a nuestra profesión.

En lo que hace a la formulación de políticas públicas se debería de tomar una postura crítica de los diferentes actores del sistema, articulando el mismo con diferentes disciplinas, entre ellas, con el trabajo social ya que se caracteriza por tener un trabajo asiduo de inclusión del ser social y planificador de políticas públicas. (DTS-FCS-Udelar; 1992). Es una mirada crítica que mencionamos debería realizarse en los mecanismos de implementación del marco jurídico desarrollado.

“Es necesario tomar en cuenta una noción dinámica de las instituciones, ya que desde las normativa se nos presentan como estáticas, con lógicas cerradas, pero el funcionamiento real expresa otras dimensiones no previstas, que dan cuenta de las relaciones interpersonales que se generan bajo ciertos dispositivos institucionales”. (Uriarte; 2004: 22).

Se debe cuestionar el modelo establecido, depositando una mirada constructiva hacia la política social que se aplica en función del perfeccionamiento y modificación.

Como desafío en esta área de intervención, desde nuestro rol, se debería de diseñar escenarios posibles que integren al niño a una familia que ya se encuentre en la lista de nómina que posee el INAU y dejar de reformular programas que intenten dar respuesta a la problemática de la institucionalidad. Se debería tener cuidado en la efectivización de los plazos establecidos, ya que las demoras afectan sustancialmente el crecimiento psicosocial del niño al generar fuertes lazos afectivos que difícilmente no influyan en el desarrollo integral.

La generación e implementación de las diferentes modificaciones en nuestro país tuvieron sus particularidades en las diferentes administraciones democráticas y procesos de reforma de nuestro estado, por lo cual, estos procesos no son ajenos a la formación de las culturas institucionales y las prácticas que estos desempeñan.

“Ninguna institución puede cumplir sus fines cabalmente, pues siempre existen márgenes de actuación que no son controlables por quienes detentan la autoridad y el control de las instituciones. Las mismas se enfrentan a

malestar y la inercia que generan, a la tensión entre lo instituyente y lo instituido (...)" (Uriarte; 2004: 21).

La ley es ejemplo de ello como fuerza instituyente y por otro lado la fuerza de lo instituido, las normas, los mecanismos, programas de INAU; el desafío radica en poder articular ambas y poder hacer efectivos los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Conclusión:

Resulta difícil finalizar este trabajo con conclusiones cerradas o respuestas claras a algunas de las motivaciones que impulsaron la elección de la temática en estudio y las líneas de hipótesis que guiaron el desarrollo de dicho documento.

No obstante, cabe señalar que algunas de éstas se han visto confirmadas, y al mismo tiempo aparecen nuevos elementos de gran riqueza que dan cuenta de las contradicciones y de la vitalidad que aún persiste en el sistema de adopciones en nuestro país.

Sin duda, éste constituye un terreno fértil donde se debe continuar profundizando para poder entender las diversas dificultades que se presentan en la actualidad a la hora de poner en práctica la ley 18.590.

El nuevo sistema de adopción se ubica dentro de algunas de las reformas implementadas por el gobierno actual. En este caso, podríamos afirmar que es una experiencia relativamente novedosa en lo que hace a las funciones del Estado. En general la historia indica que las principales reformas han estado vinculadas a la participación de la sociedad civil, de las ONG o del tercer sector. Empero, en lo que hace a la adopción, observamos que por medio de la ley se buscó la monopolización del sistema, dando de este modo exclusividad al INAU. Claramente visualizamos que se intentó revalorizar la identidad del organismo en la sociedad, dejando en evidencia las situaciones que se dan fuera del mismo, que según las autoridades, no otorgan todas las garantías necesarias para los niños, niñas y adolescentes.

“En Uruguay todavía es habitual utilizar el sistema de “guarda puesta” (es decir de familia constituida de hecho, sin control estatal) como antesala de la adopción, recurriendo luego al Tribunal para que homologue y legitime las decisiones adoptadas fuera del debido proceso. Esta práctica pone en riesgo el destino de los niños y niñas, sea porque pueden resultar insertados en familias que no necesariamente tienen las condiciones psicosociales para adoptar o porque aumenta su vulnerabilidad frente a distintas formas de venta y tráfico. En el procedimiento vigente, se han distribuido las competencias y el control del proceso entre distintos actores: el juez, el equipo especializado, el INAU,

etcétera. Este punto es trascendente, porque otorga transparencia y profesionalismo al sistema". (Opus; cit: 4).

Por otra parte, se percibe en la actualidad indefinición y ambigüedad en el papel del organismo frente a determinadas situaciones analizadas en el cuerpo del trabajo. Sería interesante pensar que en muchos aspectos, se han venido efectivizando nuevas formas de relación entre el Estado y la sociedad civil, en el sentido de apertura de espacios para que nuevos actores emprendan diversas funciones de acuerdo a su especificidad. En esta línea y tal como señala Pastorini citando a Fleury (1996), *"la tendencia de la reforma del Estado en el campo de las políticas sociales (...) no se coloca más sobre una polarización entre Estatización vs Privatización, sino como la creación de un complejo mix de instituciones públicas y privadas que se articulan de acuerdo con las funciones que cumplan. (1999: 41)*. Por ello nos resulta difícil de comprender porque en la temática de estudio el proceso de reforma fue totalmente distinto al que el Estado acostumbra a desarrollar.

En cuanto al análisis de los antecedentes legislativos no surgen argumentos que permitan sostener la restricción que recayó a las actividades de organizaciones de la Sociedad Civil en la intervención de los procesos adoptivos y tampoco se registraron denuncias en la gestión de la organización específicamente citada.

Asimismo los senadores que la participación en la Comisión de Constitución, Códigos, Legislaciones general y Administración expresaron que la participación de la sociedad civil en diferentes temáticas, genera espacios aparentemente viables y confiables para muchas de las personas que deciden transitar el camino de la adopción. Sin embargo sus discursos no fueron lo suficientemente fuertes como para evitar la exclusividad del INAU.

Quizás la falta de formación entorno a la adopción, fue uno de los elementos que influyó negativamente en la discusión por parte de los senadores partícipes en las diferentes secciones. En muchas de las instancias no se mantuvo la participación de las mismas personas, hecho que llama la atención porque demuestra que aún no se le otorga la verdadera importancia

que se debería de dar cuando es la vida de los niños, niñas y adolescente la que está en discusión.

Por otra parte, tampoco hubo argumentos -al menos explícitos- de las autoridades políticas y administrativas del INAU que fundamentaron el cambio del rol monopolizador del estado en la gestión adoptiva.

En lo que respecta al INAU, debería haber mantenido la función establecida en el Artículo 68 del CNA el que le confiere la competencia de *“órgano administrativo rector en materia de políticas de niñez y adolescencia, y competencia 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 políticas a través de distintos programas, proyectos y modalidades de intervención social, públicas o privadas, orientando el fortalecimiento de las familias integradas por niños y adolescentes”*.

Podríamos preguntarnos tal vez en qué medida las tensiones internas dentro del INAU, así como las existentes entre éste y el ILAYA, los jefes departamentales y otras direcciones con incidencia en el tema han influido o no en el diseño de esta política de gestión de infancia. Sin lugar a dudas, esta suposición es sumamente difícil de comprobar ya que nunca se explicitaron debilidades internas del propio organismo. En la medida que estas cuestiones sean jerarquizadas a la hora de repensar la reforma de la ley, podrían contribuir a fortalecer los procesos de adopción atendiendo a las necesidades de los niños, niñas y adolescentes.

Podríamos afirmar que existe una clara inadecuación entre los planteamientos teóricos de las políticas sociales y las formas de implementación, donde es difícil visualizar contribuciones para lograr los fines planteados en la ley.

Los informantes parlamentarios son los mismos ejecutores de las políticas gubernamentales y a su vez quienes las transgreden. Hay que romper el círculo y para ello lo primero es reconocerse como parte articuladora de ese sistema que se quiere cambiar. Detrás de esta opción existe resistencia y temor

en las transferencias del poder, pero de todos modos los diferentes actores involucrados deberían seguir caminos que estimen necesarios para lograr nuevamente la participación de este sector en la temática.

En la práctica observamos que no se tiene en cuenta el interés superior del niño como es plasmado en el Código de la Niñez y Adolescencia ya que no se busca solucionar el tema de fondo, solo se fomenta la creación de nuevos programas de alternativa familiar, madres sustitutas, o familias amigas.

Consideramos que es el propio Estado, quien debería generar mecanismos para garantizar y proteger este principio como parte integral del ejercicio de la ciudadanía. Son las políticas sociales un instrumento para contribuir a ello.

Sin embargo no dejamos de reconocer que es un tema sumamente difícil de abordar y de modificar, pero es necesario que estas instancias se den para lograr mayores niveles de eficiencia y concretar una mirada integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en la práctica y no solo en la teoría o el discurso utilizado por el Directorio de INAU.

Compartiendo las palabras de Jara, *“(...) cuando teóricamente se produzca una apropiación crítica y creadora de la práctica, y cuando a través de la práctica, se realice una re-creación de los conceptos teóricos. Es allí, en la transformación de la práctica social, donde los conceptos adquieren un significado real y no son simplemente frases vacías que sólo pueden repetirse de memoria...”* (Jara, O.; 1983:46)

Bibliografía:

- Baráibar, Ximena. (2007). *Poco, para pocos y por poco tiempo: políticas sociales en tiempos de emergencia* en *Revista Escenarios*. Vol. 7, N° 12. Montevideo.
- Bresser Pereira y Cunill Grau Nuria. (1998). *Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal, en Lo público no estatal en la reforma del Estado.*; comp. C. B. Pereira y N.C. Grau. Argentina. Ed. Paidós.
- Cestau, Saúl. (1982). *Derecho de familia y familias*. Tercera Ed. Tomo II. Fundación Cultura Universitaria.
- Claramunt, Adela. (2006). *Participación en las políticas sociales descentralizadas. El impacto en los actores sociales*. Buenos Aires. Ed. Espacio.
- Coraggio, José Luis. (2004). *De la emergencia a la estrategia. Más allá del "alivio de la pobreza. Cap. 4 Las nuevas políticas sociales: el papel de las agencias multilaterales*. Buenos Aires. Ed. Espacio.
- Cruces de Saad, Beatriz. (1984). *Servicio Social y Adopción. Alternativa óptima frente al problema de la minoridad abandonada*. Buenos Aires. Ed. Humanitas.
- De Armas, Gustavo. (2008). *Sustentabilidad social. Reflexiones sobre la relación entre la Estrategia Nacional para la infancia y la adolescencia" y el modelo de desarrollo de Uruguay hacia el año 2030*. Comité de coordinación estratégica de infancia y adolescencia, Montevideo, Uruguay.
- Eroles, Carlos. et al. (2001). *Políticas públicas de infancia. Una mirada desde los derechos*. Buenos Aires. Ed. Espacio.

- Filgueira, Carlos y Filgueira Fernando. (1994). *El largo adiós al país modelo*. Montevideo. Ed. Arca.
- Fleury, Sonia y Molina Carlos. (2002). *Modelos de protección social” en Diseño y gerencia de políticas y programas sociales*. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).
- García Méndez, Emilio. (1994). *Derecho de la infancia-Adolescencia en América Latina: De la situación irregular a la protección integral*. Forum. Santa Fe. Bogota, DC, Colombia.
- García, Socorro. (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 del adolescente del Uruguay*. Comité de coordinación estratégica de infancia y adolescencia. Montevideo Uruguay.
- Jara, Oscar. (1983). *Metodología de la Educación Popular.*, Quito, Ecuador. Ed. ALFORJA-CEASPA.
- Jelin, Elizabeth. (1998). *Pan y afectos. La transformación de las familias*. Buenos Aires. Fondo de cultura económica.
- Midaglia, Carmen. (2000). *Alternativas de protección a la infancia carenciada. La peculiar convivencia de lo público y lo privado en el Uruguay*. Buenos Aires. Colección Becas de Investigación, CLACSO-Asdi
- Pastorini, Alejandra (2005) *¿Quién mueve los hilos de las políticas sociales? Avances y límites en la categoría concesión-conquista” en Libro Temas de Trabajo Social*. Montevideo: DTS-FCS-UDELAR.

- Peralta, M^a Inés y Reartes, Alejandra (2000). "Niñez y Derecho". Buenos Aires. Ed. Espacio.
- Pilotti, Francisco (1988) *Manual de procedimientos para la formación de la familia adoptiva. Derecho a tener derecho*. Tomo 2, Unidad VIII, Oficina Regional para A. Latina y el Caribe. Uruguay .ed. UNICEF.
- Rivero de Arhancet, Mabel y Ramos Cabanellas, Beatriz. (2010). *Adopción: Nuevo régimen: Ley 18.590 de 18 de Setiembre del 2009*. Montevideo. FCU.
- Schettini, Patricia y Sarmiento, Julio. (2000). *Relación entre trabajo, ciudadanía y democracia. Transformaciones del nuevo régimen social de acumulación en Cortazzo Inés y Moise Cecilia (comp.) Estado, salud y desocupación. De la vulnerabilidad a la exclusión*. Buenos Aires. Ed. Paidós.
- Sottoli, Susana. (2000). *La política en América Latina bajo el signo de la economía de mercado y la democracia* en Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe, N° 68, pp 3-22.
- Uriarte, Carlos Elías, coord. (2004). *Aproximación crítica al Código de la Niñez y la Adolescencia de la Republica Oriental del Uruguay: ley 17.828, de 7 de Setiembre de 2004*. Montevideo. FCU. UNESCO.
- Varela, María del Rosario. (2008). *Paradigmas, debates, tensiones en políticas de niñez. Aportes para una transición*. 1ºed Buenos Aires. Ed. Espacio.

Fuentes documentales:

- Camejo, Olga. (2011). *Nuevos arreglos familiares: Una visión de la adopción en la relación con las nuevas familias*. Tutora Consuelo Raggio. DTS-FCS-UdelaR.
- Código de la niñez y la adolescencia del Uruguay. *Ley n° 17.823 de 7 de Setiembre de 2004*.
- Derecho a tener derecho. (1999). *Infancia, derecho y políticas sociales en América Latina y el Caribe. Programa regional/Nacional de capacitación en derechos del niño y políticas sociales para la infancia y adolescencia en América Latina y el Caribe*. Tomo I, III, IV. UNICEF.
- Ley 16.137 la ratificación de la CDN. Setiembre de 1990.
- Midaglia, Carmen. (1997). *Reforma del estado en el campo social: elementos para una discusión*, en revista de Ciencias Sociales, N° 2, Montevideo.
- Midaglia, Carmen. (2007). *La izquierda en el Gobierno: ¿Cambio o continuidad en las políticas de Bienestar Social?* en revista Uruguay de Ciencias Políticas.
- Plan de estudios 1992, Licenciatura en Trabajo Social, DTS-FCS-UdelaR.
- UNICEF. (2004). *La convención en tus manos. Los derechos de la infancia y la adolescencia*. Montevideo-Uruguay. UNICEF.
- UNICEF. (2009). *Observatorio de los derechos de la infancia y la adolescencia en Uruguay 2009. 20 años de la Convención sobre los*

derechos del niño. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. UNICEF.

- Comité de los derechos del niño y adolescente. (1997). *Y la legislación ¿qué rumbo toma? : análisis del proyecto del código de la niñez y la adolescencia*. Comité de los derechos del niño y del adolescente. Montevideo.

Recursos tomados de la web:

- Artículo de prensa. El país (2011). "Buscan cambiar la ley de adopciones". Proyecto. Un grupo de legisladores presentarán propuesta para agilizar los plazos, año XCIV, Noviembre, ppA3.
- Artículo de prensa "Programa Familia Amiga del INAU busca que el niño forme parte de una dinámica familiar distinta a la de origen". Disponible en http://www.espectador.com/1v4_contenido.php?id=228723&sts=1 [acceso 6/ 01/ 2012]
- Artículo de prensa. "El INAU presentó su plan de acogimiento familiar". Disponible en http://www.espectador.com/1v4_contenido.php?id=227478&sts=1 [acceso 30/ 12/ 2011].
- Artículo de prensa. Búsqueda (2011) "INAU lanza campaña para fomentar que las familias uruguayas se hagan cargo parcial o totalmente, de niños en condiciones de ser adoptados" en revista semanal, año XL, N° 1.628, 15 al 21 de Setiembre, pp 13.
- Artículo disponible en www.paula.com.uy/web_mayo/web/Notas/la_amarga_espera.htm [acceso 20/9/2011].
- Artículos de prensa. "INAU arremete contra adopción de niños por internet". Disponible en

http://www.espectador.com/1v4_contenido.php?id=230218&sts=1 [acceso 8/ 01/ 2012].

- Discusión Parlamentaria de la ley 18.590 en Comisión de Constitución, Códigos, Legislaciones general y Administración. Disponible en [http://parlamento/AsuntodelParlamento N° 30666.htm](http://parlamento/AsuntodelParlamento%20N%2030666.htm) [acceso Setiembre de 2011].
- [http://www.elpais.com.uy/120112/ultmo618158/ultimomomento/partido nacional-indignado-con-actuación-del-inau-en-canelones](http://www.elpais.com.uy/120112/ultmo618158/ultimomomento/partido_nacional-indignado-con-actuaci3n-del-inau-en-canelones). [acceso 12/01/2012].
- <http://www.elpais.com.uy/120113/pnacio618339/nacional/denuncian-mas-casos-de-bebes-que-el-inau-quita-asuscuidadoras/> [acceso 12/01/2012].
- Instituto de estudios legales y sociales del Uruguay (2006) Estudio sobre armonización legislativa conforma a los tratados de derechos humanos ratificados por Uruguay u otras normas legales con fuerza vinculante IELSUR. PNUD. Montevideo.
<http://www.undp.org.uy/showNews.asp?NewsId=206> [acceso 10/ 09/ 11]