



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



Universidad de la República
Facultad de Ciencias Sociales
Departamento de Trabajo Social

Monografía final para acceder al título de Lic. en Trabajo Social

***¿Cuál es la verdadera “urgencia” en esta
“consideración”?***

Una aproximación a los procesos adoptivos antes y después de la LUC

Autora: **Betina Abud**
Tutora: **Mónica De Martino**

Montevideo, Uruguay

2025

PÁGINA DE APROBACIÓN

ESTUDIANTE	Betina Abud
TUTOR/A	Mónica De Martino
TRIBUNAL	
FECHA	
CALIFICACIÓN	

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO 1. EL DERECHO A VIVIR EN FAMILIA	12
Infancias y familia	
13	
Interés superior del niño y el derecho a vivir en familia	
16	
CAPÍTULO 2. ADOPCIÓN	22
Definiciones	22
Su historia	24
Su historia en Uruguay	25
El proceso de adopción de las familias de origen, adoptivas, niños, niñas y adolescentes	29
CAPÍTULO 3. ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS DE ADOPCIÓN, ANTES Y DESPUÉS DE LA LUC	34
Antes de la LUC	34
La LUC y las adopciones	36
REFLEXIONES FINALES	39
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	43

AGRADECIMIENTOS

A mis padres por la vida y el amor de siempre; a mi hermana por acompañarme y protegerme.

A mi familia materna y paterna, a los que estuvieron y están, a los que se fueron hace mucho, cada uno me enseña e inspira desde siempre.

A mis amigas por estar y permanecer, por ser incondicionales en los peores y mejores momentos.

A mis compañeras de trabajo y a todos los que forman parte del proyecto, por la oportunidad y por creer en mí.

A Salva, mi niño mágico, mi motor y mi mejor decisión.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo corresponde a la monografía final de grado de la Licenciatura en Trabajo Social. A partir de un interés personal y del ejercicio laboral en un Centro de Acogimiento y Fortalecimiento Familiar CAFF, surgen interrogantes en el tema de la adopción enmarcada en el sistema de protección integral, siendo una de las herramientas de las políticas de protección de la infancia en nuestro país.

A partir de la implementación de la Ley de Urgente Consideración N° 19.889 (LUC) en el año 2020 se produjeron una serie de cambios, propuestos por la propia Ley, que dan lugar a otras alteraciones al menos en una de las políticas públicas del sistema de protección, a saber: los Centros de Acogimiento y Fortalecimiento Familiar (CAFF).

En este contexto, el tema central de la monografía serán las modificaciones en los procesos de adopción en los CAFF a partir de la implementación de la Ley de Urgente Consideración (LUC, N°19.889).

Entendemos que este tema conforma un asunto fundamental en materia de infancia y de las políticas públicas que se implementan para su protección, particularmente la protección del derecho a vivir en familia, y en las ocasiones en que cuando la familia de origen deja de ser el ámbito de protección, y se buscará la respuesta en una familia adoptiva.

Conociendo las repercusiones negativas de la institucionalización temprana en el desarrollo integral de niños y adolescentes, los CAFF corresponden a una respuesta a partir de la necesidad de priorizar el derecho a vivir en familia en nuestro país, debido a los altos índices de internación o institucionalización que han existido (y existen) como respuesta a la vulneración de derechos a nuestras infancias y adolescencias.

El proceso de adopción fue durante muchos años puesto a consideración bajo una mirada siempre crítica, por tratarse de un tema sensible y trascendental en la vida de los involucrados directos, los niños, niñas y adolescentes y las familias, tanto adoptantes como de origen. En gran medida la mirada estuvo siempre puesta en cuanto a los tiempos que implican involucrarse en un proceso de adopción, así como cuáles son las razones que llevan a un NNA a obtener en la condición de adoptabilidad la respuesta a su derecho a vivir en familia. Resulta de interés indagar en estas modificaciones si han afectado los procesos de adopción desde los Centros de Acogimiento y Fortalecimiento Familiar a partir de su implementación, entendiendo que los CAFF se configuran como una de las políticas públicas dirigidas a garantizar el derecho a vivir en familia.

Entendiendo que desde Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) se deben desarrollar soportes a nivel comunitario y familiar para que niños, niñas y adolescentes encuentren en sus familiares el cuidado y protección, surge preguntarse cuándo es considerado que esos soportes garantizan el cumplimiento de los derechos de los NNA que han sufrido desprotección y cuando los mismos no alcanzados por las familias de origen darán lugar al desvinculo con ese NNA.

Asimismo, preguntarse si, profundizando las estrategias tendientes a la desinternación de niños, niñas y adolescentes, mediante un fortalecimiento familiar y favoreciendo los vínculos significativos, se brindan las garantías de cumplimiento del derecho a vivir en familia, entendiendo que la familia debe ser el ámbito de protección por excelencia.

Este tema será abordado desde algunas categorías teóricas centrales que se esbozan a continuación: Los principales conceptos teóricos a trabajar serán:

Derecho a vivir en familia

La familia es el ámbito privilegiado para el óptimo desarrollo integral de un niño el cual va a insertarse socialmente de acuerdo a pautas sociales y culturales aprendidas en este ámbito, concebido como el primario e irremplazable en la socialización. Además de dar seguridades a nivel físico y de desarrollo en general, se crean los lazos afectivos, herramientas emocionales y estrategias indispensables para la reproducción social.

Sin importar el arreglo familiar en el cual esté inserto el niño, es decir si es con ambos padres, uno de ellos, con otro familiar o en una familia que sustituya a la primaria, siempre va a significar una diferencia con el niño que se ve privado de la vida en familia. No se trata de que sí o sí estén con su familia de origen, en muchas ocasiones se trata de adultos referentes que proporcionan las seguridades y cuidados de acuerdo con las necesidades del niño o adolescente. Aquí se revisarán: “Los derechos de las niñas, niños y adolescentes privados del cuidado de su familia total o parcialmente, el análisis de su estado de cumplimiento” (Aldeas Infantiles)¹, Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA)².

Fortalecimiento familiar

Si bien la responsabilidad de los cuidados de los niños y adolescentes de una familia se coloca en sus adultos referentes, en nuestro país el derecho a vivir en familia es concebido como

¹<https://www.aldeasinfantiles.org.uy/biblioteca/publicaciones-materiales-institucionales/los-derechos-de-las-ninas-ninos-y-adolescentes>

² Ley 17.823. Código de la niñez y la adolescencia.

file:///C:/Users/Funda/Downloads/CodigodelaNiezylaAdolescencia.pdf

derecho fundamental, por lo que es el Estado quien debe garantizar la protección de la infancia con políticas públicas que acompañen a las familias.

Nuevamente reconociendo que la familia es el ámbito privilegiado para el desarrollo y el crecimiento de una persona, se pondrá énfasis en agotar las posibilidades de esa familia para recuperar sus capacidades de cuidado. Esto es buscar las estrategias, a nivel comunitario y territorial, por ejemplo, para apoyar a estas familias, que en general ya han pasado por anteriores procesos de vulneración para llegar a estas instancias. Es decir que las familias que pierden o ven debilitadas sus capacidades de cuidado han sido vulneradas en sus derechos fundamentales: acceso a la vivienda, alimentación, educación, salud, lo cual repercute en sus estrategias para el cuidado. Dicho de otra forma, es que no han podido cuidar porque les ha faltado vivienda, trabajo, ingresos.

Adopción

Cuando las familias hayan perdido totalmente sus capacidades de cuidado, se pensará en esta medida, considerada como excepcional, ya que se trata de una respuesta definitiva y que propone la separación del niño de su familia de origen.

INAU es el órgano rector encargado de llevar adelante las políticas con respecto a la adopción. Desde el año 2004 rige sus prácticas mediante el Código de la Niñez y Adolescencia³, con las siguientes modificaciones en los años 2009 y 2013⁴.

³ Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU). *Institucional*. Recuperado de www.inau.gub.uy
Según el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), órgano rector en políticas públicas de adopción, las prácticas se rigen por el Código de la Niñez y la Adolescencia desde 2004.

⁴ Ley 18.590. *Modificación del Código de la Niñez y la Adolescencia*. 2009. setiembre 18.
<https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/18590-2009>

Ley 19.092. *Modificaciones del Código de la Niñez y la Adolescencia*. 2013. junio 24.

El mismo en su artículo 132⁵ expresa que la condición de adoptabilidad se dará cuando: se produce una ruptura o deterioro de los vínculos afectivos, cuando no existe en el ámbito de la familia por vía sanguínea o de vínculos de cercanía ningún adulto que pueda encargarse de sus cuidados, por encontrarse expuesto a riesgos constantes a nivel físico y mental.

Prevía implementación de la LUC y de acuerdo con la normativa, el proceso de adopción consiste en una serie de etapas: en primer lugar una entrevista informativa y luego la inscripción de la familia postulante; una etapa de estudio de esa familia y su idoneidad para llevar adelante el proyecto adoptivo la cual se lleva adelante participando de una serie de talleres; el ingreso al Registro Único de Aspirantes (RUA); la integración y trámite de tenencia; y por último la asesoría jurídica y seguimiento de la situación.

La LUC introduce cambios en lo que refiere a los tiempos en los cuales se lleva adelante el anterior proceso, incorpora excepciones en cuanto a la elección de la familia adoptante solo mediante decisión del Tribunal, por ejemplo, si este no está de acuerdo con la elección de la familia y que se puede prescindir de los informes técnicos del INAU, cuando se considere que el niño, niña o adolescente tiene un lazo significativo si ya está integrado en una familia, aunque la misma no haya realizado el proceso anteriormente nombrado.

Antecedentes

<https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/19092-2013>

⁵ Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley 17.823). (2004). Artículo 132.
https://www.impo.com.uy/bases/codigo-ninez-adolescencia/17823-2004/132_1

Desde la búsqueda primaria de bibliografía, se han encontrado algunos antecedentes fundamentalmente en tesis de grado que investigan sobre los procesos de fortalecimiento familiar y adopción, a continuación, se enlistan las principales: tesis de grado “El derecho a vivir en familia: la respuesta del acogimiento familiar”. Autor Cristian Zapata, 2019. Se trata de una mirada a la respuesta de la política pública de Uruguay con respecto al derecho a vivir en familia a partir de la modalidad de acogimiento familiar, como una de las estrategias tendientes a evitar la institucionalización de NNA. Con respecto al derecho a vivir en familia se encontró en la tesis ¿Hacia la efectivización de los derechos?: una aproximación a la experiencia de trabajo en los Centros de Acogimiento y Fortalecimiento Familiar del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) de Lucía Irazabal Silva (2022). La autora centra la investigación en la respuesta institucional que reciben niños, niñas y adolescentes a su derecho a vivir en familia desde los centros CAFF. Asimismo, la tesis de grado Transformaciones: ¿Cuál es el lugar que se le otorga a la familia biológica en el proceso de adopción? de Manuela Bentancor Pérez (2017) en la que la autora analiza el lugar de la familia de origen en el proceso de adopción entendiendo la estrecha vinculación de este proceso con el principio de interés superior del niño. En cuanto a los cambios propuestos en los procesos de adopción se encontró la tesis ¿Qué trae de nuevo la novedad? Un análisis a las modificaciones del proceso de adopción en Uruguay a través de la ley 19.889, de Stefani Echavalete Vitello (2023). En dicha investigación se realiza un análisis de los cambios en los procesos de adopción y cómo afectan en el cumplimiento del derecho a vivir en familia y el derecho a la identidad de los niños con condición de adoptabilidad.

Además, apelamos a documentos del INAU y UNICEF, organismo que trabaja en cooperación con el Estado uruguayo en la promoción de los derechos de la infancia y adolescencia, financiando entre otras la investigación en materia de derechos y políticas públicas en infancia. Desde este marco conceptual y antecedentes, esta investigación se propone los siguientes objetivos:

Objetivo general

Analizar las principales modificaciones integradas en los procesos adoptivos desde la implementación de la LUC en los Centros de Acogimiento y Fortalecimiento Familiar, y su impacto en el derecho a vivir en familia de niños/as y adolescentes en Uruguay.

Objetivos específicos

- Analizar la concepción de adopción a la luz del derecho a vivir en familia
- Indagar sobre las modificaciones introducidas por la LUC en los procesos de adopción
- Estudiar la metodología actual de los procesos de adopción de los CAFF en relación al período anterior a la implementación de la LUC

Aspectos metodológicos

Para lograr alcanzar dichos objetivos se presenta el siguiente diseño metodológico:

Se trabajará desde una metodología cualitativa que, según Bathyanny y Cabrera (2011), aporta a la investigación una alta significación en la medida que permiten un acercamiento dinámico a una realidad que también es dinámica, cambiante, diversa.

De acuerdo con los autores, esta metodología nos permite abordar la problemática social desde una perspectiva interpretativa para acercarnos a los significados que la componen, desarrollando una revisión de fuentes secundarias para su posterior análisis se revisarán cuáles han sido las principales modificaciones en los procesos de adopción en los CAFF desde la implementación de la LUC.

Al ser una investigación cualitativa la revisión de fuentes y literatura puede servirnos en el planteamiento del problema, basándose en la recolección y análisis de datos para luego interpretarlos.

En el primer capítulo se abordará el derecho a vivir en familia como concepto estrechamente ligado al interés superior del niño. Se tomarán los conceptos de infancia y familia, realizando un recorrido histórico sobre la construcción de ambos conceptos y como fueron ganando lugar en materia de derechos. El segundo capítulo se centra en las distintas concepciones de adopción a lo largo de la historia y de cómo es el proceso para los protagonistas: niños, niñas y adolescentes, familias de origen y adoptivas. En el tercer capítulo se abordará el proceso de adopción antes y después de la implementación de la LUC.

CAPÍTULO 1. EL DERECHO A VIVIR EN FAMILIA

El derecho a vivir en familia como un derecho fundamental de los niños, niñas y adolescentes, está estrechamente vinculado al interés superior del niño, entendiendo que este es el principio que debería regir todas las decisiones que afecten a NNA y que deberían priorizar su bienestar y desarrollo.

Con el objetivo de ahondar en esta temática se deben abordar los conceptos de infancia y familia, ya que ambos han experimentado cierta evolución acompañando procesos históricos y cambios de paradigma en materia de derechos.

Expresar que todos los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a vivir en familia y que esa familia sea el ámbito privilegiado para el bienestar y desarrollo en la actualidad parece una obviedad. Sin embargo, para llegar a considerarse un derecho fundamental, vivir en familia es un concepto que se ha ido construyendo a niveles históricos, sociales y jurídicos.

- Infancia y familia

Actualmente la infancia es considerada como una etapa en sí misma, como una de las etapas del desarrollo humano, aunque esta concepción no siempre ha sido así. Se puede afirmar que ha variado históricamente y que varía de acuerdo con el contexto social y cultural en el que se la defina.

Según Leopold (2002) la infancia es una construcción social, una categoría dinámica que adquiere entidad de acuerdo con determinadas pautas culturales y comportamientos que adopta de su entorno; genera determinada percepción desde el mundo adulto y ocupa un rol en la sociedad.

Esta autora plantea que se ha de hablar del concepto infancia a partir de un recorrido histórico, y que, en este sentido, existe un punto de inflexión a partir de la construcción de la sociedad capitalista, en la que se deja a un lado las sociedades concebidas desde lo comunitario para pasar a sociedades que priorizan lo individual, lo privado, generando nuevos procesos de socialización y también nuevas concepciones de la vida familiar y de la infancia.

Desde allí, se asociaba a la niñez a un estado cercano a lo salvaje o natural que había que domesticar y educar para llegar a cierto estereotipo establecido desde el mundo adulto. En este sentido la infancia será entendida como un tiempo de espera o latencia y los sujetos que la transiten, resultan caracterizados como inocentes, frágiles, dóciles, obedientes y heterónimos (Leopold, 2013, p.15).

De acuerdo con dicho recorrido histórico, el nuevo modelo de sociedad construye también los mecanismos por los cuales niños y niñas van a convertirse en personas adultas. En la misma línea de ese recorrido histórico, Barrán (1990) narra como se esperaba para el naciente Uruguay moderno, civilizado y “progresista”, un proceso de socialización que diera como resultado el disciplinamiento de las llamadas “pulsiones” de aquellos sectores de la sociedad a los cuales se creía había que domesticar, la mujer y el niño principalmente. Los contenidos se construyen en base al nuevo modelo conservador.

De esta forma describe:

El niño fue objeto de una particular atención por su naturaleza “bárbara” primero, y luego porque si se lograba inculcar en él el control del cuerpo se obtendría un adulto disciplinado y respetuoso. Dentro del proceso de escolarización, se pone especial énfasis, porque allí se generan relaciones de poder, las cuales se reproducen generando posteriormente adultos “civilizados”, “educados”. (Barrán, 1990, p. 213)

Para Leopold (2014) a partir del siglo XVIII el niño ya no será visto como un adulto pequeño a domesticar sino como un ser con sus propias características las cuales continuaron por largo tiempo siendo cuestionadas y seguirán siendo objeto de preocupación y estudio por parte del mundo adulto.

En el siglo XIX comenzaron a buscarse por parte del Estado propuestas para atender a la infancia, ya que ahora comenzaba a ser visible y objeto de preocupación. Por un lado, desde lo

correccional para aquellos que estaban por fuera de lo normativo, con la ley y la escolarización. Por otro lado, desde las ideas de beneficencia y caridad, donde aparecen por ejemplo las Hermanas de la Caridad quienes manejaban La Casa Cuna, habilitadas por el Estado para tal tarea, recibían a niños huérfanos o abandonados.

A comienzos del siglo XX se perseguía la idea de sociedad moderna, distante de la tradicional, por lo que se procuraba la intervención estatal en todas las áreas por lo que ahora, con una infancia más visible se crean las instituciones para atender de ella.

En 1934, Uruguay promulgó el Código del Niño, en el que los niños, niñas y adolescentes aún eran distinguidos del mundo adulto y no eran reconocidos como sujetos de derecho sino como objetos de tutela del Estado; se continuaba tratando de aquellos niños en determinadas categorías filiales y socioeconómicas. Se da la distinción entre infancia y menores, para los primeros estaba la escolarización y la familia como forma de socialización y control; para los menores el Consejo del niño y el Tribunal de Menores, comenzando a intervenir desde lo jurídico para aquellos menores en riesgo o en situación irregular.

Por otra parte, a nivel internacional se venía gestando un cambio de perspectiva sobre la infancia y sus derechos. En la misma situación que los adultos, los niños no gozaban de derechos, siendo explotados y sufriendo las mismas injusticias. Surgen movimientos que buscaban establecer normas que protegieran a la infancia. En 1924 La Sociedad de Naciones aprueba la Declaración de Ginebra sobre los derechos del niño, donde se expresan derechos como la protección contra la explotación y momentos de necesidad, el derecho a la educación, alimentación, y bienestar para su mejor desarrollo.

Luego de la Segunda Guerra Mundial esta declaración se va ampliando y generando la adhesión de muchos países que se involucran en nuevas redacciones hasta llegar a la Declaración de

1989⁶, donde se crea la Convención de los derechos del niño adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas.

Uruguay ratificó dicha Convención en 1990⁷ cambiando la situación de los derechos de los niños en nuestro país. Los niños ahora son sujetos de derecho y lo son no sólo frente a la familia, sino que también involucra a toda la sociedad.

Al igual que el concepto de infancia, el de familia varía según la época y el contexto en el que se lo quiera definir. Desde una perspectiva clásica es concebida como la unidad de reproducción, además de una forma de organización social, donde se aprenden y reproducen pautas culturales que expresan formas de concebir la sociedad.

Si pensamos el concepto desde una categoría dinámica, como se puede pensar a la infancia, nos encontramos con que, si bien continúa tratándose de una forma de organización social, es un ámbito donde se comparte la convivencia por afinidad y/o consanguinidad, se desarrolla la crianza y los cuidados, se aprende sobre derechos y obligaciones, se forman y aprenden vínculos. Su importancia radica en que es el primer espacio de socialización de las personas, donde se aprenden y forjan valores para el futuro.

Para Jelin (2010) en la actualidad no se puede hablar de un solo modelo de familia, sino que existe una multiplicidad de formas de organizar la convivencia y de familias y que esto debería ser visto como el mayor proceso de democratización de la vida cotidiana y de los derechos de toda la sociedad. Para la autora hablar de “crisis” del modelo de familia sería un concepto

⁶ Naciones Unidas (1989). *Declaración sobre los derechos del niño*. Recuperado de <https://www.unicef.org/es/convencion-derechos-nino>

⁷ Uruguay ratificó la Convención sobre los derechos del niño en 1990 (Ley 16.137) lo que marcó un cambio fundamental en la situación de la infancia en el país, momento en el que los niños y adolescentes fueron reconocidos como sujetos de derecho, con implicaciones significativas para la legislación y las políticas públicas (UNICEF, 2006).

obsoleto, debido a que aquellos modelos que expresaban que la familia “ideal” era la del hombre proveedor de lo económico y la mujer en roles exclusivamente de crianza y tareas del hogar convive con una enorme diversidad de formas de concebir la convivencia y las relaciones interpersonales.

En la misma línea explica que:

La diversidad de formas de familia está ligada a transformaciones sociales, económicas y culturales. Esto es así porque la familia no puede ser vista como una institución aislada, sino como parte de un entramado de instituciones y prácticas sociales, donde el Estado y la legislación, las creencias y prácticas religiosas, los comportamientos económicos y otras formaciones sociales actúan simultáneamente para configurarla. (Jelin, 2010, p. 5)

En este sentido la familia como unidad de reproducción social, como el ámbito donde se aprenden y comparten valores, con componentes ideológicos y afectivos, como expresa Jelin, es también el ámbito privilegiado para el desarrollo integral de las personas y la protección de los integrantes que la componen.

Si ubicamos a los niños en esta conformación, sin importar cómo se configura la familia, será ésta la que le otorgue el derecho a crecer y desarrollarse en este ámbito. En nuestro país es un derecho consagrado en el Código de la Niñez y la Adolescencia, el cual expresa que el ámbito familiar es el más adecuado para el desarrollo y protección integral de los niños y niñas.

De acuerdo con lo expresado por Aldeas Infantiles SOS (2018) crecer en familia no solo se trata de necesidades básicas satisfechas, como una buena alimentación, vivienda, protección física, también un ámbito de calidad está conformado por vínculo significativos emocionalmente, relaciones de afecto y protección, una crianza protectora se refleja en más y

mejores oportunidades de futuro, un desarrollo amplio e integral de todas las capacidades de las personas.

- Interés superior del niño y el derecho a vivir en familia

En nuestro país la normativa sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes se rige por la Convención de los derechos del niño (CDN), la cual fue aprobada en 1990 luego de ser proclamada a nivel mundial en 1989. De esta forma se adhiere a la forma en que se dará cumplimiento de los derechos allí establecidos.

La Convención tiene sus principios fundamentales. Hace especial énfasis en el interés superior del niño en cuanto a que todas las decisiones que se tomen sobre niños, niñas y adolescentes sean orientadas al pleno ejercicio de sus derechos y bienestar. Se toma como preponderante el rol de la familia y el de los estados para actuar en la protección de sus derechos.

El interés superior del niño es un principio fundamental que garantiza que las decisiones que afectan a los NNA prioricen su bienestar. Por lo que, en cuanto se deban adoptar medidas, deben ser específicas para proteger a los niños en situaciones de riesgo, asegurando que las mismas no comprometen su derecho a vivir en un entorno familiar.

Para Cillero (2011)

el "interés superior del niño", no alude, ni puede aludir, más que a la satisfacción de sus derechos fundamentales. El interés superior del niño es, siempre, la satisfacción de sus derechos y nunca se puede aducir un interés del niño superior a la vigencia efectiva de sus derechos (p. 6).

En 1995, en nuestro país se crea una comisión que redacta el Código de la Niñez y Adolescencia, el cual se promulga a través de la Ley 17.823 en 2004⁸. Hasta ese entonces el organismo encargado de la asistencia y protección de los menores en riesgo era Instituto Nacional del Menor INAME, lo que cambió en 2005, siendo denominado Instituto del Niño y Adolescente (INAU) y pasando a ser el órgano rector de las políticas públicas en materia de niñez y adolescencia.

La obligatoriedad es por parte del Estado de crear dichas políticas de protección, aunque pone énfasis en la corresponsabilidad de la sociedad y la familia. En este punto de transformaciones y cambios institucionales se puede afirmar que se da el pasaje entre paradigmas, de la situación irregular al de protección integral.

Desde estos avances, se introduce el derecho a vivir en familia y a la definición de familia, el Código de la Niñez y Adolescencia también expresa y define que, es la familia el mejor ámbito para alcanzar la protección integral y que esa familia ya no solo la nuclear (madre, padre), sino también la extensa (abuelos, tíos).

En su artículo 12 establece que:

Todo niño y adolescente tiene derecho a vivir y crecer junto a su familia y a no ser separado de ella por razones económicas. Solo puede ser separado de su familia cuando en su interés superior y en el curso del debido proceso las autoridades determinen otra relación personal sustitutiva. En los casos en que sobrevengan circunstancias especiales que determinen la separación del núcleo familiar, se respetará su derecho a mantener vínculos afectivos y contacto directo con uno o ambos padres, salvo si es contrario a su interés superior. Si el niño o adolescente carece de familia, tiene derecho a crecer en el seno de otra familia o grupo de

⁸ <https://inau.gub.uy/institucional/historia>

crianza, seleccionada de acuerdo con su bienestar. Solo en defecto de esta alternativa, se considerará el ingreso a un establecimiento, público o privado. Se procurará que su estancia en el mismo sea transitoria. (CNA. ART 12)⁹

Se puede afirmar que el derecho a vivir en familia es un derecho fundamental y que a partir de este se puede vivenciar otros derechos. La privación del mismo tiene efectos negativos sobre las personas. Tal como lo expresa la CDN¹⁰, es el Estado el responsable de promover y proteger este derecho, estimulando y acompañando a las familias y a toda la sociedad.

La principal respuesta del Estado a la privación de ese derecho ha sido históricamente la institucionalización, a la cual se llega una vez que las familias han perdido o visto disminuidas la capacidad de protección hacia niños, niñas y adolescentes

A través de la ley 19.092 del año 2013¹¹, se establece un orden para tomar las medidas de protección para atender a niños, niñas y adolescentes privados de su medio familiar.

En primer lugar, se priorizará a su familia biológica o extensa, siempre que el niño, niña o adolescente tenga un vínculo significativo y se pueda trabajar a nivel técnico desde INAU en un fortalecimiento de sus capacidades de cuidados para que la propia familia pueda restituir

⁹ Ley Nº 17.823. (2004). Código de la Niñez y la Adolescencia, Artículo 12.

www.inau.gub.uy

El Artículo 12 hace referencia al derecho de los niños, niñas y adolescentes a disfrutar de la vida en familia, así como a la prohibición del castigo físico y tratos humillantes.

¹⁰ Naciones Unidas. (1989). *Convención sobre los derechos del niño*, Artículo 4.

Recuperado de <https://www.unicef.org/es/convencion-derechos-nino/texto-convencion>

El Artículo 4 trata sobre las medidas que los estados deben adoptar para la aplicación de los derechos de la Convención. La misma en sus diversos artículos promueve la cooperación entre el estado, familia y sociedad para una correcta implementación de los derechos del niño.

¹¹ Ley 19.092 (2013). Se establecen disposiciones relativas a las medidas de protección de los niños, niñas y adolescentes privados de su medio familiar.

<https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/19092-2013>

ese derecho. Aquí una medida alternativa es la inserción en una familia de acogida con el fin de evitar la institucionalización, medida que será siempre transitoria. Si esta medida no es suficiente se procurará su inserción temporal en una familia seleccionada del Registro Único de Aspirantes por INAU.

Se podrá afirmar en este punto que los avances en la legislación de los derechos de la infancia han logrado que se consigne que la responsabilidad de efectivizar el derecho a vivir en familia sea una responsabilidad compartida entre las familias y el Estado. Hablar de la restitución del derecho a vivir en familia nos lleva a pensar no solo en cuáles son las normas que contemplan este derecho sino también en cuáles son las decisiones que se toman alrededor de los destinos de los NNA que se ven privados de crecer en su familia.

En síntesis, entendiendo que desde INAU se deben desarrollar soportes a nivel comunitario y familiar para que niños, niñas y adolescentes encuentren en su familiares el cuidado y protección, surge preguntarse cuándo es considerado que esos soportes garantizan el cumplimiento de los derechos de los NNA que han sufrido desprotección y cuando los mismos no alcanzados por las familias de origen darán lugar al desvinculo con ese NNA.

Asimismo, preguntarse si, profundizando las estrategias tendientes a la desinternación de niños, niñas y adolescentes, mediante un fortalecimiento familiar y favoreciendo los vínculos significativos, se brindan las garantías de cumplimiento del derecho a vivir en familia, entendiendo que la familia debe ser el ámbito de protección por excelencia.

CAPÍTULO 2. ADOPCIÓN

- -Definiciones

Para definir la adopción como categoría central de la monografía, es necesario referirse a situaciones de riesgo que existen en la realidad de niños, niñas y adolescentes que encuentran vulnerado su derecho a vivir en familia, particularmente con su familia de origen, cuando por diferentes aspectos, estas familias se ven imposibilitadas de poder ejercer responsablemente sus roles de cuidado y protección. Dicho de otra forma, sus capacidades de cuidado se ven debilitadas o interrumpidas.

Si se parte de una definición clásica: “La adopción es una medida de protección e integración familiar de carácter definitivo y excepcional que tiene como objetivo garantizar el derecho a vivir en familia de los niños y adolescentes en estado de desprotección y adoptabilidad” (Navarro, 2023, p. 2).

Para abordar los procesos de desvinculación definitiva de su familia de origen o adopción de un niño, niña o adolescente, es necesario tener en cuenta la multicausalidad por las cuales se llega a tal proceso. Si bien la pobreza no debería ser considerada un argumento a la hora de desvincular a un niño de su familia de origen, es inevitable relacionar que las causas de esa separación es que las familias carentes de recursos económicos suficientes acarrear problemas estructurales, muchas veces vulneraciones de derechos que traspasan generaciones. Estas familias ven disminuidas sus capacidades de cuidado y no logran dar garantías de cumplimiento de los derechos más básicos de las infancias.

El rol del Estado es garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes, por lo que deberá contar con políticas de protección para brindar a las familias las oportunidades para asumir sus responsabilidades. Asimismo, existen situaciones en las que aun habiendo desplegado todas las políticas de protección necesarias el desvinculo de niños, niñas y adolescentes se vuelve inevitable.

Es aquí donde aparece esta medida que se la considera excepcional, debido a que se agotaron previamente las posibilidades de la familia de origen, la cual va a restituir el derecho a vivir en familia. Esto supone la integración de esos niños, niñas y adolescentes como hijos de un nuevo grupo familiar, creándose un nuevo vínculo filiatorio.

- Su historia

En este punto resulta necesario realizar un recorrido histórico sobre la cuestión de la adopción, ya que no ha sido siempre tal y como la conocemos hoy, como un instrumento o mecanismo jurídico, sino que atravesó momentos en la historia, en los que se fue adecuando según las visiones que se tenía.

Existen repasos históricos sobre esta medida que la ubican desde la antigua Grecia y Roma, con diversas formas de llevarla adelante y hasta con rituales, siendo el centro de interés el adulto, sus deseos y motivaciones, persiguiendo la necesidad de un heredero o sucesor a la figura del padre o la perpetuidad familiar, se basaba en el reconocimiento de los derechos de los adultos. De acuerdo con Navarro (2023) la ausencia de descendientes tenía connotaciones negativas a nivel de escala social; también el concepto estaba íntimamente ligado al de abandono que sucedía por diferentes causas como la legitimidad en que era concebido un niño, las relaciones incestuosas o la propia pobreza. (p 2).

Los grandes conflictos del siglo XX, específicamente la Primera y Segunda Guerra Mundial, las cuales dejaron como consecuencia grandes crisis humanitarias con respecto a la cantidad de niños huérfanos y en situación de precariedad, exponen la necesidad de regular y expandir la adopción como mecanismo de protección, acompañado de un cambio de concepciones sobre la infancia y los derechos de las personas en esta etapa vital. Surge además la preocupación de regular situaciones ilícitas con respecto al destino de la infancia desprotegida.

Se puede afirmar que comienzan a aparecer las primeras intenciones de acción sobre el tema cuando se da la Declaración de Ginebra en 1924¹², en la cual los Estados miembro expresan la obligación de generar las condiciones de bienestar total para los niños, sea en tiempos de conflicto o no, y comienza a gestarse el reconocimiento internacional e institucional de los Derechos de los Niños “*sin distinción de raza, nacionalidad o religión*”.

Siguiendo el recorrido que realiza Navarro (2023) a esta declaración le sigue en 1939 por parte del Estado francés la consagración de la figura de “Legitimación Adoptiva” concediendo al adoptado el carácter de hijo legítimo dando lugar a una jurisprudencia específica para el tema.

(p 4)

La Declaración de los derechos del niño de 1989 que da lugar a la Convención trae consigo unas directrices sobre cómo se debe dar la protección de los niños privados del cuidado parental, asumiendo ahora si que la adopción debe ser regulada por el Estado y las autoridades competentes, enfocada en los derechos y bienestar de los niños y niñas, además de poner énfasis en la prevención de prácticas ilegítimas respecto a la infancia en condición de adoptabilidad y que esta estará mediada siempre por el interés superior del niño.

¹² <https://www.unicef.org/es/convencion-derechos-nino/historia>

En 1993 se firma el Convenio de La Haya, donde se establece un sistema de cooperación entre los Estados ya que la adopción internacional tenía un gran alcance, por lo que se prevén mecanismos y procedimientos para darle mayor transparencia a los procesos.

En el caso de Uruguay en 1990 con la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño se redactó el Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA), el cual significó un avance en el status de derechos de los niños, niñas y adolescentes que viven en el país.

El CNA lo expresa como:

Sólo podrá ser verificada cuando existiera la ruptura, deterioro o inexistencia de vínculos afectivos con su familia de origen, que pudieran afrontar la responsabilidad de la crianza; por encontrarse en situación de exposición de su salud física, emocional, mental o espiritual; o situación de riesgo de vulneración de derechos. (CNA art. 132)

- **Su historia en Uruguay**

En el caso de nuestro país, donde también existieron conflictos armados e invasiones extranjeras, por ejemplo, las invasiones inglesas que dejaron un gran saldo de viudas y niños huérfanos surgen intenciones y movimientos sobre todo de origen religioso, que, desde una visión de caridad, pero con el apoyo de las autoridades que gobernaban, ofrecen soluciones a los destinos de los huérfanos y expósitos, quienes luego serían pasibles de adopción.

Resulta interesante tomar un artículo de Osta, M. (2016), Niños, expósitos y huérfanos en Montevideo del siglo XIX, en el cual la autora realiza desde una perspectiva histórica un recorrido por lo que fueron los hogares o asilos en respuesta a los niños huérfanos o expósitos. El primer hogar de niños huérfanos, fundado en 1818, “La Inclusa”, recibía a partir de un instrumento llamado “Torno” a bebés abandonados por sus padres, vecinos o parteras anónimamente. El Torno era una obra edilicia del Asilo de Huérfanos y Expósitos, en el cual

se depositaba al bebé o niño pequeño con alguna prenda o elemento distintivo que marcaba la intención de en algún momento recuperarlo. En este instrumento se había escrito la frase: “mi padre y mi madre me arrojan de sí, la Caridad Divina me recoge aquí”. De esta forma, se esperaba que los niños abandonados tuvieran su respuesta en la caridad.

La autora realiza una distinción de conceptos entre niños huérfanos y niños expósitos:

Los huérfanos eran aquellos hijos de padres fallecidos, o desamparados por demencia o “por diversas circunstancias desgraciadas”, en este rubro entrarían padres presos, o en pobreza extrema, o enfermos”, mientras que “ser un expósito era una condición social, que estigmatizaba a la persona durante toda su vida, sea adulta, casada, incluso habiendo sido adoptada y con una profesión, se le continuaba llamando expósito (Osta, 2016, p.22).

Por otra parte, los niños expósitos eran niños expuestos a la caridad, abandonados, dejados fuera de su familia o en el Torno. De igual forma estos niños eran recibidos por las Hermanas de la Caridad y cuidados por nodrizas, que además de cumplir con la función de amamantamiento llevaban adelante la función de crianza hasta los cuatro años.

Con relación a las nodrizas, Osta (2016) expresa que resultaron ser en gran medida las solicitantes para adoptar, ya que además del contacto de amamantamiento habían llevado adelante un vínculo y habían generado sentimientos a partir de la convivencia de esos años. También existía una gran demanda de solicitantes para adoptar que provenía de matrimonios que no podían tener hijos.

Expresa la autora que las prácticas de adopciones fueron aumentando y se fueron generando instrumentos para organizarla y quienes se encargaban de dicha tarea eran las Damas de Caridad. El proceso de adopción duraba entre 1 día y 7 meses y se debía presentar junto a la

solicitud, el capital de los adoptantes y algún tipo de carta de recomendación por parte de alguna autoridad religiosa, policial o judicial.

Con los procesos de modernización del Estado también comienza un proceso de nueva mirada hacia la infancia, dando paso a la creación de instituciones para atender específicamente a la infancia en riesgo o visualizada como en “situación irregular”, creando el Tribunal de Menores. Asimismo, la legislación con respecto a la adopción en nuestro país sufrió modificaciones. Con la ley 9.342 de 1934 el Código del niño promovía la adopción mediante escribano y podía ser hecha por una escritura pública, previamente autorizada por el Código, el cual acredita idoneidad moral por parte de los adoptantes. Además de requisitos como la edad y el estado civil de los adoptantes, debía ser aceptada por el adoptado o sus representantes legales.

Luego en 1945, con la Ley N°10.674 de 1945, se comienza a regular las relaciones filiatorias con respecto a los niños y adolescentes adoptados, pasando a la legitimación adoptiva, es decir, que pasaban a ser hijos legítimos de la familia adoptiva. No fue considerada como una modificación, sino una alternativa a la anterior modalidad, la adopción simple. Proponía que se eliminaran los datos de la anterior relación filiatoria del adoptado, se borraba la historia e identidad de la familia de origen.

Con la ley 17.823 de 2004 y la creación del Código de la Niñez y Adolescencia, se jerarquiza el derecho a vivir en familia, además de reestructurar y renombrar al Instituto rector de las políticas de infancia que pasó a ser Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, INAU.

En el año 2009 con la Ley 18.590 se llevan adelante las siguientes modificaciones en materia de adopción: se elimina la adopción simple y la legitimación adoptiva, dando lugar a la adopción plena; se reestructura la forma de registro de las adopciones para lo cual se genera un expediente por adopción en el cual figura todo el proceso y sobre todo información sobre la

familia de origen reconociendo el derecho a la identidad de las personas adoptadas; finalmente se incorporan los equipos técnicos que intervienen en las situaciones, dando mayores garantías al proceso.

Posteriormente, la Ley 19.092 de 2013 pone énfasis en el interés superior del niño y en su derecho a la alternativa de permanecer en su familia extensa si sus progenitores no pueden brindarle garantías de derechos, otorgando otros plazos para tener en cuenta el fortalecimiento de esa familia que podría transitoriamente ver disminuidas sus capacidades de cuidado. La ley expresa la necesidad de que el niño o adolescente sea escuchado durante todo el proceso. En cuanto a la adopción se propone que se mantengan los vínculos filiatorios anteriores al proceso. Entre el año 2013 y el 2020 no se dieron cambios en la normativa.

En el año 2020 se propone desde el Poder Ejecutivo la LUC, la cual propone 4 artículos para modificar la ley de adopción, considerándose una necesidad modificar dicha ley debido a los constantes cuestionamientos que el proceso de adopción ha tenido históricamente sobre plazos y demoras.

Para realizar consideraciones sobre este resumido recorrido histórico se pueden tomar los aportes de Altamirano (2002), quien plantea que además de esta dimensión legal, que permitió una evolución normativa y dio lugar a la creación de un vínculo filiatorio para aquellos niños, niñas y adolescentes carentes del mismo, es pertinente destacar que la evolución del concepto de adopción permitió que desde un punto de vista ético y social se pensaran y buscarán alternativas para la problemática del desvinculo de niños, niñas y adolescentes de sus familias de origen, teniendo como principal objetivo la restitución de un derecho fundamental que es el derecho a vivir en familia.

- El proceso de adopción de las familias de origen, adoptivas, niños, niñas y adolescentes

Como se ha mencionado con anterioridad a partir de la redacción del Código de la Niñez y Adolescencia del año 2004 y sus posteriores modificaciones por medio de la Ley 18.590 del año 2009 y la Ley 19.092 del año 2013, es INAU el organismo encargado de llevar adelante las políticas en relación a la adopción. Pero también se ha nombrado con anterioridad que esta es una medida excepcional y que previamente, como lo expresa el Código (CNA), se deberán tomar otras medidas previas a esta decisión, la cual llegará por orden judicial.

La primera medida de protección o amparo para un niño, niña o adolescente que sufre riesgos en la protección de sus derechos o directamente los ve vulnerados, es la institucionalización, aunque muchas veces sea una medida transitoria. Los procesos judiciales indican que primero se deben agotar las estrategias de fortalecimiento de las capacidades de cuidado de las familias de origen para dar retorno a esta familia y solo en el caso de que estas estrategias fracasen se toma la medida excepcional del desvinculo entre los niños, niñas y adolescentes y sus familias de origen.

Parece pertinente dimensionar a los tres actores involucrados en la decisión de la adopción como respuesta a restituir el derecho a vivir en familia, las familias de origen, las adoptivas y los niños, niñas y adolescentes. Cuando se llega a este proceso quiere decir que por un lado que existen niños, niñas y adolescentes desprotegidos y con su derecho fundamental de vivir en familia vulnerado, que existen familias de origen que no pueden dar respuesta a las necesidades de sus hijos y una familia que quizás esté atravesada por la necesidad de ser padres-madres debido a no haberlo logrado biológicamente, a una pérdida o como una elección de llevar adelante la maternidad-paternidad mediante la adopción.

Con la mirada puesta en las familias de origen es necesario volver a decir que existen familias que atraviesan generaciones habiendo sido vulneradas en sus derechos y que les es muchas veces, imposible trascender esas situaciones por más políticas públicas puestas en marcha para su fortalecimiento. Son esas familias pertenecientes a los sectores más pobres y que por lo tanto lo que puedan brindarle a los niños, niñas y adolescentes será lo mismo que han vivido. Según De Martino (2011) las situaciones de violencia, sufrimiento, abuso, entre otras, dejan marcas, aunque el individuo no las reconozca como negativas. También Leopold (2014) habla de la infantilización de la pobreza que hace que tanto niños como adultos transiten iguales situaciones de desprotección.

Si bien desde la teoría, e incluso, desde lo jurídico, se habla de una corresponsabilidad en materia de protección de infancia, poniendo al Estado como garante, pero con la participación de la comunidad y la familia, a nivel de imaginario colectivo dicha responsabilidad está puesta en las familias y en su “incapacidad” de cuidar y dar garantías de protección. Es así que en gran medida existen discursos que hablan de “abandono” como si los niños en situación de adoptabilidad fueran “abandonados” por sus padres, especialmente por las madres, a quienes se culpa por tener muchos hijos y no poder cuidarlos, pero no se habla de la falta de recursos o de políticas públicas enfocadas en la prevención, por ejemplo.

Existe gran desconocimiento o falta de información sobre la adopción o las circunstancias que llevan a los niños, niñas y adolescentes a estar en condición de adoptabilidad y a las situaciones que llevan a la institucionalización.

Otra de las vertientes del proceso son las familias que quieren adoptar. Según Scarone, et al. (2012) además de la complejidad propia de reconfigurar sus familias y generar vínculos, estas familias podrían llegar a haber atravesado algún duelo, por infertilidad o quizás por la pérdida

de un hijo. Las familias que se postulan en primer lugar deberán concurrir a una entrevista informativa de cómo es todo el proceso, esto incluye los requisitos para la postulación y los talleres de los que deben participar, en los cuales se trabaja en un proyecto de respuesta a la situación de un niño o adolescente que tiene una historia de origen.

El proceso de adopción según las autoras se presenta como un desafío, en tanto:

La adopción es un proyecto de vida cuyas motivaciones son diversas, al igual que diversas son las situaciones que han atravesado los niños/as que van a ser adoptados. Los adoptantes asumen el mismo compromiso y responsabilidad que cualquier padre o madre hacia sus hijos. La adopción es un proyecto de familia. (p.111)

Las familias que finalmente sean idóneas para la adopción también deberán discernir entre ese proyecto para ese niño que tiene su propia historia y las expectativas sobre la maternidad y paternidad de adultos que desean ser padres-madres. Sin dudas este será otro de los grandes desafíos, ya que ensamblar los proyectos de vida de los adultos con la restitución del derecho a vivir en familia deberá formar parte de un equilibrio, en el que se tenga como prioridad al niño, niña o adolescente sin olvidar las capacidades de una familia para darle respuesta a esa situación y desplegar las condiciones de vida adecuadas para recibirlo e integrarlo a su vida. Una vez considerados idóneos, ingresan a una lista ya conformada para esperar una integración adoptiva.

Se retomarán los cambios a nivel normativo posteriormente, ya que este proceso recibió durante algunas décadas algunas críticas sobre todo en lo referente a los tiempos y dificultades que atraviesan las familias aspirantes. Asimismo, se considera que este es un proceso garantista de los derechos de los niños y adolescentes, en el cual se registra y se generan legajos no solo de la situación del niño y su familia de origen, sino también de todos los actores institucionales

que han participado en el proceso y han tomado con su trabajo, la decisión de la desvinculación definitiva del niño o adolescente de su familia de origen y la elección de la familia que le dará respuesta y garantizara su derecho a vivir en familia.

En ese sentido, tanto la medida de separación de la familia de origen como el proceso de adopción, deberá poner la mirada en el niño, niña y adolescente en pos de la restitución de sus derechos y de su bienestar general, tal y como lo expresa el Interés superior del niño, entendido como

la potenciación de los derechos a la integridad física y psíquica de cada uno de los niños y niñas persiguiendo la evolución y desarrollo de su personalidad en un ambiente sano y agradable que apremie como fin primordial el bienestar general del niño o niña (Cillero, 2011, p. 8)

Finalmente, para abordar los procesos de adopción y la restitución del derecho a vivir en familia, se debe tener en cuenta que los niños, niñas y adolescentes pasibles de ser adoptados han sido desvinculados de su familia de origen, por lo tanto, también atraviesan una etapa de duelo por la separación de sus familias. La mayoría de ellos han transitado por Centros de 24hs de INAU y muchos sufrirán las secuelas de la institucionalización temprana y extendida en el tiempo o han permanecido en familias de acogida o cuidadoras.

CAPÍTULO 3. ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS DE ADOPCIÓN, ANTES Y DESPUÉS DE LA LUC

- Antes de la LUC

El Estado uruguayo se ha posicionado históricamente como el principal garante de los derechos de niños, niñas y adolescentes y ha buscado adaptarse a las distintas coyunturas históricas con el fin de instrumentar la protección de la infancia y adolescencia. En lo normativo la legislación con respecto a la adopción en nuestro país ha sufrido diferentes modificaciones a lo largo de los años.

Si partimos de 1934, este modelo de atención presenta, según Leopold (2002), tres ejes normativos y organizacionales: el código del niño, el nuevo Código Penal y el Consejo del Niño. Con la ley 9.342 del Código del niño se promovía la adopción mediante escribano y podía ser hecha por una escritura pública, previamente autorizada por el Código, la que acreditaba idoneidad moral por parte de los adoptantes. Además de requisitos como la edad y el estado civil de los adoptantes, debía ser aceptada por el adoptado o sus representantes legales. A esto se le llamaba adopción simple, a la cual se propone una alternativa en el año 1945 con la Ley N°10.674 donde se comienza a regular las relaciones filiatorias con respecto a los niños y adolescentes adoptados, pasando a la legitimación adoptiva, es decir, que pasaban a ser hijos legítimos de la familia adoptiva. Proponía que se eliminaran los datos de la anterior relación filiatoria del adoptado, por ende, se borraba la historia e identidad de la familia de origen.

Se puede afirmar que en 1989 comienza otra etapa en la que la Convención de los Derechos del Niño y la ratificación de nuestro país de esta en 1990 con la Ley N°16.137, marcan otro

rumbo en materia de protección a la infancia en la que también se buscó adaptar la legislación nacional al cambio de paradigma: entender al niño como un sujeto de derecho por sí mismo. Cinco años después, con la Ley N.º 17.823 de 2004, se redacta el Código de la Niñez y Adolescencia, donde se jerarquiza el derecho a vivir en familia, además de reestructurar al Instituto rector de las políticas de infancia que pasó a ser Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), el cual será el encargado de ejecutar las políticas de adopción.

En el año 2009 con la Ley 18.590 de 2009 se llevan adelante las siguientes modificaciones en materia de adopción: se elimina la adopción simple y la legitimación adoptiva, dando lugar a la adopción plena; se reestructura la forma de registro de las adopciones para lo cual se genera un expediente por adopción en el cual figura todo el proceso y sobre todo información sobre la familia de origen reconociendo el derecho a la identidad de las personas adoptadas; finalmente se incorporan los equipos técnicos que intervienen en las situaciones, dando mayores garantías al proceso.

La Ley 19.092 de 2013 pone énfasis en el interés superior del niño y en su derecho a la alternativa de permanecer en su familia extensa si sus progenitores no pueden brindarle garantías de derechos, otorgando otros plazos para tener en cuenta el fortalecimiento de esa familia que podría transitoriamente ver disminuidas sus capacidades de cuidado. La ley expresa la necesidad de que el niño o adolescente sea escuchado durante todo el proceso. En cuanto a la adopción se propone que se mantengan los vínculos filiatorios anteriores al proceso.

El proceso de adopción en Uruguay, según INAU, es el siguiente y consta de varias etapas: entrevista, inscripción, estudio, Registro Único de Aspirantes (RUA), tenencia y asesoría jurídica. La entrevista es obligatoria e informativa de todo el proceso; la inscripción podrá realizarse presentando la documentación solicitada por la ley de adopciones; luego los

postulantes pasar por la etapa de estudio, donde una evaluación social y psicológica realizada por equipos técnicos determinarán la idoneidad para la adopción; en caso de ser idóneos pasan a formar parte del RUA registro en el que se figura de acuerdo con la fecha de inscripción. Cuando se llega al orden para ser seleccionados se les brindará toda la información y antecedentes vinculados al niño, niña, adolescente o grupo de hermanos asignado, el cual, como ya se ha expresado tendrá directa vinculación con el proyecto de respuesta a ese niño, niña o adolescente. Una vez integrados se realizará por parte de la dupla técnica un seguimiento y valoración del proceso, informando regularmente al juez competente.

- La LUC y las adopciones

Como se presentó anteriormente, en el año 2020 se propone desde el Poder Ejecutivo la LUC, la cual plantea 4 artículos para modificar la ley de adopción: 403, 404, 405, 406. Los artículos 403 y 404 modifican los artículos 132 y 133 del CNA; estos contemplan que se puede llevar adelante y verificar la adopción prescindiendo de la intervención de INAU, es decir de la evaluación del equipo técnico que, como se menciona anteriormente, es en este proceso que se evalúa la idoneidad de los postulantes y se lleva adelante un proceso de selección, el cual prioriza las capacidades para dar respuesta a la situación de un niño, niña o adolescente en condición de adoptabilidad.

Con estas modificaciones los juzgados de familia pueden otorgar la adopción si el niño, niña o adolescente ha permanecido por determinado tiempo con la o las personas que puedan verificar que es una tenencia lícita y que, debido a ese tiempo hayan generado lazos afectivos, poniendo en consideración también el daño a nivel emocional y psicológico que se le puede causar por la separación.

Luego el artículo 405 modifica el 142 del CNA, proponiendo la unificación del proceso de Separación Definitiva y el de Adopción Plena, unificando en un mismo juicio cuando anteriormente eran juicios separados. Por último, está el artículo 406 el cual modifica el artículo 158 CNA, aquí se establece un plazo no mayor a 18 meses para la evaluación por parte del INAU de los aspirantes para ingresar al RUA.

Durante algunas décadas se consideró una necesidad modificar dicha ley debido a los constantes cuestionamientos que el proceso de adopción ha tenido históricamente sobre plazos y demoras. En ese sentido se entiende pertinente reflexionar sobre las principales críticas a la reforma que propone la LUC.

Los tiempos y demoras están determinados por un lado por los procesos judiciales, mediante los cuales se llega primero al amparo judicial de un niño, niña o adolescente cuyos derechos han sido vulnerados o están en riesgo de serlo, la separación de ese niño, niña o adolescente de los adultos o referentes de origen.

Por otro lado está el proceso de las familias que se postulan para adoptar, las cuales deben participar en diferentes talleres en los cuales se trabaja en un proyecto de respuesta a la situación de un niño, niña o adolescente que tiene una historia de origen, las familias que finalmente sean idóneas para la adopción, también deberán discernir entre ese proyecto para ese niño, niña o adolescente que tiene su propia historia y las expectativas sobre la maternidad y paternidad de adultos que desean ser padres-madres. Una vez considerados idóneos, ingresan a una lista ya conformada para esperar una integración adoptiva.

Siendo una preocupación la escasez de respuesta a los niños de más de 6 años y grupos de hermanos y, aunque en su Memoria Anual del 2023 INAU plantea que

En cuanto a la dificultad en los procesos adoptivos de niños en edad escolar y adolescentes, se realizaron acciones tendientes a visibilizar esta realidad mediante el relanzamiento de la campaña de sensibilización el día 16 de abril, Día Nacional de la Adopción. Este aspecto también se trabaja dentro del área a través de la información brindada en las entrevistas informativas, talleres y en el trabajo realizado por las duplas con las familias postulantes a la adopción, a quienes se les trasmite cual es la edad y situación de los niños que se encuentran en condición de adoptabilidad. (INAU, 2023, p. 26)

Asimismo, se ha considerado que esta ley no contempla los tiempos de institucionalización, que generan desgaste en los niños, niñas y adolescentes quienes esperan por una respuesta, en la mayoría de las situaciones en hogares de INAU, privados de crecer en un ámbito familiar y con consecuencias en su desarrollo integral, emocional y salud mental.

Por último y en referencia a los tiempos procesales si bien se considera que antes y después de la LUC el proceso continúa siendo garantista, existieron y existen “vacíos” a nivel institucional que no acompañan lo establecido en la CDN sobre el principio del Interés superior del niño y que este debe prevalecer durante todo el proceso y en todas las actuaciones del mismo, tal como lo plantea el ART 3 de la CDN.

En resumen, el proceso de adopción fue durante muchos años puesto a consideración bajo una mirada siempre crítica, por tratarse de un tema sensible y trascendental en la vida de los involucrados directos, los niños, niñas y adolescentes y las familias, tanto adoptantes como de origen. En gran medida la mirada estuvo siempre puesta en cuanto a los tiempos que implican involucrarse en un proceso de adopción, así como cuáles son las razones que llevan a un NNA a obtener en la condición de adoptabilidad la respuesta a su derecho a vivir en familia.

REFLEXIONES FINALES

Este trabajo buscó analizar las principales modificaciones en los procesos adoptivos a partir de la implementación de la LUC en los Centros de Acogimiento y Fortalecimiento Familiar, y su impacto en el derecho a vivir en familia de niños/as y adolescentes en Uruguay. En ese sentido se realizó una revisión bibliográfica para abordar los conceptos de infancia, el derecho a vivir en familia y la adopción como política pública.

Tras haber terminado el proceso metodológico pautado en esta sección destacaremos lo que surgió en torno a los objetivos específicos para acercarnos al objetivo general.

En ese sentido, a la luz del primer objetivo específico, el cual hace referencia a problematizar la adopción a la luz del derecho a vivir en familia, interesa resaltar que es fundamental hablar de la centralidad y protagonismo que se debe dar a los niños, niñas y adolescentes en los procesos de adopción ya que transitan también por una adaptación a esa nueva familia, lo que implica conocer nuevas formas de vida, generar sentimientos hacia esos nuevos referentes, por lo que van a ser atravesados por miedos, inseguridades y en algunos casos confusión. También esa centralidad estará dada por la aceptación del origen diferente de ese niño, niña o adolescente, lo cual muchas veces implica un desafío y compromiso aún mayor por parte de los adultos en la conformación de un vínculo de apego, tan necesario como la protección física y las seguridades en el desarrollo integral.

En relación con el tercer objetivo específico podemos destacar que la LUC introdujo cuatro modificaciones concretas, una de ellas que el proceso se puede llevar adelante prescindiendo de la intervención de INAU, en esa línea surge la interrogante de cuán garantista es este cambio a la luz del interés superior del niño y si esta modificación no pondera la mirada adultocéntrica de la adopción. Entendiendo que la intervención del instituto rector en materia de políticas de

infancia en el proceso garantiza la intervención de equipos técnicos que pueden valorar con idoneidad técnica lo que se considera mejor para ese niño, niña o adolescente.

En lo que refiere a la unificación de los juicios se considera un cambio que favorece a las familias adoptivas que son quienes asumen el costo de estos.

Con respecto al artículo 405 que establece un plazo no mayor a 18 meses para la evaluación por parte del INAU de los aspirantes para ingresar al RUA, se considera que esa modificación también está centrada en la mirada adultocéntrica, en el sentido de que procura acelerar el proceso de valoración y que las familias tengan menor tiempo de espera. Sin embargo, no se tuvo en cuenta que más allá de acelerar ese proceso, la mirada debía haber estado puesta en los tiempos de institucionalización de los niños, niñas y adolescentes, y la escasez de respuesta para los niños mayores de 6 años, dado que en definitiva se aceleró el proceso de evaluación, pero las familias igual continúan esperando luego de esos 18 meses dado que el proyecto de la mayoría de los aspirantes está apuntado menores de 6 años.

Finalmente cabe preguntarse cuál es la relación entre la reforma y el principal aspecto de la adopción como restitución del derecho a vivir en familia, el interés superior del niño, entendiendo que los procesos adoptivos deben darse en función del niño y sus necesidades y no en función de los adultos que participan de dicho proceso. Asimismo, si existe real conocimiento por parte de los actores institucionales y las familias aspirantes sobre las realidades y vivencias de los niños, niñas y adolescentes que esperan una respuesta desde la adopción.

Esto nos lleva a pensar sobre las necesidades emocionales y psicológicas específicas de los niños, niñas y adolescentes que son adoptados, sobre la importancia de un acompañamiento sensible y especializado y cómo la demora en los procesos puede afectar su desarrollo.

Por otra parte, debemos mirar hacia las potenciales consecuencias negativas de estas modificaciones desde la perspectiva de la protección integral. ¿Qué garantías existen de que los derechos del niño/a y adolescente serán igualmente salvaguardados sin la intervención obligatoria del INAU? ¿Quién velará por la idoneidad de las familias adoptantes en todos los casos? Si pensamos que a nivel internacional existe implícita y explícitamente una visión de “buenas prácticas”, en materia de adopción, donde la participación de organismos especializados en infancia suele ser fundamental, sería valioso que todos los involucrados en la adopción de un niño, principalmente los operadores judiciales, contrastaran estas modificaciones.

Sobre los plazos de evaluación surge reflexionar sobre la priorización en los tiempos con la mirada puesta en los adultos y no en los niños, niñas y adolescentes y las implicaciones que tiene para un niño, niña o adolescente institucionalizado esperar más tiempo para una familia, mientras se agiliza la evaluación de los aspirantes y si ello colabora o no con las garantías del proceso. En este punto considero existe la necesidad de políticas públicas integrales que aborden tanto la agilización de los procesos de evaluación como la búsqueda activa de familias para niños/as mayores y aquellos con necesidades especiales, quienes suelen esperar más tiempo.

Considero que la formación y sensibilización de los actores involucrados, operadores judiciales, equipos técnicos, y familias aspirantes sobre las realidades complejas de los niños, niñas y adolescentes que esperan ser adoptados, colabora con la posibilidad de dar respuestas adecuadas hacia sus necesidades particulares.

Finalmente, no perder el norte y los principios rectores de la Convención como el interés superior del niño, el derecho a ser oído y el derecho a la protección.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguirre, M. (2020). *Derechos de niños, niñas y adolescentes: Una mirada a los centros de acogimiento y fortalecimiento familiar (Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay)*. Tesis de grado. Udelar. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/33455>

Altamirano, F (2002). *Niñez, pobreza y adopción ¿Una entrega social? Un estudio de investigación desde el Trabajo Social*.

Barrán, J.P. (1990). *Historia de la sensibilidad en Uruguay. El disciplinamiento*. (Tomo II). Ediciones de la Banda Oriental.

Barreiro, D. (2018). *El proceso de adopción en Uruguay: entre el vínculo y el desvínculo*. Tesis de grado. Udelar. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/26155>

Batthyany, K y Cabrera, M. (2011). *Metodología de la investigación en Ciencias Sociales. Apuntes para un curso inicial*. Udelar. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/26551>

Bentancor, M. (2017) *Transformaciones: ¿cuál es el lugar que se le otorga a la familia biológica en el proceso de adopción?* Tesis de grado. Udelar.

<https://hdl.handle.net/20.500.12008/23769>

Cillero, M. (2011) Infancia, autonomía y derechos. Una cuestión de principios. *Pensamiento Penal*, (4), 1-15. <https://www.pensamientopenal.com.ar/doctrina/28723-infancia-autonomia-y-derechos-cuestion-principios>

Condon, F. González, D. Prego, C. Scarone, B (2011). *Los derechos de las niñas, niños y adolescentes privados del cuidado de su familia total o parcialmente. Análisis de su estado de cumplimiento*. Aldeas Infantiles SOS. Uruguay. Infancia adolescencia ciudadanía.

<https://www.aldeasinfantiles.org.uy/biblioteca/publicaciones-materiales-institucionales/los-derechos-de-las-ninas-ninos-y-adolescentes>

De Martino, M. (2014) *Familias y Estado en Uruguay. Continuidades críticas 1984-2009. Lecturas desde el Trabajo Social*. Montevideo. Ediciones Universitarias.

De Martino, M. (2020). *Trabajo Social con Familias: Dilemas teórico-metodológicos, éticos y*

tecno-operativos. Udelar. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/26073>

INAU. (2019). *Manual de procedimientos para el Sistema de Protección Integral 24 hs.*

<https://www.inau.gub.uy/institucional/documentos-institucionales>

INAU. (2023). Memoria Anual.

Jackson, I. (2022). *Análisis de la reforma de la política de adopción en Uruguay a partir del 2022*. Tesis de grado. Udelar. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/37533>

Jelin, E. (2010). *Pan y Afectos: La transformación de las familias*. Fondo de Cultura Económica.

LEY 17.823. CÓDIGO DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA. Uruguay. (2004, setiembre 7)

<https://www.impo.com.uy/bases/codigo-ninez-adolescencia/17823-2004>

LEY 18.590. CÓDIGO DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA. Uruguay. (2009, setiembre, 18) <https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/18590-2009>

LEY 19.092. CÓDIGO DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA. Uruguay. (2013, junio 24)

<https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/19092-2013>

LEY 17823. CÓDIGO DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA. Uruguay. (2013, diciembre 4)

<https://www.impo.com.uy/bases/codigo-ninez-adolescencia/17823-2004/2>

LEY 19.889. LEY DE URGENTE CONSIDERACIÓN. Uruguay. (2020, julio 27).

<https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/19889-2020>

Leopold, S. (2002). *Tratos y Destratos. Políticas públicas de atención a la infancia en el Uruguay (1934-1973)*. Tesis de Maestría en Servicio Social. UdelaR- UFRJ. Montevideo.

Leopold, S. (2014). *Los laberintos de la infancia: discursos, representaciones y crítica*. UdelaR. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/8034>

Navarro, Y. (2023). Hablemos de adopción, evolución histórico-social y jurídica-Revisión.

Nueva Acción Crítica. 24(16). p 1-13 <https://celats.org/revista-nueva-accion-critica-n-16/hablemos-de-adopcion/>

Osta, M. L. (2016). Niños y Niñas, expósitos y huérfanos en Montevideo del S. XIX. *Revista de la Facultad de Derecho*, (41), 155-189. <http://dx.doi.org/10.22187/rfd201627>

Quintana Aparidian, M. (2022). *Aproximación al proceso de adopción de niños, niñas y adolescentes e imaginario de las familias adoptantes*. Tesis de grado. UdelaR.

<https://hdl.handle.net/20.500.12008/37284>

Rodríguez, E., Cheroni, S. y Rial, V. (2020). Perspectivas antropológicas sobre la familia. En: M. De Martino, *Trabajo Social con Familias: Dilemas Teóricos Metodológicos, éticos tecno-operativos*. (p 26-311). Udelar.

UNICEF. (1990). *Texto de la convención sobre los derechos del niño*.
<https://www.unicef.org/es/convencion-derechos-nino/texto-convencion>

UNICEF (2006). *Convención sobre los derechos del niño*.
<https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>

Venegas Ramírez, J. (2012). *Desvinculo y Adopción. Una mirada integradora: Una puesta a punto orientada a fortalecer las prácticas profesionales*. Iniciativas Sanitarias.

Zapata, C. (2019). *El derecho a vivir en familia: la respuesta del acogimiento familiar*. Tesis de grado. Udelar. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/24154>