

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

**Infancia y adolescencia abandonadas en el Uruguay :  
nuevas formas para viejos preceptos.**

**Bárbara Silveira De Andrade Minatta**

**Tutor: Sandra Leopold**

**2009**

**INTRODUCCIÓN.....PAG. 1**

**CAPÍTULO I**

**VIENTOS DE MODERNIZACIÓN: EL ESTADO URUGUAYO Y SU SOCIEDAD.....PAG.7**

TRANSFORMACIONES ECONÓMICAS, SOCIALES Y POLÍTICAS.....PAG.7  
LA EDUCACIÓN: HERRAMIENTA DE CAMBIO..... PAG.10  
NUEVO MODELO DE FAMILIA.....PAG.11  
NIÑOS Y ADOLESCENTES: ¿INVENCIONES DEL NOVECIENTOS?.....PAG.14

**CAPÍTULO II**

**LA ATENCIÓN DE LA MINORIDAD Y EL CÓDIGO DEL NIÑO DE 1934..... PAG.18**

**EL MODELO DEL 34..... PAG.21**  
FAMILIA.....PAG.23  
MEDICALIZACIÓN.....PAG.24  
EDUCACIÓN E INTEGRACIÓN.....PAG.25

**CAPÍTULO III**

**EL ABANDONO: EJE CENTRAL DEL CÓDIGO DEL NIÑO.....PAG.27**

LA DOCTRINA DE LA SITUACIÓN IRREGULAR.....PAG.27  
DOS FORMAS INSTITUCIONALES DEL ABANDONO..... PAG.33

**CAPÍTULO IV**

**HACIA EL NUEVO MILENIO.....PAG.38**

CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR Y SURGIMIENTO DEL ESTADO NEO-LIBERAL.....PAG.38  
CONTEXTO SOCIOECONÓMICO DEL URUGUAY ACTUAL.....PAG.42  
POBRERIZACIÓN DE LA INFANCIA E INFANTILIZACIÓN DE LA POBREZA.....PAG.44  
LA FAMILIA EN EL NUEVO ESCENARIO..... PAG. 46

## **CAPÍTULO V**

**LOS DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES,  
INSTRUMENTOS JURÍDICOS QUE LOS CONTIENEN.....PAG.50**

CONVENCIÓN INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS DEL NIÑO..... PAG.50

LA DOCTRINA DE LA PROTECCIÓN INTEGRAL.....PAG.53

**LEY 17.823 CÓDIGO DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA:**

ANTECEDENTES Y SURGIMIENTO.....PAG.54

## **CAPÍTULO VI**

**PARECIDO... ¿NO ES IGUAL?.....PAG.57**

NUEVAS FORMAS PARA VIEJOS PRECEPTOS.....PAG.57

**ALGUNAS REFLEXIONES .....PAG.65**

**BIBLIOGRAFÍA.....PAG.71**

*“Allí donde muchas veces se dijo cuidar o proteger, en verdad se reprimió, se controló. Allí donde muchas veces se dijo curar o prevenir, muchas veces se internó, es decir se privó de libertad.”*

Héctor Erosa<sup>1</sup>

El presente documento constituye la Monografía final de la Licenciatura de Trabajo Social de la Universidad de la República.

**A lo largo de sus páginas, se intentará abordar, a partir de un análisis crítico y reflexivo del Código del Niño de 1934 y del Código de la Niñez y la Adolescencia del 2004, el significado del concepto abandono, las diferencias y similitudes que surgen en ambas propuestas legislativas y doctrinarias, y el tratamiento que se prevé para esta condición.**

La inquietud por esta temática y el interés por estudiarla, surge en el año 2006 cuando comienzo a trabajar como educadora en un Centro de Ingreso de varones, dependencia del Instituto del Niño y Adolescente Uruguayo. A raíz del ingreso a esta Institución, el Centro de Formación de Educadores Sociales imparte un curso para quienes nos incorporábamos a trabajar por primera vez en Centros con modalidad de Tiempo Completo<sup>2</sup>. En este espacio, el análisis y la reflexión sobre las características y la realidad que vive esta población beneficiaria y sobre la realidad de la propia Institución, despertaron en mí la necesidad de comprender y aprehender más sobre este tema.

Desde principios del 2008 me encuentro trabajando además en otro Centro (en convenio con INAU), pero este de Permanencia<sup>3</sup>. En este espacio me incorporo al Equipo Social y realizo tareas que no tienen tanto que ver con acompañar a los niños en su cotidianeidad, sino en lo que refiere al seguimiento de sus situaciones familiares, educativas, entre otras. Esto me ha permitido tener otra visión de la realidad de estos sujetos, conocer múltiples historias de vida, dinámicas Institucionales, etc., que han generado aún más preguntas.

---

<sup>1</sup> En Palummo (2004:161)

<sup>2</sup> Atención a niños, niñas y adolescentes en hogares que funcionan las 24 hs.

<sup>3</sup> A diferencia de los Centros de Ingreso, aquí los niños y adolescentes, si se adaptan a la propuesta socio-educativa que se les ofrece, pueden llegar a vivir un largo tiempo en ese lugar, incluso años.

¿Cómo ve la legislación nacional a estos niños y adolescentes, *como qué* los trata, cómo niños poseedores de derechos y deberes que deben ser garantizados, o cómo *menores* a los cuales se debe tutelar y reprimir? Para comprender y lograr responder estos cuestionamientos será necesario un estudio del significado de estas dos categorías «niñez – minoridad», cuándo y en que contextos surgen, a qué lógicas y sustentos teóricos responden. Se procurará también entender el concepto de abandono y cómo se ve reflejado en los Códigos que regulan la legislación de nuestro país en relación a la niñez y la adolescencia.

Con el advenimiento de la modernidad en el Uruguay a fines del siglo XIX, filósofos y pensadores, católicos y liberales racionalistas, se debatirán entre una oleada de ideas, algunas instaladas aquí desde hacía algún tiempo y otras importadas de las sociedades modernas<sup>4</sup>.

El Estado comenzará a intervenir en la atención de la “cuestión social”<sup>5</sup> de aquellos tiempos, lo que le implicará la búsqueda de distintas alternativas o respuestas posibles. La familia y la infancia pasarán a ser, por tanto, objeto de la atención pública siendo la educación, la asistencia y la salud ejes fundamentales en esta tarea. Surgirán así instituciones a cargo del Estado que tendrán como cometido el tratamiento y la prevención de la cuestión social.

Como señala Morás (2000), las transformaciones en el plano de las mentalidades y los cambios estructurales en la producción de la vida material, pueden analizarse como las condiciones que coincidirán para inspirar y facilitar la implementación del nuevo modelo de país. *“Fue efectivamente durante las primeras décadas del siglo XX cuando la sociedad uruguaya pudo completar su primer modelo de configuración nacional, culminando así el perfil de una tarea iniciada varias décadas atrás. Las nuevas generaciones [...] fueron en estos aspectos herederas directas de las ideas y faenas de hombres [...] cuyo legado pudieron agregar desde una perspectiva nacionalista la consolidación de un imaginario social que estuviera en condiciones de «anclar» efectivamente varios referentes culturales e institucionales de los uruguayos.”* (CAETANO; 1997:20)

Desde el año 1879 hasta 1917, una serie de leyes se instalarán con fuerza en la legislación nacional, enmarcadas en el programa de secularización y transformación de las

---

<sup>4</sup> En Europa Occidental el proceso de modernización en clave capitalista comenzará a principios del siglo XIX.

<sup>5</sup> *“Por «cuestión social», en el sentido universal del término, queremos significar el conjunto de problemas políticos, sociales y económicos que el surgimiento de la clase obrera impuso en la constitución de la sociedad capitalista. Así la cuestión social está fundamentalmente vinculada al conflicto entre el capital y el trabajo”* (Cerqueira Filho; 1982 en Netto;1997:5 nota al pie) En esta misma línea lamamoto (1997:91) dirá que *“(...) la «cuestión social» no es otra cosa que las expresiones del proceso de formación y desarrollo de la clase obrera y de su ingreso en el escenario político de la sociedad, exigiendo su reconocimiento como clase por parte del empresariado y del Estado. Es la manifestación, en el cotidiano de la vida social, de la contradicción entre el proletariado y la burguesía, la cual pasa a exigir otro tipo de intervención más allá de la caridad y la filantropía”.*

instituciones: la Ley de Educación Común; las leyes de Registro Civil; de matrimonio; de Conventos; la eliminación de los emblemas religiosos en las instituciones públicas de caridad; la supresión de la enseñanza religiosa en las escuelas del Estado; la creación de la Asistencia Pública Nacional y como punto culminante, en el año 1917, la separación de la Iglesia y el Estado.

En este nuevo escenario, las reglas de juego se verán modificadas; la atención de la infancia, que históricamente había sido llevada adelante por la Iglesia (y por la asistencia voluntarista), pasará a manos del Estado.

Hacia 1934, se creará el Código del Niño, definiendo a la familia, la salud y la escuela, como las bases de las estrategias de disciplina social. Este Código consagrará lo que hoy se conoce como la *"doctrina de la situación irregular"* (GARCÍA MÉNDEZ; 1994).

Por primera vez se tomará al niño como "objeto del Derecho", es decir, objeto del control y la asistencia, siendo que en nombre de la protección y la defensa social, se impondrá reformar su conducta. La *"doctrina de la situación irregular"* se aplicará en nuestro país y a nivel Latinoamericano desde los años 50 hasta entrada la década del 80 ininterrumpidamente a través del Código del Niño *"...articulando el sistema de control institucional de la niñez adolescencia en torno al abandono y la infracción."* (URIASTE; 1999:37).

En los años 80 los movimientos sociales se harán más visibles públicamente, siendo éstos los que comenzarán a percibir a la infancia como potencial «sujeto de Derecho», sosteniendo que el niño deberá ser protegido y no reprimido, garantizándole el goce de sus derechos como ser humano, capaz de ejercerlos y exigirlos.

Desde otro ángulo se pensará y se comenzará a trabajar el tema infancia, la Convención Internacional de los Derechos del Niño<sup>6</sup> junto a otros instrumentos jurídicos de carácter internacional, expresarán un salto significativo en la consideración social de la infancia, representando todos ellos a la nueva doctrina, *La de la Protección Integral de los Derechos del Niño*. Se pasará de considerar al menor como *objeto de la compasión-represión*, a ver a la infancia-adolescencia como *sujeto pleno de derechos*. La Convención intentará poner coto a la tradicional concepción de menor objeto de asistencia/menor peligroso, y la tradición asilar, de segregación, encierro y peligrosidad será seriamente cuestionada por organismos de defensa de los derechos humanos.

---

<sup>6</sup> Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1989

Ahora bien, las legislaciones de menores en nuestra región, (específicamente el Código del 34 en nuestro país), resultarán incompatibles tanto con el espíritu como con la letra de la Convención <sup>7</sup> por tanto será inminente la adecuación de las leyes.

En Uruguay, desde la década de los 90 con el objetivo de adecuar la normativa interna a la Convención Internacional de Derechos del Niño, se elaborarán varios proyectos de Códigos sobre la niñez. En el año 2004, a fines de agosto, la Cámara de Senadores aprobará sin modificaciones el Proyecto de la Cámara de Representantes del año 2001, que el 7 de setiembre de 2004 será promulgado por el Poder Ejecutivo como Ley 17.823, y que entrará en vigencia a fines de setiembre de ese año.

La deserción escolar, el trabajo infantil, la mendicidad, la delincuencia, los casos de abuso sexual, de maltrato, el elevado nivel de pobreza en nuestro país<sup>8</sup> y el porcentaje de niños y niñas que nacen en estas condiciones, serán algunos de los fenómenos que atravesarán la temática del abandono, haciéndose necesaria la comprensión del significado del mismo, los componentes ideológicos que tiene por detrás, para lograr elaborar estrategias de intervención que permitan dar respuestas acertadas a estas problemáticas.

El Trabajo Social es una de las disciplinas que trabaja directamente con estos conflictos por lo que debe exigirse una reflexión crítica del tema abandono, saber desde que matriz conceptual se lo interpreta, y cómo eso se reflejará a la hora de intervenir en la realidad. El **desde dónde** miramos, pensamos y actuamos afecta necesariamente su contenido. (Rebellato; 1995)

El Código del Niño de 1934 será, hasta su derogación, una de las herramientas fundamentales para esta tarea. Muchas críticas recibirá en los últimos tiempos y difícil se hará trabajar en clave de derechos teniendo que regirse por este cuerpo normativo. El nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia surgirá entonces como solución a este problema, con el objetivo de garantizar derechos y deberes de la infancia-adolescencia.

Ahora, ¿será éste el instrumento que recoja estos derechos y deberes con sus garantías necesarias?; ¿logrará romper con la tradición tutelar inscripta en la perspectiva de la defensa social y alejarse así de la doctrina de la situación irregular?; ¿hasta qué punto el nuevo Código diferenciará el abandono de la infracción?; ¿será posible encontrar nuevas formas de abordar estas situaciones sin necesidad de recurrir a la institucionalización como práctica corriente?

---

<sup>7</sup> En nuestro país ratificada por la Ley 16.137, de 28 de setiembre de 1990.

<sup>8</sup> Según datos presentados en el "Observatorio de los derechos de la infancia y adolescencia en Uruguay 2006" UNICEF, en el periodo enero-junio del 2006, el porcentaje de población bajo la línea de pobreza es de 27,4% en todo el país (27,7% en Montevideo y 27,1% en el Interior urbano)

Con el afán de responder estas preguntas me he planteado realizar una comparación de las dos propuestas que ha configurado nuestro país, desde el punto de vista normativo, para la atención de las situaciones de abandono de la minoridad o – en términos actuales–, de la niñez adolescencia: el Código del Niño de 1934 y el Código de la Niñez y la Adolescencia del 2004, en la búsqueda de sus similitudes y diferencias, de sus luces y sombras.

Como se ha dicho, a la hora de intervenir en situaciones en las cuales están en juego los derechos de niños o adolescentes, debemos tener claro que no existe una única forma de hacerlo. Nuestras intervenciones dependerán de nuestras concepciones ideológicas, políticas y éticas, pero también deberán responder a las normas legales previstas para determinadas circunstancias. Por eso, creo necesario un análisis de ambos cuerpos normativos, para no caer en prácticas mecánicas, sin reflexión ni cuestionamientos, para saber qué es lo que estamos reproduciendo con nuestros actos y cómo, desde nuestro pequeño lugar, es posible generar algún cambio a favor del respeto de los derechos y garantías de los sujetos con los cuales trabajamos.

A lo largo de éstas páginas veremos algunos de los siguientes puntos: en el **CAPÍTULO I**, recorreremos algo de la historia de nuestro país a principios del Novecientos. Veremos como se instalará la Modernidad en el Uruguay y los cambios a nivel político, social y económico que esto significará. Haremos referencia a la educación, como una de las herramientas claves que utilizará el Estado para cambiar las características de la sociedad de entonces y adaptarla al nuevo escenario. Apuntaremos algunas de las particulares de la familia y las transformaciones sufridas por esta institución debido a la nueva sensibilidad naciente a principios del siglo XX y como será abordada por el Estado. Por último, se planteará lo que Barrán (1990) denominará, el descubrimiento del niño y cómo, familia y sociedad comenzarán a distinguir características propias de niños y adolescentes que exigen un tratamiento diferente al de los adultos.

Con la instalación del nuevo modelo de país, también se irá consolidando progresivamente el modelo de atención pública de la minoridad. En el **CAPÍTULO II** veremos como se desarrollará este proceso. Destacaremos la creación del Código del Niño de 1934 y sus características fundamentales.

En el **CAPÍTULO III** estudiaremos algunas de las características de la nueva modalidad de atención e intervención en el ámbito de la niñez: la llamada doctrina de la situación irregular. Analizaremos el abandono como una construcción social, que funcionará de pilar para toda la estructura jurídica del Código del 34.

A partir de los años 70, el modelo de acumulación capitalista, hasta entonces vigente, entrará en crisis dando paso al nuevo modelo denominado neoliberal. En el **CAPÍTULO IV** desarrollaremos algunas de las particulares de éste modelo y cómo las políticas sociales serán objeto de cambios. Destacaremos algunas de las características del contexto socioeconómico de nuestro país desde los años 90, observaremos el impacto en nuestra sociedad de la crisis económica del 2002 y la situación de la infancia, la adolescencia y sus familias en el nuevo milenio.

Los datos estadísticos referenciados en este capítulo en relación a la situación de la infancia y la pobreza, corresponderán fundamentalmente a los años 2002 al 2004, en el entendido que el tiempo cronológico que se considerará remitirá al contexto socioeconómico en que se sancionará el nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia.

En el **CAPÍTULO V** revisaremos qué fue pasando a nivel internacional en relación al tratamiento de la niñez, presentaremos la Convención Internacional de los Derechos del Niño, instrumento jurídico fundamental que plasmará los cambios producidos a nivel social sobre la consideración de la infancia y la intervención en este universo y la doctrina que ésta imparte. Haremos una pequeña descripción de los antecedentes y el surgimiento del Código de la Niñez y la Adolescencia del 2004.

Así daremos paso al **CAPÍTULO VI** en el cuál realizaremos una suerte de interpretación de algunos artículos del nuevo Código intentando descubrir sus cercanías y distancias con la «vieja» legislación en relación al tema del abandono.

Para finalizar, se dejarán planteadas **ALGUNAS REFLEXIONES**, ideas y cuestionamientos que fueron surgiendo a lo largo de este proceso de aprendizaje.

## CAPÍTULO I

---

### VIENTOS DE MODERNIZACIÓN: EL ESTADO URUGUAYO Y SU SOCIEDAD

#### TRANSFORMACIONES ECONÓMICAS, SOCIALES Y POLÍTICAS

Desde el año 1860 al 1890, el Uruguay se modernizará, lo que significa que armonizará su evolución demográfica, tecnológica, económica, política, social y cultural a la de la Europa capitalista, entrando así a formar parte plenamente de su círculo de influencia directa. En estos años, se dará lugar a la primera revolución industrial: la del vapor, revolucionando la industria montevideana así como la agricultura y el transporte. (BARRÁN; 1990)

A nivel social, ya se podrán distinguir distintas clases, encontrándose por ejemplo, los del alto comercio y los estancieros, a quienes se les comenzará a identificar como “conservadores”, preocupados por mantener el orden social. Por otro lado estarán los sectores populares, trabajadores de campo, obreros, inmigrantes, temidos por los cambios que pudieran generar ya no solo políticos sino también sociales.

Las transformaciones económicas y sociales permitirán el surgimiento de la sociedad burguesa, teniendo ésta los medios de presión suficientes como para imponer su concepción de disciplina social. (BARRÁN; 1990) Esta clase comenzará a asentarse, y el Estado nacional a afirmarse en una fase del capitalismo (pasaje del capitalismo competitivo al capitalismo monopolista)<sup>9</sup> (NETTO; 1997).

El debate entre los principales ideólogos del momento, católicos versus liberales racionalistas, girará en torno a la necesidad de encontrar soluciones a los males sociales de fines del siglo XIX, en definitiva, buscarán la conformación «moral»<sup>10</sup> de la sociedad.

El límite entre los espacios de lo privado y lo público se verá modificado, quedando éste último íntimamente relacionado al Estado. Éste pasará a cumplir un rol fundamental, por un lado como modo de construcción y consolidación política del orden social, y por otro como emblema para la identificación de la unidad social.

---

<sup>9</sup> “(...) la edad del monopolio altera significativamente la dinámica entera de la sociedad burguesa [...] De esta forma el ingreso del capitalismo a la fase imperialista señala una inflexión en que la totalidad burguesa asciende a su madurez histórica, realizando las posibilidades de desarrollo, que objetivadas toman más amplios y complicados los sistemas de mediación que garantizan su dinámica”(Netto, 1997:8)

<sup>10</sup> Transformar las costumbres, las condiciones de vida, la atención de la pobreza (la limosna): los equilibrios entre la compasión y el sentido científico de la asistencia.

La sociedad uruguaya moderna se caracterizará por dejar atrás todas las identidades previas para adherirse a una concepción general de la política de la cual surgiera una unidad, una identidad única con la cual se identificaran todos. En la búsqueda de ésta separación de los distintos ámbitos, las políticas de secularización y laicización implementadas por el Estado serán claves y determinantes para este proceso de modernización capitalista en el país.<sup>11</sup> Las relaciones entre la Iglesia y el Estado sufrirán modificaciones, ya que este proceso se caracterizará por su carácter radical del concepto de laicidad, excluyendo lo religioso a la esfera privada. A su vez, la postura oficial criticará fuertemente la idea de una religión institucional hegemónica, considerando como sagrado solamente lo político.

El Estado se separará de la sociedad civil y lo privado de lo público, la religión se privatizará y se implementará una *“religión civil laicizada”*, sucesos todos identificatorios de la modernidad. Estos factores se convertirán en elementos fundamentales de la identidad cultural de los uruguayos. (CAETANO; 1997)

Junto al advenimiento de la civilización, se advertirá que el equilibrio entre la pobreza y la riqueza debía ser rediseñado. El despliegue de la economía mercantil y la nueva realidad social producto de la urbanización, evidenciarán las consecuencias no deseadas del modelo caritativo tradicional. Las nuevas formas de miseria presentes en el contexto urbano, las nuevas masas de pobres, resultado de las fluctuaciones económicas y de la crisis de demanda de trabajadores, serán causa de este desequilibrio entre pobres y ricos; en definitiva, aumentarán en gran número los demandantes de caridad y no así los oferentes de ésta. La asistencia brindada por hospitales e instituciones religiosas por intermedio de las limosnas generará una potencial *“asalarización de la pobreza”*. En este nuevo contexto urbano, la existencia de mendigos como masa de no trabajadores será interpretada como disfuncional. La asistencia indiscriminada, por tanto, podía provocar una situación que pusiera en riesgo el orden social.

Los movimientos de reforma y los filántropos liberales formularán duras críticas al modelo asistencial de entonces, afirmando que el *“elogio de la pobreza”* y de la *“limosna”* no era coherente con la obligatoriedad del trabajo, principio que debía promulgarse como fundamental para la vida a las clases populares<sup>12</sup>. (MORÁS; 2000)

La ignorancia, las enfermedades epidémicas, el abandono de niños, el cuidado de ancianos y locos, — resultados de la miseria —, serán abordados por un complejo de instituciones asistenciales que se basarán en una nueva realidad social producto de la racionalidad. *“Las prestaciones sociales que fueran durante décadas profundamente*

---

<sup>11</sup> Lo medular de este proceso se concentrará entre los años 1870 y 1930.

<sup>12</sup> Estas críticas se harán más radicales a medida que avance el capitalismo como sistema de producción.

*impregnadas por el sentido de piedad, se han transformado considerablemente; han logrado una mayor cobertura y se han especializado en el tratamiento de diversas patologías individuales y colectivas.*" (MORÁS; 2000:197)

El desarrollo del conocimiento científico permitirá explicar desde ese lugar las causas y consecuencias de algunos de los males sociales, así como permitirá establecer derechos y obligaciones nuevas para la época. Se impondrán reglas abstractas y obligatorias desde lo legal para todos los ciudadanos, pasando a un segundo plano las obligaciones de tipo moral. Aumentará el número de beneficiarios de las prestaciones, se multiplicarán los recursos y servicios, al tiempo que se consolidará un cuerpo de profesionales para diagnosticar y tratar a los pobres.

El nuevo programa asistencial intentará transformar los comportamientos y hábitos de los pobres para poder adaptarlos a la nueva vida urbana, desarrollando criterios de selección sistemáticos los que permitirán clasificar a aquellos dignos de recibir asistencia.

Hacia comienzos del novecientos se producirán cambios en la percepción de lo pobres, *"(...) las oportunidades y riesgos que en una sociedad interdependiente significan a los no pobres, le otorgan una nueva dimensión a la problemática."* (MORÁS; 2000:218) Las clases acomodadas verán a los pobres como peligrosos pero ya no plantearán cuestiones trascendentales sino que propondrán buscar soluciones concretas a los distintos males como la peste, los robos, la mendicidad, etc. Por otro lado, estarán quienes vean en estos individuos nuevas potencialidades: mano de obra barata, consumidores y posibles aliados políticos.

Con el progreso de la "ciencia de la pobreza" los pobres perderán inmediatez y se convertirán en una nueva categoría: la pobreza se presentará, según Morás (2000), de forma abstracta y despersonalizada bajo la forma de "cuestión social".

El conjunto de servicios asumidos por el Estado no logrará erradicar la pobreza (ni siquiera alcanzará a los más pobres), sin embargo habrá que reconocer la importancia del papel desempeñado por los reformadores, y sus obras deberán ser valoradas por los beneficios logrados para los sectores populares. La universalización de la educación, de la salud y el propósito de universalizar el saneamiento, serán bases fuertes para continuar construyendo el país civilizado.

La infancia será vista por racionalistas y positivistas como el terreno más apropiado para instalar las nuevas ideas, para la construcción de los nuevos modelos sociales; a su vez los católicos la concebirán como los destinatarios naturales de sus propuestas evangelizadoras. De ahí que el control del sistema educativo se convierta en motivo de disputa entre diversas corrientes filosóficas durante finales del siglo XIX.

Desde la visión del reformismo filantrópico se interpretará la inmoralidad popular no solamente como causa de las condiciones de vida y trabajo, sino que también se la podrá explicar por el pauperismo y la situación de dependencia psicológica creada por la ayuda caritativa. Desde la filantropía, se hará un llamado a resignificar la vida en sociedad, intentando elaborar un programa que pretenderá salvar a los seres humanos de la ignorancia, de la degradación moral y de la miseria física. La Ilustración, establecerá la idea de relación entre progreso social y sentimiento de solidaridad entre seres humanos, considerando la educación como el instrumento fundamental que permitirá superar los obstáculos en el camino del progreso. *“Al tratar la miseria como consecuencia de un modo de vida equivocado, las instituciones escolares se consideran como el medio idóneo para reconstruir los equilibrios en el mundo moderno.”* (MORÁS; 2000:53)

#### LA EDUCACIÓN: HERRAMIENTA DE CAMBIO

La enseñanza será obligatoria y el sistema de enseñanza pública se extenderá en gran número. La laicidad alcanzará también este espacio con la reforma escolar impulsada por José Pedro Varela.<sup>13</sup> En 1874, Varela, publicará su obra “La Educación del Pueblo”, en ella, analiza los problemas educacionales y expone principios básicos que a su juicio deberán estar presentes en toda educación para la democracia: la obligatoriedad, la gratuidad y el laicismo en la Escuela Pública, así como la renovación de programas y métodos, teniendo en cuenta la Psicología infantil. Para este autor una de las causas del estancamiento moral e intelectual del país será la falta de educación del pueblo.

El afán de secularizar las mentalidades, las costumbres y las instituciones encontrará en la educación tierra fértil para sembrar. El nuevo sistema educativo exigirá al Estado la creación de un cuerpo docente más profesionalizado para normalizar los programas y métodos pedagógicos. Esta profesionalización de los maestros se convertirá en una nueva vía de ascenso social para jóvenes, inmigrantes e hijos de trabajadores así como también para las mujeres, las que encontrarán en esta carrera una puerta al mercado laboral.

Algunos de los beneficios del desarrollo del sistema educativo serán la ampliación de los ciudadanos por intermedio del voto y la posibilidad de trascender el clientelismo político de los caudillos. Al mismo tiempo, el acceso a la lectura y la introducción de códigos comunes,

---

<sup>13</sup> Algunas iniciativas que pautaron la reformulación de la separación de la Iglesia y el Estado en relación a la educación en el proceso de secularización: Decreto-ley de Educación Común que minimizará la enseñanza religiosa en las escuelas estatales (1861); Ley de Educación Secundaria y Superior que establecerá controles de la autoridad pública sobre los centros de enseñanza (1885).

superaran las tradiciones orales, integrando al gaucho y al inmigrante a una cultura escrita incluyendo a más personas al proceso civilizatorio. (MORÁS, 2000)

El desarrollo económico que se producirá en el país a través de la expansión y crecimiento industrial, hará necesario que las nuevas generaciones se formen, se eduquen, para poder apropiarse velozmente de los avances en el proceso industrial. Por esta razón el sistema educativo será cada vez más significativo para el desarrollo de la industria; así mismo, el rol del funcionario público tomará una importancia mayor, debido a la complejidad administrativa que irá adquiriendo el Estado, siendo la educación una herramienta esencial también para esto. *“Naturalmente, los Estados usarían la maquinaria, que era cada vez más poderosa, para comunicarse con sus habitantes, sobre todo las escuelas primarias, con el objeto de propagar la imagen y la herencia de la nación, e inculcar el apego a ella y unirlo a todo el país y a la bandera, a menudo inventando tradiciones o incluso naciones para tal fin.”* (HOBBSAWM; 1998:100)

La educación tiene como fin constituir a cada ser individual en un ser social. Para Durkheim (1974) – «padre de la sociología» –la idea de que cada individuo debe identificarse con determinado rol social en base a la adecuación de sus comportamientos a los exigidos moralmente por cada sociedad, encauza la idea de diversidad, una diversidad funcional al mantenimiento de la estructura social. Por eso el sistema educativo es único y múltiple a la vez, ya que cumple la doble función de ser instrumento de homogenización y por otro lado de diversificación.

El Uruguay de la modernidad conferirá a la educación –de los niños primordialmente – un significado fundamental, por intermedio de esta institución, sería posible transformar las características más profundas de la sociedad. *“A través de la escuela se podrá limitar la imprevisión en la reproducción, y a la vez, aumentar la previsión de la organización de la vida.”* (DONZELOT; 1986:78)

#### NUEVO MODELO DE FAMILIA

La familia, conformada en relación al mundo público de los servicios, de la legislación, a la cambiante definición del ámbito de aplicación de la medicina, a la “normalidad” de los discursos e instituciones tutelares, a los mecanismos de conformación de sus representaciones sociales, a las definiciones sociales del lugar y objetivo de la filantropía y la caridad pública, al control social (DONZELOT;1986), también se verá modificada a partir de principios del novecientos.

Modernizar al país implicará adaptar el modelo de familia y las relaciones que en su interior se darán como habituales hasta el siglo XIX, a la nueva sensibilidad naciente (conductas, valores, sentimientos propios de la época “civilizada”<sup>14</sup>). Para esto será necesario ejercer el poder y la dominación pero sin acudir directamente al poder político. Deberán ser reconocidos algunos derechos y garantizarlos, moldear algunas características y costumbres heredadas de la época bárbara<sup>15</sup> y elevar así la calidad de vida de la nación.

El modelo de familia extensa, económicamente sustentado por la figura del padre, si bien será funcional en los primeros años del desarrollo capitalista, no será compatible con las fuerzas del proceso civilizatorio.

El reformismo batllista se propondrá, mediante una serie de “estrategias de familiarización”<sup>16</sup>, conciliar los intereses y hábitos de las familias burguesas y populares, crear una nueva moralidad y legalidad para acoplarlos al bienestar del país. Estas prácticas políticas, coherentes y coordinadas, intentarán fortalecer a la familia en sentido general, apuntarán a distintos sectores sociales adecuando para esto sus contenidos y formas según fuera necesario. A continuación, basándonos en los aportes de De Martino (2002) se presentarán algunas de ellas.

– *La regulación de las familias pobres.* Se intentará delimitar el espacio familiar de los sectores pobres. Se controlará la higiene, la salud, las enfermedades venéreas y sus casas. Al mismo tiempo, el gobierno se preocupará por el trabajador, no sólo como fuerza de trabajo, como actor económico, sino también como individuo, sus formas de vida y de socializarse. La vida privada de los pobres y de los trabajadores será un elemento fundamental de la cuestión social. Además de proteger al trabajador desde la esfera pública (salario, vivienda, jornada laboral, etc.) se controlará su vida privada.

Las madres pobres serán objeto de promoción educativa buscando transformarlas en el centro de las familias supuestamente dispersas. Éstas deberán ser quienes velen por la organización de sus familias, de sus hijos «revoltosos», de sus viviendas humildes. Los hombres de estas familias verán limitados sus espacios de sociabilidad ya que bares y cantinas se cerrarán, así como se censurará el consumo de alcohol y actividades políticas. Toda la sociabilidad asociada al mundo de los trabajadores de las fábricas será mal vista y criticada.

---

<sup>14</sup> Que surgen, según Barrán (1990), a partir de 1860, para instalarse definitivamente a principios del novecientos, hasta los años 20 aproximadamente.

<sup>15</sup> Con esta expresión, el autor, identifica costumbres, modos de vida, conductas, etc., característicos de la sociedad uruguaya hasta 1860. (Barrán; 1990)

<sup>16</sup> Según las define Mónica De Martino en su texto *Procesos familiares e intervenciones técnicas*. Documento de Trabajo nº 20. DTS-FCS (2002)

Se fomentará la monogamia y el matrimonio desde distintas Instituciones (Iglesia, organizaciones filantrópicas y el propio Código Civil) y se combatirá fervientemente la prostitución. Todas estas estrategias serán en pro de eliminar la disparidad entre sexualidad y legalidad.

Se dotará de bases científicas a las actividades filantrópicas y de beneficencia capacitando a quienes allí trabajan. Se intentará identificar a las familias problemáticas para poder controlarlas, se reducirá el espacio y la autonomía familiar a nivel de estos sectores, a partir del entrecruzamiento de la Asistencia Pública, la Justicia, la Policía y la medicina. Se ampliarán las intervenciones sociales de técnicos y de la justicia.

*“Este proceso culmina con la promulgación del Código del Niño en 1934, la medicina y el derecho liberan tales transformaciones. Médicos y abogados, mayoritariamente hombres, con experiencia clínica pero también como políticos y asesores, provenientes de los servicios asistenciales, distinguidos en los procesos de modernización de tales servicios, serán los que propongan las bases y elaboren el andamiaje de ese moderno sistema tutelar.”* (DE MARTINO; 2002)

– *La regulación de las familias burguesas.* Así como se prestará atención y se exigirán determinadas actitudes a la madre pobre, a la mujer burguesa también se la identificará para moldearla. La mujer ideal será la ama de casa y buena administradora, amable, frágil y cariñosa. Deberá cuidar a sus hijos e intentar conciliar esto con la intimidad y privacidad de su familia. Será difusora de valores, educadora, su modelo de madre tendrá una mirada hacia el interior de su familia.

Encontrará en el médico un aliado para el cuidado y la educación de sus hijos, difundiendo el saber de éste a su familia, lo que le dará prestigio y le permitirá independizarse del poder patriarcal. El médico verá a la familia burguesa como un lugar de prevención de enfermedades, un lugar donde desarrollar una fuerte economía del cuerpo, a partir del impulso de la higiene, del cuidado de la salud, del control de la sexualidad.<sup>17</sup> Existirá la necesidad de formar buenos y sanos matrimonios, de asegurar la salud y la longevidad de los niños. El sexo será normal en el matrimonio, la familia nuclear burguesa poseerá la razón acerca de cual es el ejercicio pleno y válido de la sexualidad.

---

<sup>17</sup> La unión orgánica entre medicina y familia repercutirá en la intimidad de la vida familiar e inducirá su organización en tres direcciones: el aislamiento de la familia de las influencias negativas del medio educativo antiguo (métodos y prejuicios de los domésticos, efectos de las promiscuidades sociales); por otro lado se establecerá una alianza con la madre que será promotora del reconocimiento de su utilidad educativa y la utilización de las familias contra las antiguas estructuras de enseñanza de la religión y el hábito del internado. (DONZELOT; 1986)

Esta familia será cerrada, controlada, íntima, cercana a presencias normalizadoras en la que reinará la mujer como poseedora del saber.

Al mismo tiempo, a nivel social se generará una apertura a la figura femenina, se reconocerán derechos civiles y políticos de la mujer, se podrá disolver el matrimonio por la sola voluntad de ésta, podrá acceder a la educación secundaria y terciaria y surgirá el feminismo militante en luchas obreras y en el movimiento de intelectuales.

El poder patriarcal caerá por el surgimiento de igualdades entre hombres y mujeres y por la apertura de la intimidad burguesa a la intervención del saber médico, cediendo terreno a la regulación de las alianzas sexuales a éste primero y al psiquiatra después y la regulación de las sociedades conyugales a la ley.

Familias burguesas y populares tendrán en común el primado de lo educativo y el ser objeto de estas estrategias de familiarización que acompañan las trayectorias masculinas y femeninas.

En definitiva, no se tratará de generalizar un modelo familiar a escala social, sino de formas particulares en que se articularán lo público y lo privado, estrategias de disciplinamiento singulares, formas diferentes de ser madre o padre, de ser niño o adolescente (como veremos enseguida), con variados mecanismos de control, que buscarán transformar a la familia "(...) *en una entidad habilitada para la gubernamentalidad de la nación*". (DE MARTINO; 2002)

#### NIÑOS Y ADOLESCENTES: ¿INVENCIONES DEL NOVECIENTOS?

También la figura del niño sufrirá modificaciones en este proceso de transformación del país y sus habitantes. Si pensamos en la época "bárbara", en el sentido que la define Barrán (1990), la niñez no será otra cosa que la primera etapa hacia la plenitud. Los castigos físicos como forma de corregir y penar las malas actitudes estarán aceptados ya que niños y adolescentes serán considerados como hombres pequeños.

El niño será visto como «algo» diferente a los adultos recién desde la época "civilizada", en la cual cambiarán los supuestos culturales y comenzarán a adjudicársele a esa etapa de la vida derechos y deberes propios. El mundo adulto y el mundo del niño no se confundirán más, reservando determinados rubros de la vida social para unos y otros. La sensibilidad "civilizada" comenzará a *ver* al niño y lo apartará del resto del mundo, pero no logrará integrarlo ya que para esto debía ir en contra de la seriedad del mundo de los adultos y romper con el tabú de la sexualidad.

El mundo de los adultos estará formado por el dinero y el trabajo, mientras para los niños estarán reservados los juegos, la escuela; será un mundo identificado con la “pureza” y por tanto deberán evitarse las malas compañías. Para esto, por ejemplo, se dividirán los turnos de las escuelas, a uno irán los niños hasta 14 años y a otro los adolescentes, estos últimos catalogados como «peligrosos».

El Estado comenzará también a preocuparse por estos niños recién descubiertos y destinará instituciones para su atención (el Asilo Maternal, el primer Jardín de Infantes, la Clínica de niños de la Facultad de Medicina). La escuela vareliana y el Derecho intentarán evitarle al niño el castigo del cuerpo. En 1848, en las escuelas del Estado se prohibirán ese tipo de castigos, aunque en la práctica se continuaran admitiendo. Será para 1870 que a partir del “Reglamento General” para las escuelas públicas las nuevas autoridades tendrán la potestad de imponer sanciones a los maestros por ejercer estas prácticas.

Sin embargo, en la intimidad del hogar, los castigos impartidos por los padres serán admitidos socialmente dentro de límites prudentes. La escuela vareliana aconsejará a los padres a no hacerlo, aunque reconocerá que “esos bárbaros etarios” (BARRÁN; 1990) podían provocar la falta de paciencia de la autoridad.

Por otra parte, los niños al transformarse en adolescentes se volverán – a los ojos de la sociedad– más rebeldes, despreocupados por las obligaciones, vagos. El gobierno deberá hacerse cargo de estos chicos, para esto se creará la “Escuela de Artes y Oficios” y la Ley de vagos de 1882 la cual ordenará la remisión de los menores de esa condición a la nueva institución estatal. Allí se practicará un régimen de internado, que en los hechos la convertirán en una cárcel para adolescentes “incurables” (BARRÁN; 1990)

También el Código Civil descubrirá a la infancia a través del derecho de los hijos en 1886 con la pérdida de la patria potestad de los padres con la mayoría de edad a los 21 años y el Derecho Penal, que en 1889 declarará al niño menor de catorce años eximido de responsabilidad penal.

Se valorizará la afectividad en la crianza y la educación, la percepción de la individualidad de cada hijo, en definitiva, el amor al niño. El abandono de los niños recién nacidos, la percepción de la mortalidad infantil como excesiva – que comenzará a sentirse como una desgracia familiar–, los métodos “bárbaros” de control de natalidad<sup>18</sup> (infanticidio), todos

---

<sup>18</sup> Los métodos “civilizados” de controlar la natalidad serán el coito interruptus y el aborto. El primero, si bien será condenado por la Iglesia y la Medicina, se utilizará como método anticonceptivo, ya que evitaba el embarazo así como matar al niño amado. El aborto, si bien mataba, evitaba el asesinato brutal del niño ya nacido y el sentimiento de culpa por el asesinato. Esta práctica requería de discreción y debía guardarse en secreto.

serán condenados socialmente. Ya no será bien visto dejar al cuidado de las nodrizas a los niños sino que se valorará como algo positivo el amamantamiento materno.

Las caricias y los mimos serán reivindicados por la nueva sensibilidad, “...*el cuidado de los niños ganó terreno como preocupación social y la ternura se convirtió en un valor y hasta comenzó a percibirse como probable factor educativo.*” (BARRÁN; 1990:119)

El ocio se intentará evitar ya que fomentaba la imaginación que podía conducir a “excesos”, a una sexualidad temprana y viciosa. Maestros, padres, médicos y curas educarán para la represión de la sexualidad. El niño deberá andar completamente vestido y sobre todo cubrir totalmente sus órganos genitales. La higiene personal de niños y adolescente será fundamental, los niños deberán sentir la necesidad desde chicos por la intimidad de ciertos actos relacionados a esto. Lo esencial era crear el pudor, la vergüenza ante la desnudez, así fuera mirada por otro como por sí mismo.

La sensibilidad “civilizada” encontrará dos métodos para convertir al niño “bárbaro” en un niño dócil, pudoroso y aplicado en el estudio, por un lado la vigilancia externa y por otro la culpabilización interna, que el propio niño se sintiera transgresor. La vigilancia externa no será a través del castigo físico sino por medio de la mirada de la autoridad y sobre todo será necesario que el niño se mire a sí mismo y se juzgue, que se imponga la auto-corrección y lograr así “la represión del alma”. (BARRÁN; 1990)

Por tanto, el descubrimiento del niño traerá consigo la aceptación del amor paterno, la necesidad de vigilar al niño continuamente y culpabilizarlo. De esta manera, la desobediencia será sentida por el niño como una falta contra el amor dado por sus padres y estos conseguirán crear un hijo cariñoso, dócil y reprimido.

Pero junto con el niño surge a principios del Novecientos una nueva figura: el adolescente. Hasta entonces, “... *se entraba a la pubertad y se pasaba a la juventud y la adultez casi de inmediato.*” (BARRÁN; 1996:176). En el siglo XIX los jóvenes serán la mayoría de la población del país asumiendo las responsabilidades de la adultez desde muy temprano así como los saberes, ya que será una cultura más tradicional que letrada por tanto fácilmente aprehensible. Estos jóvenes no son reconocidos como adolescentes, ya que no se identificarán en el Ochocientos con las características que el nuevo siglo les impondrá.

El siglo XX creará la figura del joven inseguro, agresivo, culposo y culpable, que no podrá vivir el placer sin vivir el deseo con angustia. Serán estos chicos los destinatarios naturales (junto con las mujeres, los niños y las clases populares) del disciplinamiento de la nueva cultura. El púber se transformará en un problema, y será necesario modelarlo y educarlo con firmeza en los valores de la familia. No olvidemos que ellos serán los futuros herederos.

Estos jóvenes, se revelarán contra los actos que sienten como imposiciones a su personalidad (que está en descubrimiento) y pretenderán evitar que sea modificada por el peso del mundo adulto.

Por otro lado, factores como el matrimonio tardío, la extensión de los años de aprendizaje en el liceo y la universidad y el ingreso más tarde al mundo del trabajo, retrasarán la entrada a la edad adulta de los jóvenes.

La preocupación por la sexualidad de los adolescentes y jóvenes será de toda la sociedad. La imaginación que lleva a los "excesos", la vida sexual, la pasión, deberá vigilarse ya que se ocultará en los juegos, las novelas y la necesidad de privacidad. La masturbación será entendida como el gran mal del adolescente según todos los poderes sociales de la modernidad. Nuevamente aquí deberá reprimirse la sexualidad, el deseo, el cuerpo.

*"(...) la cultura del Novecientos hizo lo imposible [...] para convertir la culpa y el sonrojo en claves de la adolescencia, y la vigilancia de los jóvenes en una de las tareas importantes de todos los poderes sociales, tanto de los notorios – la policía, la justicia– como de los sutiles – el cura, el maestro, el profesor, el padre y el médico."* (BARRÁN; 1996:184)

## CAPÍTULO II

---

### LA ATENCIÓN DE LA MINORIDAD Y EL CÓDIGO DEL NIÑO DE 1934

En Occidente a comienzos del siglo XIX, el aparato institucional construido para dar respuestas a diferentes situaciones adversas se asentará en la hegemonía tutelar del catolicismo, tanto en su diseño, en su administración como en su financiamiento. En el Uruguay de entonces, la tarea de la atención de los niños pobres y de los sectores más desprotegidos de la sociedad, estará bajo ésta órbita hasta finales de siglo.

El nuevo modelo de producción que se instalará en el país a fines del ochocientos y principios del siglo XX, implicará, como se expresó en el capítulo anterior, nuevas formas de sentir, nuevos valores, nuevas conductas, nuevas conceptualizaciones.

Entre las décadas transcurridas de 1870 a 1910, tendrá lugar una formidable lucha de ideas, la cual delinearé el sentido de la vida en sociedad y a su vez dibujará el contorno de las instituciones que se van creando y transformando para superar las adversidades y deficiencia de los individuos. Estas distintas visiones limitarán el campo de lo que era deseable y posible alcanzar como campo de intervención de la esfera pública y se configurarán los derechos y obligaciones de los ciudadanos en la esfera privada.

El Estado se irá consolidando y disputará el campo de la protección al menor y a los pobres en general; se antepondrá, como ya lo hemos visto, al principio de la caridad el principio de la beneficencia pública.

Con el advenimiento de la modernización y la producción de un nuevo modelo de país (en el cual el reformismo batllista<sup>19</sup> será quién construya la nación como comunidad política y desarrollará la República relativamente autónoma), la modalidad del poder, ley y cohesión, tendrá nuevos fundamentos. Algunos de éstos serán, por ejemplo, el saber jurídico y el médico, especialmente para el control y asistencia de las situaciones particulares en la beneficencia y filantropía.

---

<sup>19</sup> "(...) el batllismo nació en el Estado, dueño de [...] una incontrastable fuerza militar [...] y agente de una práctica interventora en lo económico y social. Nació también en un partido de larga tradición, una de cuyas piezas claves era el ejército mismo del gobierno (desde hacía cuatro décadas), que a su vez lo había identificado con el Estado, su burocracia y el grupo de políticas que había hecho de la actividad política su profesión. Esta compleja trama política y social que favoreció la instalación del batllismo y proyectó las notables habilidades de su conductor, enfrentaba sin embargo ese «modelo» al desafío de una riesgosa contradicción: al tiempo que, en tanto reformismo, aspiraba a desatar y conducir transformaciones sociales, pugnaba por preservar el esquema político e institucional que le había facilitado el acceso al poder y le podría asegurar su reproducción". (CAETANO-RILLA; 1996:108)

En el año 1910 se creará la Asistencia Pública Nacional, encargada de asistir y tutelar a los menores desamparados, asistir y proteger a la infancia y embarazadas, así como también atender el sistema hospitalario. Con la creación de esta institución, se resolverá la disputa del espacio de la tutela social entre lo religioso y lo político.

El Estado comenzará de esta manera a organizarse como responsable de la protección del menor, continuando la discusión sobre algunos aspectos relevantes. Así pues se discutirá la existencia del torno<sup>20</sup> (que existirá oficialmente hasta 1933) y el anonimato de las familias biológicas que entregan a sus hijos, ya que esto implicaría el desconocimiento de los niños abandonados y de sus familias (condiciones del embarazo y parto, enfermedades, etc.) En el año 1911 con la intención de cambiar esta situación (y a sugerencia del Doctor Morquio) se creará la Oficina de Admisión en la que se recogerán los datos de las familias y de los niños entregados así como las causas del abandono.

A nivel jurídico y social, la figura de los padres será fundamental, ya que éstos tendrán el poder de corrección sobre sus hijos y por tanto la responsabilidad última de sus actos. No olvidemos lo que hemos visto en páginas anteriores, el niño en la época "civilizada" será «visto y amado», pero aún así "(...) *debía ser vigilado y culpabilizado pues era un "bárbaro" en estado de pureza.*" (BARRAN; 1990:130) y los padres deberían velar por corregirlo.

Dado este poder a los padres, a nivel jurídico y social, si los hijos cometieran faltas, se deberá al no ejercicio de los derechos de los padres. Se establecerá por tanto la "responsabilidad subsidiaria" de los padres y comenzará así la concreción del concepto de abandono moral y la regularización legal de la pérdida de la patria potestad.

En este contexto se hace necesaria la creación de un proyecto de ley en el cual se regule y organice una entidad estatal formal para ocuparse de la protección de los menores desamparados moral y materialmente. Para esta tarea se designará en el año 1904 una Comisión responsable, lo que implicará además "(...) *el inicio de un proceso de especialización institucional en lo referente a la minoridad.*" (DE MARTINO-GABIN; 1998:41).

La Comisión creará que la situación de la minoridad es una obligación social y por tanto el Poder político debiera ser quién asumiera su protección. De esta manera la ley se verá atravesada por criterios políticos y científicos en su fundamentación.

---

<sup>20</sup> "Es un cilindro que gira sobre su eje y en el que un lado de la superficie lateral está abierto; el lado cerrado da a la calle y en sus proximidades hay un timbre. ¿Una mujer quiere abandonar un recién nacido? Avisa a la persona de guardia tocando el timbre. Inmediatamente el cilindro, girando sobre sí mismo, presenta al exterior su lado abierto, recoge al recién nacido y, prosiguiendo su movimiento lo introduce en el interior del hospicio. De esta forma el donante no ha sido visto por ninguno de los sirvientes de la casa. Y ése es el primer objetivo: romper, sin huellas y sin escándalo, el lazo de origen de estos productos de alianzas no deseables, depurar las relaciones sociales de los progenitores, que no se ajustan a la ley familiar, a sus ambiciones, a su reputación".(DONZELOT; 1986:28)

El Consejo de Protección de Menores (creado por la Comisión en 1911) será el primer organismo administrativo específico en la materia en la ley de creación del mismo. Se pueden encontrar allí las siguientes categorías en relación a niños y jóvenes: "(...) *delincuentes: cometen actos tipificados por el Código Penal como delitos; combina el criterio del discernimiento con el de la gravedad del delito para determinar el tratamiento; viciosos: categoría ambigua en la que pueden incluirse los menores abandonados materialmente, los reincidentes en infracción, etc. No se fijan criterios objetivos para su "inclusión" en la categoría; y simple abandono: se refiere solamente al abandono moralmente.*" (DE MARTINO-GABIN; 1998:42)

El Consejo deberá separar unos de otros y la Jefatura, por decreto del primero, tiene la obligación de crear una base de datos de los menores que ingresen en ella así como también de los que provengan de familias de "viciosos" y "delincuentes". La ley no hace referencia a como deben ser tratados los niños en los establecimientos, ni tampoco a cuales serán los mecanismos de control.

Hacia 1915, el Consejo de Protección de Menores y el Penitenciario deberán fusionarse por restricciones de gastos, creándose el Patronato de Delincuentes y Menores. Esto traerá como consecuencia un retroceso en la especialización de los órganos de tutela social y sobre todo en lo que respecta al tratamiento institucional de los chicos «delincuentes», «abandonados», etc.

El proceso de intervención estatal se irá desarrollando a lo largo de este principio de siglo, por un lado, con la conquista de espacios privados, por otro, en lo que respecta a la administración, organización y centralización de los servicios, así como también en la especialización de las problemáticas. Este desarrollo responderá a su vez a la situación social del país en aquel entonces, "(...) *flujos migratorios, crecimiento urbano, modificación paulatina del tipo de organización familiar (de extensa a nuclear), consolidación y modernización del Estado, secularización de la sociedad.*" (DE MARTINO-GABIN; 1998:45)

La ley de protección del Consejo de Menores lo que hará será cambiar en los hechos los criterios de imputabilidad, dejando de lado el discurso para dar lugar al criterio de gravedad de la infracción. Esta nueva pena hacía hincapié en el tratamiento y no tanto en la pena, encontrando dificultades para ser aplicada, debido a las contradicciones y resistencias de los jueces y fiscales, quienes aplicaban comúnmente el Código Penal. A raíz de esto, surgirán muchos conflictos entre los organismos judiciales y administrativos a la hora de interpretar casos específicos; esta situación se resolverá con la aprobación en los años 30 del Código del Niño y del Código Penal.

En el año 1933 se creará un nuevo Ministerio, el de Protección a la Infancia, el cual tendrá como misión reorganizar todos los servicios públicos para la infancia. Al mismo tiempo será constituida una Comisión encargada de redactar el futuro Código del Niño. Un año después, el proyecto de Código elaborado por ésta (Comisión Redactora de la legislación del Menor), será aprobado por la Asamblea Deliberante.

Esto dará lugar a la aplicación de un modelo de atención a la infancia en situación de riesgo (al que se le llamará habitualmente «modelo del 34»), para lo cual se hará necesario reorganizar los servicios, crear órganos especializados (su referente Institucional será el Consejo del Niño) y crear medidas administrativas acorde.

### **EL MODELO DEL 34**<sup>21</sup>

El mismo se expresará en tres grandes fórmulas: el Código del Niño, el nuevo Código Penal y el Consejo del Niño. De esta manera, quedará definida una normativa abarcadora de los menores, creándose una nueva estructura institucional coordinada y dirigida por el Consejo del Niño. El Estado tendrá así una intervención fuertemente centralizada.

La propuesta del Código del Niño y del modelo en general, tendrá gran consenso social y total apoyo del gobierno, depositando en él una alta credibilidad y expectativa como herramienta para el nuevo abordaje de la problemática de la minoridad. (PORTILLO; 1998)

Este modelo logrará unificar la legislación tutelar nacional, donde predominarán ideas que configuran el paradigma de protección-control social. El mismo incluirá las tendencias provenientes de Estados Unidos y Europa. Apuntará a la racionalidad de servicios, pero también al control de los sectores en riesgo, intentando impedir el malestar social, reprimiendo los desórdenes morales. (MORÁS; 1992)

Las bases de las estrategias de disciplina serán la familia, la salud y la escuela; el sistema de control institucional de la niñez y la adolescencia estará articulado en torno al abandono y la infracción, los que *“(...) constituyen, entonces un “magma” jurídico, y retroalimentan a partir de una concepción causal explicativa, multifactorial del delito; el abandono es factor del delito, y el delito, a su vez, es un momento del abandono. La clave está en el abandono moral, como construcción comprensiva, además del delito.”* (URIASTE; 1999:37)

Por tanto, puede decirse que en el Código del Niño de 1934 no se hará una diferenciación entre la infracción y el abandono, recibiendo ambas problemáticas el mismo tratamiento en orden a las medidas a aplicar, quedando sujetos a la misma competencia judicial.

---

<sup>21</sup> Así definirá Portillo (1989) al modelo de protección al menor que se implementará en nuestro país desde 1934.

Uriarte (1999) plantea que, en términos hermenéuticos, se podría sostener que las medidas de vigilancia se aplican a los infractores y las de protección a los abandonados, aunque en realidad, la denominación “medidas de vigilancia y protección” es coherente con la situación irregular. En todo caso, las diferencias estarían dadas por los procedimientos y por el término de duración de las medidas.

Si una situación se define como irregular, “(...) *legitima la intervención institucional; y dado que los contornos de la situación irregular son indefinidos - eso es estratégico en el Código del Niño, como veremos -, la institucionalización de la niñez adolescencia en nuestro país es sumamente fácil.*” (URIASTE; 1999:39)

Ante las situaciones consideradas como “anormales” — abandono e infracción —, el Código del 34 intentará dar respuestas jurídicas siendo éstos problemas eminentemente sociales. Algunos conflictos sociales terminarán siendo penalizados (infracción) o institucionalizados (abandono), por tanto los objetivos perseguidos por el Código, como veremos, se volverán inalcanzables. Es que más que una serie de medidas de protección, las reformas en relación a la situación de abandono impondrán una imagen de peligrosidad social a los niños abandonados-delincuentes, ya que se hará una asimilación entre el niño abandonado con un estado pre-delincuente que hay que prevenir.

La figura del Estado será de tipo paternalista, omnipresente y abarcativa en relación al tema de la minoridad. Pero, ¿quiénes serán los menores? La categoría menor será utilizada desde principios del siglo XIX en nuestro país, sufriendo modificaciones a lo largo del tiempo. La atención de la niñez estará históricamente adjudicada a la familia y la escuela. Cuando éstas no logran cumplir con su cometido “...*se configura la llamada: «situación irregular» que legitima la intervención directa del Estado instituyendo una división al interior de la niñez.*” (GIORGI; 1999:39)

El Estado comenzará entonces a hacerse cargo de estos niños, pasando así a ser objeto de políticas sociales e intervenciones diferentes al resto de la infancia. Al decir de Portillo (1989), esta intervención variará según la tendencia a la que responda. Podemos encontrar políticas que apuntan a la integración enfatizando los derechos de los niños, procurando la integración social y el desarrollo personal, así como también políticas con tendencias represivas o punitivas que buscan mantener la armonía social.

*“Quedan así instituidas dos imágenes diferenciales de la niñez que coexisten en nuestro universo cultural: la del niño, sujeto en desarrollo, con potencial de futuro, con derecho a la protección y al disfrute de su infancia, que debe ser preservado de los problemas propios del mundo adulto, al que se apuesta como futuro ciudadano; y la del “menor” representante y portavoz de una problemática social, potencial transgresor, amenazante del cual la sociedad*

*debe protegerse: sobreviene así la penalización del desamparo y su legitimación social.*" (GIORGI; 1999:39)

Al proceso socio-cultural de la construcción de la sub-categoría menores dentro del universo infancia, le corresponderá una estructura jurídico-institucional diferente. El Estado uruguayo creará entonces una instancia de control, los Tribunales de Menores específicamente y el Código del Niño en general.

La crisis de los años 30 provocará a nivel de toda Latinoamérica, deficiencias estructurales, que sumadas al proceso masivo de inmigración, determinarán que el mundo de los menores crezca significativamente. La respuesta a este problema desde el poder político llegará, como se ha visto, de manos de la justicia.

Morás (1992) señala que a lo largo de todo el siglo, el Estado será impotente para resolver las crisis económicas y sociales recurrentes, y que esto permite articular dos lógicas que se retroalimentan: la aparición pública de "auges delictivos", en especial de los jóvenes, que tienen la peculiaridad de coincidir con crisis estructurales, y la creciente incapacidad de satisfacer demandas por parte del Estado. Según el autor, es posible ubicar estos "auges" en tres periodos históricos: el primero a comienzos de los años 30, el segundo a mediados de la década del 50 y la tercer etapa se puede ubicar en el periodo de la restauración democrática, sobre todo a partir del año 1988.

La propuesta del Código tendrá una vocación de integralidad, pretendiendo involucrar a todos los niños y jóvenes y a toda la sociedad en general, pero ciertamente en los hechos no será así.

El abandono, como eje ideológico del Código del Niño de 1934 (Uriarte; 1999), será tratado en un capítulo aparte; a continuación lo que veremos serán algunos otros grandes conceptos que vertebrarán todo el planteamiento del Código, presentando ciertas apreciaciones que hacen de ellos autores como Portillo y Uriarte (entre otros), en diferentes textos.

## FAMILIA

A nivel jurídico, a través de la nueva Constitución, del Código del Niño y del Código Penal reformulado, se definirá e impondrá en la sociedad de entonces un modelo particular de familia.

El Código del Niño "(...) *construye una familia que contiene al chico y organiza su vida, aún antes de ser concebido.*" (DE MARTINO-GABIN; 1998:50) Éste se planteará apoyar a la familia para que pueda cumplir con sus cometidos reproductores; cuando esto no sea posible, se

intentará reproducir institucionalmente ese hogar que no existe. Se buscará primero un hogar sustituto y de no encontrarlo será la institución quién cree en su interior ese hogar. (PORTILLO; 1989)

Como ya se ha señalado, debido a los cambios demográficos que atravesará el país entre 1870 y 1910, se modificará la estructura y el contexto familiar. De una familia extensa se pasará a una familia nuclear. Con base en este nuevo paradigma familiar que se instalará en la sociedad es que el Estado orientará y estructurará su intervención.

El modelo tradicional instaurado en la sociedad occidental, estará asociado al modelo Parsoniano (PARSONS; 1955). Se entenderá a la familia legítima compuesta por el padre y la madre biológicos y sus hijos, estructurados jerárquicamente y con los roles de género<sup>22</sup> definidos.

El padre estará asociado al ámbito público siendo el encargado de trabajar y mantener económicamente a la familia, tendrá la responsabilidad de la reproducción social, y ocupará el rol de único proveedor. Su figura se encontrará asociada a la ley, será quién marque los límites. La madre será la encargada del hogar, de mantener las relaciones intra-familiares, de cuidar a los hijos; su rol será de carácter afectivo y su ámbito el privado. Será la mujer la encargada de la reproducción biológica y de la continentación del grupo.

Por tanto, el hogar familiar será el epicentro de la reproducción social y biológica; la responsabilidad de la producción y reproducción del ciudadano recaerá en la familia. Todo el conjunto de las prestaciones asistenciales y funcionales (salud, educación, Justicia de Menores, subsidios económicos) asentado en el Código, buscará legalizar, mantener coercitivamente y hacer que funcione el modelo. Éste se apoyará en un proyecto basado en la ciencia y las corrientes modernas lideradas por la medicina e integradas por el derecho y la criminología.

El Consejo del Niño (como entidad dirigente) y el Juez de Menores (como defensor general de la minoridad) serán los encargados de asistir, controlar, vigilar, proteger y recluir, con la finalidad de que esta producción del ciudadano y sus distintos roles se cumplan según los cánones señalados. *“Este será el centro político del Código: imponer la existencia de su modelo de familia y de menor”*. (DE MARTINO-GABIN; 1998:52)

### MEDICALIZACIÓN

El saber de la medicina se hallará solidamente instalado en el Uruguay de principios de siglo, lo que llevará a que la formulación de una propuesta global de atención y encauzamiento

---

<sup>22</sup> Por género se entenderá la construcción social del sexo que regula la relación entre hombres y mujeres, dividiendo funciones, adjudicando papeles y responsabilidades distintas, limitaciones y oportunidades diferentes.

de la minoridad se basara en esta profesión. Es así que a la hora de la redacción del Código del Niño, quienes participarán serán en su mayoría médicos

Esta situación generará una suerte de medicalización de la problemática. Este saber médico se apropiará, en gran parte, del manejo de la infancia adjudicándose la hegemonía del saber científico ofreciendo respuestas a casi todos los problemas. La medicalización se expresará en nuevas prácticas, la mayoría de ellas de tipo higiénicas: generalización de vacunas, atención pre-natal orientada, cuidados y atención del recién nacido, minuciosa clasificación de los internos, etc. (PORTILLO; 1989)

### EDUCACIÓN E INTEGRACIÓN

En lo que respecta al menor infractor y al abandonado el Código perseguirá reinsertar al mismo a su hogar familiar o a un hogar sustituto. Cuándo eso no fuera posible se preverán entonces estrategias de formación basadas en la educación formal, la educación física y la educación para el trabajo.

La educación formal (enseñanza primaria) será la de mayor importancia y se controlará a las familias para que cumplan con el precepto educativo.

La educación física se relacionará directamente con la importancia dada a la salud. Este tipo de educación, así como la higiene, se promoverán basadas en razones médicas de mejor desarrollo y conservación física, adjudicándole al ejercicio físico virtudes que ayudan a la formación de la personalidad. Se aconsejará a las familias que estimulen a sus hijos a desarrollar este tipo de actividades y en el caso de las instituciones se le asignará un lugar importante a estas prácticas.

En cuanto a la educación para el trabajo, se apuntará sobre todo a los menores institucionalizados, por medio de la formación técnica-industrial se perseguirá la capacitación para integrarse al mundo del trabajo y la «formación del espíritu» continuando la línea anterior de la Escuela de Artes y Oficios.

Por tanto, para los menores abandonados o desviados, se preverá un complejo dispositivo educativo buscando la integración de éstos a la sociedad. Para llevar adelante estos objetivos educadores de niños y familias se dispondrá de las visitadoras sociales, figura que surgirá como agente de control, que investigará, inspeccionará, registrará e informará, sobre los casos individuales. La visitadora social –una suerte de paramédica dada su relación con el médico–, será *“(...) el agente más dinámico en este modelo, tanto por su actuación dentro de las instituciones como por su actuación extra-muros.”* (PORTILLO; 1989:25)

A fines del siglo XIX surgirán una serie de profesiones como las asistentes sociales (o visitadoras sociales), los educadores especializados y otros, que se agruparán todos en lo que se llamará el trabajo social.

Desde la perspectiva de Donzelot, el trabajador social irá poco a poco suplantando al maestro en su tarea de civilizador del cuerpo social y vinculado a los distintos aparatos preexistentes: judicial, educativo, asistencial, intervendrán en la cotidianeidad de las clases más pobres. En el interior de éstas apuntará "(...) a la atención de la patología de la infancia bajo su doble aspecto: la infancia en peligro, la que no se ha beneficiado de todos los cuidados de crianza y de educación deseables, y la infancia peligrosa, la de la delincuencia." (DONZELOT; 1986:99)

Roberto Berro<sup>23</sup> (1937) hace referencia a la importancia de estas profesiones a la hora de trabajar con los menores. "*El personal de trabajadores sociales, cada día más necesario, cada día más útil, [...] egresado de una escuela de servicio social [...] estudiarán de inmediato la situación de la familia, del hogar propio o adventicio, de los hábitos normales o antisociales, de las compañías sanas o peligrosas, de la educación, del grado de incultura, de las taras hereditarias u orgánicas, de la miseria o facilidad en que se desarrollaba la vida del menor.*" Con este conjunto de datos "(...) verdaderos y vívidos, tendrán valor diagnósticos y pronósticos; solo así, sinceramente conocido y apreciado, podrán dar la pauta de un tratamiento eficaz." (BERRO; 1937:145)

La presencia de la visitadora social (o trabajador social) en el nuevo modelo, dejará a la vista el carácter social de los problemas a abordar pero los referentes conceptuales no serán los adecuados debido a la ausencia de las ciencias sociales en el mismo.

El Código del 34 se sustentará en el rechazo a las soluciones de tipo correccional ya que estas igualan al menor infractor con el delincuente adulto y por tanto se propondrá separar un tipo de desviación social de otra. Esto se explicará en el espíritu educativo y humanista que impulsaron la creación de éste Código. No obstante esto, como veremos más adelante, existirán serias fallas en la concepción de la modalidad concreta de actuación de la tutela de menores infractores y/o abandonados.

---

<sup>23</sup> Primer Presidente del Consejo del Niño.

## CAPÍTULO III

---

### EL ABANDONO: EJE CENTRAL DEL CÓDIGO DEL NIÑO DE 1934

#### LA DOCTRINA DE LA SITUACIÓN IRREGULAR

*“La mirada del niño a partir de sus carencias, de sus problemas, aparejó la construcción de una doctrina llamada de la situación irregular”<sup>24</sup> (EROSA; 2000:17)*

Cuando se habla de esta doctrina se hace referencia a *“(…) la creación de un marco jurídico que legitime una intervención estatal discrecional sobre esta suerte de producto residual de la categoría infancia, constituida por el mundo de los ‘menores’. La indistinción entre abandonados y delincuentes es la piedra angular de este magma jurídico.” (GARCÍA MÉNDEZ; 1994:79)*

A principios del novecientos hasta la década del 20 inclusive, a la producción de leyes para menores casi no le corresponderá la creación de las estructuras institucionales correspondientes dispuestas por las propias leyes. Esta falta de materialización de las disposiciones legales se deberá a la correlación de fuerzas entre los saberes-poderes científicos: la corporación jurídica y la corporación médica, que se disputarán el patrimonio sobre la minoridad. (GARCÍA MÉNDEZ; 1994)

Ya se ha dicho que la estructura jurídico-institucional que le corresponderá al proceso socio-cultural de construcción de la subcategoría específica menores dentro del universo global infancia, será el Tribunal de Menores. Según señala García Méndez (1994), la creación del primero de estos Tribunales (Illinois, EEUU, 1899) será el punto de partida en la historia moderna del control de esta categoría considerada como objeto de la “protección-represión”.

En el contexto latinoamericano, esta idea institucional se introducirá en el marco de la hegemonía del pensamiento positivista el cual solo considera verdadero aquello que es plausible de verificación empírica. Por tanto, los problemas sociales serán explicados a la luz de la ciencia, más precisamente de la medicina, tendiendo así a la medicalización de los mismos. (GARCÍA MÉNDEZ; 1994)

Será en los años 30 que se crearán en todos los países de América Latina la mayor parte de las leyes para menores y en algunos casos los tribunales específicos; esto será

---

<sup>24</sup> Basada en el paradigma de la situación irregular.

resultado, entre algunos otros factores, de la influencia del Movimiento de los Reformadores y del compromiso entre el poder de la corporación médica y la corporación jurídica.

La práctica en los Tribunales de Menores demostrará la funcionalidad en el sentido de la eficacia como instrumento de control de este “*pacto de caballeros*” (GARCÍA MÉNDEZ; 1994). La doctrina de la situación irregular será entendida como el instrumento que recoge la cientificidad de este acuerdo.

Todas las legislaciones de menores en la región se basarán en los principios de la doctrina de la situación irregular. García Méndez (1994) destaca algunos de los rasgos centrales de las mismas que traducen la esencia de esta doctrina:

- Como se ha señalado, estas leyes por su entramado conceptual, presupondrán la existencia de una división al interior de la categoría infancia: niños-adolescentes y menores. Serán leyes de y para menores, tendiendo objetivamente a profundizar y consolidar la división dentro del universo infancia.

- El poder estará centrado en la figura del juez de menores quién tendrá competencia discrecional y absoluta.

- Los problemas vinculados a la infancia en situación de riesgo serán judicializados, tendiendo a la patologización de las situaciones de origen estructural producto de la influencia de la medicina como ciencia explicativa.

- Con base en la arbitrariedad normativamente reconocida a la figura del Juez, existirá cierta impunidad para el tratamiento de los conflictos de carácter penal, la cual se traducirá en la posibilidad de declarar jurídicamente irrelevantes algunos de los delitos cometidos por adolescentes de sectores medios y altos.

- Se hará una clara criminalización de la pobreza, ya que se dispondrán internaciones que implicarán privaciones de libertad, por motivos relacionados a la falta o carencia de recursos materiales.

- La infancia será considerada como objeto de la protección y de la asistencia, teniendo el Juez la potestad de declarar en situación irregular a un niño o adolescente que enfrentara dificultades, independientemente que las mismas pudieran o no atribuírseles a su voluntad.

- El funcionamiento del sistema estará condicionado a la no verificación empírica de sus consecuencias.

El Código del 34 en nuestro país no será la excepción y consagrará esta doctrina en su formulación<sup>25</sup>. La clave estará en el abandono, convirtiéndose el abandono moral en la columna vertebral de la misma, cobrando vida el control institucional.

El Código del Niño de 1934 en su art. 121 entenderá por **abandono moral**:  
***“(...) la incitación por los padres, tutores o guardadores, de la ejecución por parte del menor, de actos perjudiciales a su salud física o moral; la mendicidad o la vagancia por parte del menor; su frecuentación a sitios inmorales o de juego de gente viciosa o de mal vivir. Estarán comprendidos en el mismo caso las mujeres menores de 18 años de edad y los hombres menores de 16 que vendan periódicos, revistas u objetos de cualquier clase en calles o lugares públicos, o ejerzan en esos sitios, cualquier oficio, y los que sean ocupados en oficios perjudiciales a la salud o a la moral.”***

Como podrá apreciarse, éste artículo al determinar la mendicidad, la vagancia, la frecuentación de determinados sitios, la venta de objetos, el ejercicio de cualquier oficio, como situaciones que dan cuenta del abandono moral, lo que hará en definitiva será identificar estrategias de supervivencia de los sectores pobres de la sociedad. Por tanto, se seleccionará un estilo de abandono, al cual Uriarte (1999) identificará como: el abandono de la pobreza.

Los abandonados captados por el sistema de control social serán aquellos que en su medio natural sufran la insatisfacción de necesidades básicas. Estos niños o adolescentes en situación de abandono, serán resultado de una parte fragmentada de la realidad social. Históricamente, este recorte de la realidad ha seleccionado a los niños provenientes de los sectores más desprotegidos de la sociedad, y como niños, los más vulnerables en estos contextos.

Esta selectividad será condición estructural para que la institución pueda operar, y para existir necesitará de las construcciones como «la minoridad», «el abandono» y «la infracción». La propia selectividad que generará el sistema permitirá la institucionalización del abandonado, encontrando en ésta el único modo de resolver la situación. (URIARTE; 1999)

Uriarte (1999) señala que el abandono es una construcción social y que como tal remitirá al discurso, el cual se basará en símbolos y signos producidos por las personas. Esta

---

<sup>25</sup> “(...) la norma clave que instauró el modelo tutelar [en nuestro país] fue el emblemático Código del Niño de 1934, que con leves modificaciones legislativas incorporadas principalmente durante los años noventa estuvo vigente hasta su derogación expresa, operada por el CNA.” (PALUMMO Y OTROS; 2006:22)

construcción social, será utilizada para identificar una situación conflictiva, determinando los ejes del problema, su contenido y sus límites.

Desde comienzos del siglo XX, hablar de abandono significará referirse a las situaciones sociales conflictivas en el ámbito del control institucional de la infancia y la adolescencia. Esta categoría estará cargada de componentes morales que serán los que dispondrán qué está bien y qué está mal en relación a los niños y adolescentes.

Como toda construcción social, se basará en los datos de una realidad simplificada de la cual recortará de forma fragmentada, como hemos visto en párrafos anteriores, un caso problemático: el abandonado.

Éste será el sujeto<sup>26</sup> sobre el cual se desplegarán las estrategias de acción incluidas en la construcción tutelar del abandono, construido dentro de un universo problemático, transformado por la construcción tutelar en "menor abandonado", que como veremos, será producto de la institución. *"La historia del control social formal de la niñez como estrategia específica, constituye un ejemplo paradigmático de construcción de una categoría de sujetos débiles para quienes la protección, mucho más que constituir un derecho, resulta una imposición."* (GARCÍA MÉNDEZ; 1994:41).

Se utilizará la expresión menores abandonados para estereotipar y estigmatizar negativamente a niños y adolescentes con determinadas características, los que se convertirán en instrumentos esenciales de la operatividad del sistema de control institucional.

Como se verá, será el abandono moral la construcción jurídica fundamental del Código del Niño ya que garantizará el cumplimiento del resto de las disposiciones, quedando organizados todos los institutos previstos por este Código en función a la prevención o sanción del abandono moral. (URIASTE; 1999)

Los jueces de menores, en su calidad de agentes del control social, hasta la creación del Código del 34 solamente podían intervenir en aquellos casos en los cuales los menores comparecieran como autores de un delito. Esto le planteará un problema a la sociedad de principios de siglo caracterizada por su cultura político-social que solamente comprenderá la protección como una forma de control represivo. La solución encontrada en aquel momento será legitimar la intervención de los jueces mediante la creación de un concepto difuso de «abandono», apoyados por la doctrina de la situación irregular. (PALUMMO; 2004)

---

<sup>26</sup> El abandono se transformará en algo que identifica al sujeto, pasando a "(...) ser del sujeto; no se trata tanto de un adolescente en abandono o en infracción, sino de un abandonado o un infractor. Una situación [...] que a la vez le pertenece y a la vez le es ajena, se hace carne en su cuerpo y lo identifica institucionalmente." (URIASTE; 1999:28)

La minoridad abandonada será la razón de ser y lo que legitimará los discursos institucionales –legitimación entendida como un proceso que explicará el orden institucional y que mostrará como verdaderos y válidos sus significados, así como le dará un carácter normativo a sus prácticas institucionales para justificarlas. (URIARTE; 1999)

La minoridad, el abandono, serán entonces instrumentos de legitimación del sistema, el cual comenzará cuando se encuentre con un menor abandonado sobre el que aplicará sus discursos.

La situación irregular –“*el magma abandono/delito*” (URIARTE; 1999)– será por tanto lo que posibilitará la intervención institucional. La doctrina de la situación irregular tendrá “(...) *para el control institucional valor simbólico: provee a la sociedad la ilusión de resolver conflictos, ocupándose de los menores.*” (URIARTE, 1999:40), pero no dará una verdadera solución a la situación.

Por otro lado, “*el abandono moral supone equivocadamente que la sociedad es un todo homogéneo social y cultural, [...] en este sentido el abandono moral es una forma de violencia moral.*”(URIARTE; 1999:45) El control institucional de la minoridad tendrá entre sus bases ideológicas la idea de la sociedad homogénea,“(...) *se intervenía sobre el otro por lo que este era y no por lo que hacía, en la medida que lo que era ponía en peligro a la sociedad. Concepción autoritaria y clasista que divide a la sociedad en buenos y malos, sanos y enfermos, a partir de la idea de homogeneidad del cuerpo social, desconociendo y violando el derecho a ser diferente en una democracia y el derecho a la autonomía cultural.*” (EROSA; 2000:19)

La construcción del niño-adolescente menor, es un momento dentro de la historia y la historia del menor es “(...) *una historia penosa de la infancia: una historia de la infancia sin una historia del menor es acrítica y parcial. El estudio del menor es el estudio de la forma en que la sociedad trata a sus niños.*” (URIARTE; 1999:30)

Estas construcciones sociales mistificarán situaciones sociales complejas y se convertirán en respuestas creando la ilusión de solucionar los conflictos. La respuesta que se dará a la sociedad frente a determinados problemas sociales (entendida como una reacción y no una verdadera solución), será extraer al niño o al adolescente de su medio natural, identificado como la razón o la causa del problema. Esta extracción requerirá un grado de encierro, de retención para garantizar la eficacia de la acción<sup>27</sup>(URIARTE; 1999)

La lógica del sistema tutelar estará basada en la vertiente de la defensa social, es decir, proteger a la sociedad del menor abandonado ya que éste es visto como un potencial

---

<sup>27</sup> García Méndez (1994) señala que institucionalización es un eufemismo utilizado para destinar privaciones de libertad de carácter indeterminado.

delincuente. Como señalábamos, la categoría abandono se aplicará a niños o adolescentes provenientes de los sectores pobres de la sociedad, estos niños serán considerados como posibles delincuentes, por tanto: **abandono, delincuencia y pobreza estarán estrechamente vinculados.**

La doctrina de la situación irregular será un modelo jurídico de segregación y control social. El producto de su aplicación será la construcción de dos infancias: "la infancia escuela-familia-comunidad" y "la infancia trabajo-calle-delito". (PALUMMO; 2004) *"Para la primera, las políticas sociales básicas (salud, educación, deporte, cultura y esparcimiento) [...] Para la segunda, una legislación de menores caracterizada por el empleo sistemático de los dispositivos típicos del control social del delito (policía, justicia e institutos de internación) opera como control social de la infancia-adolescencia empobrecida."*(GÓMEZ DA COSTA;1997 en PALUMMO; 2004:168)

En suma, como se ha visto, el art. 121 del Código del 34 no tendrá en cuenta algunos otros tipos de abandonos, como la ausencia de vínculos afectivos, de comunicación y de roles definidos en la dinámica familiar, la carencia de grupos de pares, etc. Por tanto, es de suponer que el abandono que sufre el niño que no es *rotulado* como «menor», se resolverá por medio de instancias de control social no formal, procurándosele otras vías de resolución que no impliquen la institucionalización (atención terapéutica, reparación de daños por parte de los adultos a cargo del niño, entre otros.)

En relación a esto, Erosa (2000) plantea que se seleccionará por causa de abandono a aquellos sujetos que sean "diferentes" (y que provengan de familias "diferentes") a quienes pueden definir el abandono, pudiendo los primeros ser institucionalizados, no ocurriendo lo mismo con los niños que «no» sean "diferentes" a quienes tienen el poder de definir. Esto implicará una violación al principio de igualdad plasmado en la Constitución.

Por otro lado, según plantea Uriarte (1999), el art. 121 del Código del Niño tampoco ofrecerá garantías de libertad a los niños o adolescentes, al contrario, por medio de éste se podrá intervenir institucionalmente restringiendo sus derechos, quitándoles valor, cuando se trate de situaciones de abandono moral, ya que muchas veces quedará comprometida su libertad. Las instituciones de control institucional de la niñez-adolescencia utilizarán desde 1934 la lógica del encierro como el modo de funcionamiento más común. *"El doble abordaje (compasión-represión) del abandono determina la respuesta a esa situación: la privación de libertad, la internación, fue la respuesta clásica que los técnicos desde distintos lugares del poder dieron a la situación o estado de abandono."* (EROSA; 2000:18)

Como ya se ha dicho en capítulos anteriores, el Código del Niño de 1934 recogerá como paradigma familiar el modelo de familia nuclear, y lo colocará en la mira del modelo de minoridad asumido. El Código dejará manifiesta la importancia de la familia como el lugar privilegiado para la crianza de los niños considerando que solo en el caso en que la familia no pudiera hacerse cargo de sus cometidos reproductores, se insertará al niño en alguna institución que intentará reproducir ese hogar inexistente. Esto explicará en parte el por qué en la práctica la institucionalización de los niños y adolescentes será tan común. *“La concepción tutelar del abandono tiene efectos en el plano de la responsabilidad únicamente sobre la familia, desconociendo la corresponsabilidad social, en la medida que establece la responsabilidad estatal en forma subsidiaria.”*(EROSA; 2000:25)

No se tendrán en cuenta las circunstancias estructurales que provocan estas situaciones, se actuará sobre los efectos y no sobre las causas de la problemática, sancionando estas situaciones para dar respuestas a lo inmediato. *“(…) la moralina etnocentrista de la norma cancela la posibilidad de percibir las estrategias de convivencia, vinculación y supervivencia, a que obliga la marginación estructural.”* (URIASTE; 1999:47)

El Código del 34 hará una valoración positiva de los fines que se persiguen, pero no logrará ver la problemática de los medios que ha utilizado, de la institucionalización, de la segregación social que generará. *“(…) en consecuencia, el discurso tutelar del abandono, en los hechos, deviene en punitivo. Mejor aún, es indiscriminadamente tutelar y punitivo.”* (URIASTE; 1999:29). Las situaciones descritas como de abandono moral tendrán gran similitud con el *estado peligroso* de los adultos y en las dos circunstancias la respuesta más utilizada será el encierro institucional. (EROSA; 2000)

#### DOS FORMAS INSTITUCIONALES DEL ABANDONO

Uriarte (1999) plantea dos tipos de versiones institucionales del abandono moral: el niño en situación de “riesgo social”<sup>28</sup> y la continentación.

Con respecto al primer tipo, el autor plantea que cuando surge la niñez, surgen también sus riesgos específicos, en sociedades de riesgos que crecen y que se organizan en torno a éstos. En las sociedades modernas los riesgos están organizados jurídicamente y se transforman en un componente de la vida cotidiana, lo que ha llevado a que el derecho penal desarrolle la “teoría del riesgo permitido”.

---

<sup>28</sup> El entrecomillado pertenece al autor

Estas cuestiones se desplazarán necesariamente al campo de lo normativo y se tratará de percibir riesgos y de determinar cuáles son los permitidos y cuáles no, cuáles los riesgos tolerados y cuáles no y cuáles son justos y cuáles injustos, seleccionando y administrando los riesgos posibles. Existirá una selección normativa de riesgos basada en pautas valorativas de la sociedad.

El autor presenta algunos ejemplos de selección y administración de riesgos como: la muerte de niños resultado de accidentes de tráfico; la muerte de niños o adolescentes por accidentes en la manipulación de armas en sus hogares; los riesgos de la comunicación masiva; todos ellos serán riesgos tolerados, entendidos como omisión o ineficacia del sistema penal hacia ellos o indiferencia institucional.

Los riesgos de la desnutrición infantil y la desocupación juvenil serán comprendidos y contruidos como costos necesarios de políticas económicas que los trascienden en relación de medio a fin. A lo sumo, se darán respuestas políticas oficiales, teniendo una serie de intervenciones desarticuladas y fragmentadas, puntuales y sectoriales de auxilio social. Este tipo de intervenciones, basadas en el riesgo social, impide percibir los aspectos globales y estructurales de las problemáticas que pretende atender.

Uriarte (1999:49) concluye que *"(...) el riesgo es una construcción social que alterna en la praxis -permutablemente- con el abandono. El riesgo social es el abandono formulado en términos de pronóstico, que apunta a contestar la siguiente pregunta: ¿qué riesgos acechan al abandono?"*

Será necesario descifrar si el riesgo social es para los niños y adolescentes a los que se hace referencia o si lo es para los otros. Si así fuera, el riesgo se igualaría a la peligrosidad y a todo lo que le es inherente, desde la perspectiva de la defensa social.

Deberá prevenirse que la construcción del riesgo social no se base en etnocentrismos y se perciban riesgos solo donde existe diversidad cultural y social. Si se hace una lectura alternativa a la del control social, la noción de riesgo se podrá relacionar también a la postergación de necesidades humanas básicas. La reconstrucción del riesgo así como del abandono, deberá llevar a intervenciones ajenas al control social institucional, que opere en otros ámbitos con herramientas ideológicas y discursivas, conceptuales e institucionales diferentes.

Uriarte (1999) retoma las apreciaciones de Alonso Diez, quién propone reconceptualizar el abandono moral y material sobre la base del riesgo, como noción que lo comprende. El art. 121 del Código del Niño como hemos visto, seleccionará los riesgos de la pobreza para relacionarlos e identificarlos con los riesgos o peligros que éstos representan para la sociedad y no para los propios niños o adolescentes, quienes en todo caso serán los que "estarán en riesgo"

debido a su situación de abandono. “(...) *la propia Constitución de 1934 y la Convención sobre los Derechos del Niño, desestructuran el proyecto jurídico-social del Código del Niño y dejan a la praxis institucional en situación irregular.*” (URIARTE; 1999:50)

El otro tipo de versión institucional del abandono moral que plantea el autor decíamos era la continentación, expresión utilizada habitualmente por la praxis institucional. La misma será el sustituto técnico para identificar el abandono institucionalizado. Otra de las expresiones de uso corriente será la de los límites. De esta forma podremos decir que: el menor incontinentado será el que no tiene límites.

“*Si el riesgo social es el abandono formulado como pronóstico, la incontinentación es, en la praxis, el abandono formulado en términos de diagnóstico.*” (URIARTE; 1999:51) Estos términos esconderán lo que ya hemos mencionado más arriba: la moralina selectiva del abandono.

Uriarte (1999) señala que el riesgo social aplicado al abandono será resultado de las disciplinas con mayor componente social, como el trabajo social; que la medicina, específicamente la psiquiatría, será quién incorpore el término o la condición de abandonado y que la psicología incorporará el término continentación. No debemos olvidar que en estas construcciones sociales –abandono y riesgo– estarán presentes también implicancias políticas y valorativas que las subyacen, respondiendo a problemas más amplios que tienen que ver con las relaciones entre el saber y el poder.

Cuando se hace referencia a los límites como algo inherente a la continentación, existe el acuerdo en que éstos son indispensables para la formación y la identidad del niño y del adolescente. Lo que advierte Uriarte como un problema es el riesgo que se corre si no se tiene en cuenta el componente valorativo que involucra el límite (que debe y que no debe hacer el niño). El límite supone componentes culturales y normativos que no deben olvidarse.

Aún cuando existan acuerdos sobre cuáles serán los valores de referencia para los límites a aplicarse en los distintos ámbitos de interacción social, será necesario acordar también como se transmitirán o impondrán los mismos.

A nivel institucional el manejo respetuoso de los límites requerirá una reflexión crítica sobre sus componentes morales y culturales y sobre las estrategias de implementación de éstos.

Volvamos ahora al art. 121 del Código del Niño. Aplicar o sugerir los límites desde una visión etnocentrista del abandono, si los mismos se transforman en un instrumento que busca imponer pautas morales o que impiden ver los espacios sociales o las racionalidades diversas para asumirlos, pondrán en peligro los derechos de niños y adolescentes. Éstos necesitarán límites para favorecer su crecimiento, al tiempo que sus derechos significarán límites para la institución. Con esto último Uriarte (1999) introduce un nuevo componente, los derechos de la

niñez adolescencia en el cotidiano de las instituciones. El desarrollo dinámico de éstos en la institución, entrarán en tensión o en conflicto con los procesos de institucionalización. Deberá la institución por tanto *“(...) organizarse sobre la base del equilibrio/tensión dinámico entre los límites que a la institución impone un programa mínimo de vigencia de los derechos del niño adolescente, y los límites que la institución impone, a través de un programa mínimo de organización estable.”* (URIASTE; 1999:52)

Debido a la falta de coherencia entre los distintos objetivos en relación a los aspectos morales y físico del abandono que se da en el art. 121, la continentación terminará derivando en una práctica de custodia de la cual la institución cerrada no podrá escaparse.

La construcción del abandono, implicará un control sobre el cuerpo, sustraer y retener serán las estrategias de acción. *“De allí que, institucionalización mediante, la continentación y sus sucedáneos –los límites– deriven en contención institucional.”* (URIASTE; 1999:53). Recordemos que ya se ha señalado el uso del encierro como parte natural en la construcción social del abandono.

Para el Código del Niño de 1934, un menor abandonado será un potencial mendigo, quién tendrá como destino la vida en la calle. Al no poder controlar a estos niños, fugados del sistema escolar e inmersos en los «vicios de la calle», se configurará una situación predelinquencial que provocará preocupación, respondiendo a esa suerte de encadenamiento entre las situaciones de pobreza, abandono y delincuencia.

*“El Estado tiene que intervenir y ejercer tutela sobre un niño hallado en condiciones adversas, sociales o individuales, que lo conducirán a la delincuencia. Para ello no debe esperar, como hasta ahora, a tratarlo en cárceles, calabozos o reformatorios, después de haberse él convertido en delincuente por sus hábitos y gustos, sino que debe obrar a las primeras indicaciones de la propensión que pueda advertir en sus condiciones en abandono o delincuencia.”* (PLATT;1982 en MORÁS; 1992:45)

Pero los efectos de los cambios terminarán provocando, como se ha visto, una ampliación del control social ejercido sobre los menores ya que su universo de problemas se definirá como producto de este estado predelinquencial. Por tanto, *“(...) el potencial peligro que en diferentes planos significan ‘las clases degeneradas’, impondrán un sistema de protección que confundirá, en muchas ocasiones el cuidado por el bienestar del niño con el mero encierro disciplinario”* (MORÁS; 1992:45)

El análisis social señala que el abandono se podrá identificar como *“...toda situación prolongada que limita o interfiere el crecimiento y el desarrollo del niño por incompetencia de la familia, comunidad o Estado, en el cumplimiento de sus funciones específicas destinadas a*

*satisfacer sus necesidades psicofísicas, socioculturales o económicas.*"(GREZZI-URIARTE; 1992:271)

Por tanto esto supone que frente a una situación de abandono interactuarán tres componentes: la familia, la sociedad y el individuo. La familia, como se ha estudiado, tendrá la responsabilidad primera por la no satisfacción de las necesidades del niño o adolescente, recayendo sobre ella la culpa por no ejercer su función adecuadamente; se involucrará a la comunidad quién en realidad no hará por la protección de estos individuos sino que por el contrario, los rechazará por no responder al concepto de normalidad dominante y serán vistos como peligrosos y el Estado, responsable también, será en última instancia quién deberá hacerse cargo de estos niños.

Portillo (1989) señala que el Consejo del Niño así como el total de las instituciones intervinientes –es decir: el modelo del 34–, fracasarán en su objetivo de encauzar, educar y reeducar las situaciones más difíciles de la minoridad. Las dependencias de estas instituciones terminarán actuando muchas veces como "malas cárceles" ya que en muchos casos actuarán como instituciones correccionales pero sin la vigilancia y los controles de las cárceles tradicionales.

## CAPÍTULO IV

### CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR Y SURGIMIENTO DEL ESTADO NEO-LIBERAL

A partir de la década de los 70, el crecimiento que caracterizará al mundo capitalista avanzado llegará a su fin provocándose lo que Grassi (1994) denominará "la crisis de acumulación". El Estado de Bienestar y su forma de redistribución de recursos y de regulación de la economía, será identificado por el discurso conservador hegemónico de entonces como el causante de esta crisis. (GRASSI Y OTROS; 1994)

Los Estados atravesarán hondas transformaciones, pasando de un modelo keynesiano-fordista, característica de los Estados de Bienestar, con fuerte intervención estatal, hacia un nuevo modelo de acumulación capitalista, donde primará la liberación y flexibilización de los mercados, generando nuevas formas de producción y reproducción. Será el mercado quién ocupe un lugar central y ya no el Estado. (FILGUEIRA; 1998)

La solución encontrada para esta crisis será separar la política de la economía, pasando ésta a ocupar un rol preponderante llevando a cabo las decisiones y acciones en función de la misma.

Esta crisis del Estado de Bienestar no sólo indicará el agotamiento de un tipo de crecimiento económico sino también, según señala De Martino (2002), el agotamiento del "pacto de clases" característico del mismo. En la pos-guerra, el Estado de Bienestar constituyó el ámbito al cual se desplazará la lucha de clases, el Estado cobrará cierta autonomía en la búsqueda de la "paz social" al proteger la expansión de los derechos sociales y de las condiciones de vida mínimas para la sociedad, así como la expansión y el crecimiento del capital.

En el Uruguay, como hemos visto capítulos anteriores, el modelo de Estado de Bienestar encontrará sus bases en el batllismo, que se consolidará en la segunda presidencia de Batlle y Ordoñez (1911-1915). La propuesta Batllista será construir un país modelo basado en la protección del Estado, a través de la universalización e institucionalización de prestaciones sociales que se garantizará a través de políticas sociales.

Según varios autores, el pasaje de un modelo de acumulación a otro, se explicará, entre otros factores, a través de los cambios vinculados a los avances tecnológicos, ya que éstos

generarán transformaciones en el mundo del trabajo, en su organización y gestión. La informatización de las actividades propiciará la caída del trabajo en el sector industrial, aumentando el desempleo y la flexibilización laboral, adoptando cambios en función al mercado y a la lógica de consumo. Antunes (1996) <sup>29</sup>, entenderá que en la década de los 80 se dará el mayor salto tecnológico desde los inicios de la revolución técnica del capitalismo, transformando el patrón fordista de producción fabril, dejando de ser el único modelo dominante en el proceso de trabajo.

El capitalismo re-estructurará el mercado de trabajo, “(...) *tanto introduciendo nuevas modalidades de vínculos laborales (precarización del empleo) como alterando la relación entre incluidos/ excluidos (amplio desempleo, redimensionamiento de antiguas discriminaciones—mujeres, niños, inmigrantes)*” (DE MARTINO; 2002)

La fuerza política que se plantará fuertemente en contra del modelo de Estado de Bienestar será la derecha<sup>30</sup>, la cual promoverá la incorporación de políticas neoliberales, la ampliación de la plaza financiera, la apertura de los mercados y la reducción del gasto público como las vías de acción necesarias para asegurar el crecimiento económico de los estados.

La crisis de este modelo comenzará en Europa y tendrá una gran influencia en Latinoamérica, surgiendo nuevos actores en la escena económica y política tanto a nivel local como global.

Los organismos internacionales y las agencias de financiación se instalarán como los nuevos definidores de las agendas de los Estados y jugaran un papel cada vez más importante<sup>31</sup>. Éstos recomendarán, financiarán y evaluarán las acciones de los Estados, siempre desde la mirada de la eficiencia económica, implementando acciones basadas en la privatización, focalización y descentralización. Esta política de integración internacional tendrá graves consecuencias en los países latinoamericanos: el aumento de la pobreza, el desempleo y las desigualdades serán algunas de las manifestaciones más evidentes del proceso de integración a nivel mundial. (PASTORINI; 2002)

El modelo neoliberal (que alcanzará su primacía a nivel mundial en los años 80) se caracterizará por la desregulación de la economía, la autonomía del sistema financiero, el

---

<sup>29</sup> Citado por García Agüero (1996)

<sup>30</sup> La primer Ministro M. Thatcher en Inglaterra y el Presidente R. Reagan en los Estados Unidos, serán quienes plantearán las críticas más fuertes al modelo de Estado de Bienestar he introducirán las orientaciones neoliberales.

<sup>31</sup> “En América Latina, la difusión/imposición del programa neoliberal para la política social estuvo y está a cargo, con algunas variantes, del FMI, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo[...]La presión hacia la configuración de bloques regionales[...]posiblemente irá introduciendo tendencias a una mayor homogeneización de los regímenes, pero aún dista de contar con un nivel de institucionalización similar al de la Unión Europea, y es probable que las diferencias persistan durante algunos años. Sin embargo los nuevos énfasis son similares” (CORAGGIO Y OTROS; 1999:59)

desmantelamiento del sector público y el abandono de las funciones estatales de promoción e integración. (DE MARTINO; 1999) Este modelo adjudicará a la democracia un valor fundamentalmente instrumental y coyuntural para minimizar al Estado intervencionista. (GARCÍA AGÜERO; 1996)

La orientación de la política social irá en una dirección totalmente contraria a la adoptada por el modelo keynesiano. Ésta será de tipo asistencial, compensatoria, residual y de emergencia, apuntando solo a algunos sectores de la sociedad: los más pobres.

Las políticas sociales serán consideradas no como una inversión –como sucedía en el modelo anterior– sino como una dimensión del gasto público, pasando por tanto el Estado a ocupar un rol diferente en el tratamiento de la cuestión social. Se producirá una nueva conceptualización de las políticas sociales. *“(...) ni consumos colectivos, ni derechos sociales, sino asistencia focalizada hacia aquellos con menor capacidad de presión. La vivienda, la educación, la alimentación, el trabajo, el salario pierden su condición de derechos para ser recursos cuyo acceso regula únicamente el mercado, el no acceso deja de constituir un problema del Estado, para devenir un problema de particulares. La política de legitimidad oscilará entre el asistencialismo y la represión.”* (GRASSI Y OTROS; 1994:21)

El sistema de Seguridad Social llevado adelante por los Estados benefactores– universalizado a través de la protección a los trabajadores, la extensión de la educación, y los sistemas de salud– sufrirá grandes reestructuras. Se tenderá a la privatización de algunos servicios así como se apostará al Tercer Sector<sup>32</sup> como responsable de ejecutar las políticas y programas sociales que serán diseñados y controlados por los Estados.

Como se ha señalado, las políticas sociales verán limitadas sus funciones básicas para convertirse en instrumentos que serán utilizados ante situaciones límites que puedan generar inestabilidad social y asumirán tres características principales: privatización, focalización y descentralización.

Por privatización se entenderá que el Estado dejará de ser quien presta los servicios y pasará a financiar servicios contratados a privados con el fin de paliar la crisis financiera y aumentar la calidad y eficiencia de los servicios. Para que esta modalidad funcione deberá el Estado ser un buen regulador y realizar un control adecuado de los mismos. (DE MARTINO; 1999)

La focalización referirá a la necesidad de que los fondos destinados (generalmente escasos), se apliquen para alcanzar los objetivos previstos, convirtiéndose a su vez en políticas

---

<sup>32</sup> *“Cada vez más, instituciones que no son ni del Estado ni del sector privado prestan servicios sociales públicos. En general son organizaciones sin fines de lucro, que actúan en actividades relacionadas con los derechos sociales de los ciudadanos, que expresan la vitalidad de la sociedad civil al ocupar los espacios dejados por el mercado y por el Estado.[...] en su conjunto, estas formas organizativas constituirán [el llamado] “tercer sector”.* (MORALES; 1998:61)

selectivas. (DE MARTINO; 1999) Se identificarán los grupos más pobres de la población, aquellos afectados por carencias extremas y se dirigirán las acciones estatales en materia de prestaciones sociales exclusivamente a ellos, con el fin de atenuar sus precarias condiciones de vida.

Finalmente, siguiendo los aportes de Filgueira (1998) podemos decir que descentralizar supondrá distribuir recursos de poder y beneficios materiales concretos, por lo que se conforma en un problema político y distributivo. La idea de la descentralización ha sido utilizada para referir a transformaciones en el plano de la distribución, delegación y desconcentración de recursos y funciones del Estado central, hacia el ámbito de lo local. De Martino (1999) dirá que muchas veces la descentralización, más que de definición de programas y servicios, implicará una descentralización a la hora de la ejecución de estos.

El sistema de política social ya no tendrá como objetivo la satisfacción de necesidades básicas de todos como derecho universal sino aliviar la pobreza. Grassi (1994) junto con otros autores señala que será el Estado quien definirá quiénes son los pobres y cuales serán las necesidades básicas de estos sectores que él debe cubrir, convirtiendo por tanto la noción de bienestar en una suerte de logro y responsabilidad familiar. Este nuevo criterio rectifica el pasaje de un derecho de ciudadanía a un "derecho a merecer", ser tenido en cuenta en la población objetivo.

El mercado se volverá el «lugar» privilegiado al cual los sujetos acudirán en busca de respuestas a sus necesidades. Las transformaciones introducidas por el neoliberalismo en materia de política social, tenderán a reforzar el sistema de estratificación social generado por el mercado; primará la lógica del contrato sobre el status de ciudadanía. Es decir, buena parte de los sectores de la población, que no estén insertos en el mercado de trabajo, quedarán a merced de la atención selectiva, focalizada, estigmatizante y precaria de la protección social pública y de la incierta caridad social. (PEREIRA; 2000)

En el modelo neoliberal, el desempleo y la precariedad laboral estarán incluidos como parte del funcionamiento del sistema y no como falla del mismo. Estas condiciones acelerarán el proceso de pauperización que cotidianamente viven los ciudadanos, naturalizando las situaciones de desigualdad social y de vulnerabilidad que aumentan cada vez más, concibiendo estas situaciones como inevitables. Cabe decir entonces que, *"la política neoliberal ha provocado, en todo el mundo, una creciente polarización de la sociedad entre "ricos" y "pobres"* (ROSSETTI; 2000:234)

Siguiendo los aportes de Castel (1997) en su estudio sobre las transformaciones en el mundo del trabajo, vemos que éste será el que permitirá a los individuos inscribirse en la estructura social, existiendo una fuerte correlación entre el lugar que se ocupa en la división social del trabajo y la participación en las redes de sociabilidad y en los sistemas de protección. En este sentido, y entendiendo al trabajo como categoría central, el autor analizará los impactos que produce en los individuos la pérdida del mismo. Encontrará que el no-trabajo será más perjudicial para las personas que el desempleo, entendiendo que los trabajadores sin trabajo corren el riesgo de transformarse en inútiles para el mundo, en individuos que viven en él pero al cual no pertenecen. El autor afirmará que si bien el trabajo ha perdido el lugar central que alguna vez ocupó, continúa siendo la principal base de la dignidad y de la ciudadanía.

Los cambios introducidos por el nuevo modelo económico y político tendrán, como hemos visto, repercusiones a nivel social, y se producirán nuevas subjetividades, transformando las condiciones objetivas y subjetivas de quienes sufren estos procesos. Estos cambios en la concepción de las bases orientadoras de las políticas sociales, producirán una creciente individualización a la hora de comprender y analizar los problemas sociales, así como en su tratamiento e intervención.

#### CONTEXTO SOCIOECONÓMICO DEL URUGUAY ACTUAL

En las dos últimas décadas del siglo XX, América Latina sufrirá cambios importantes en la estructura social, los que desestabilizarán las vías de integración social y las formas de socialización. La bibliografía consultada señala que aumentarán las cifras de personas y de hogares por debajo de la línea de pobreza, el desempleo y el número de trabajadores con problemas en el empleo. El Estado se reducirá en áreas claves de la política social y aumentará la inequidad en la distribución del ingreso, la clase media se debilitará paulatinamente y se sufrirá en toda la región la pérdida de la calidad educativa.

La economía uruguaya, por su parte, vivirá grandes cambios consecuencia de la política macroeconómica – reforma del Estado y apertura hacia el exterior– siguiendo la tendencia de toda América Latina. Según señalan Ontaneda y Sienra (2005), la época del 90 comenzará en nuestro país con un severo ajuste fiscal y un aumento en la carga tributaria, coherente con la orientación económica de la región. Esta década se caracterizará por la llamada reforma del Estado, la que implicará el alejamiento del Estado de la actividad económica con el fin de asegurar la libre competencia y la eficiencia de los mercados.

El informe elaborado por PNUD en Uruguay sobre el Desarrollo Humano nacional presentado en 1999, indica que el lento crecimiento económico que presentó el país desde la apertura democrática en el año 1985 hasta 1994 se traducirá en una marcada disminución de la pobreza. A partir de este último año, sin embargo, la pobreza tenderá a aumentar, esto se deberá en parte a la crisis vivida a nivel de la región, que comenzará con el “Efecto Tequila” e impactará sobre la desigualdad y el desempleo y las reformas estructurales que se darán entre 1990 y 1994.

A partir de 1995, el Estado se irá distanciando cada vez más de la economía y del mercado laboral, en el cual se privilegiará la flexibilización y la desregulación de las relaciones de trabajo. Desde el año 1999 hasta el 2003, la crisis que afectará nuestro país producirá un gran deterioro en las variables macroeconómicas: PBI, consumo, importaciones, exportaciones, inversiones, empleo, déficit fiscal, inflación y ratio deuda pública/PBI. Las condiciones de vida de la población se verán negativamente afectadas, se producirá una acentuada caída de los salarios y las pasividades reales, aumentará el desempleo y los ingresos reales de los hogares sufrirán una brusca reducción. La distribución del ingreso empeorará e indefectiblemente se producirá un aumento de la pobreza y la indigencia. (ONTANEDA-SIENRA; 2005)

Este incremento de la pobreza se acelerará como consecuencia de la profundización de ésta en el año 2002, alcanzando en el 2003 valores hasta del 41% del total de la población del país. A partir de esta crisis, se instalará la pobreza como un fenómeno generalizado. (LEOPOLD-PEDERNERA; 2007)

La pobreza estará relacionada directamente con las transformaciones que se producirán en el mercado de trabajo ya que el mayor ingreso de los hogares proviene de los salarios. En los últimos años y agravándose durante la crisis, un gran número de familias se vieron afectadas por las nuevas características del mercado laboral, convirtiéndose en trabajadores precarios, informales y subempleados, afectando esta situaciones necesariamente el bienestar de las familias.

Sin duda, la situación que viven los hogares, no afectará solamente a los adultos, también tendrá consecuencias en la vida de los niños y adolescentes que en ellos habitan, siendo cada vez más los hogares que no cuentan con las condiciones necesarias para satisfacer las necesidades básicas de sus integrantes.

*“Los datos confirman una vez más la concentración de las formas más graves o crónicas de la pobreza en las generaciones más jóvenes: 62 mil niños y adolescentes en situación de indigencia y 157 mil en situación de pobreza extrema” (UNICEF; 2007:14)*

La realidad de la infancia será el reflejo de la imagen de un país, y por tanto no podrá obviarse a la hora de pensar en la situación actual del Uruguay. A continuación se plantearán algunas reflexiones sobre la infancia, la pobreza y las características de la familia en estos tiempos.

#### POBRERIZACIÓN DE LA INFANCIA E INFANTILIZACIÓN DE LA POBREZA

*“La pobreza refiere al hecho o proceso por el cual personas, grupos o países se ven privados de los recursos y medios necesarios para sobrevivir y realizarse física, psicológica y socialmente.”* (TERRA; 1995:85). Es un fenómeno pluricausal que tendrá sus orígenes en el modelo de desarrollo y en el sistema económico imperante en la sociedad. La pobreza, en todos los casos y en distintos grados, supone: marginación económica, política y social; ingresos insuficientes para cubrir las necesidades básicas lo que genera carencia de alimentación, salud, vivienda, servicios elementales (agua, luz, saneamiento); decrecimiento de la salud física y mental que afecta el desarrollo personal; deterioro global de las condiciones y calidad de vida. (RIVERO; 1995)

Siguiendo la línea de Max Neef (1993) se podrá decir que las necesidades de los sujetos corresponden al plano del tener y no del ser. Quién es pobre «no tiene» pero sí **es**, lo que deberá ser tomado en cuenta a la hora de elaborar políticas y programas sociales que apuntan a estos sectores de la población. Entender la pobreza desde el lugar del *ser* y no del *tener* hará que se naturalice la situación y provocará una suerte de culpabilización del estado de pobreza a quienes la sufren.

El alto nivel de pobreza infantil en un país, comprometerá su grado de desarrollo, tanto desde el punto de vista económico, como social y cultural. Ser pobre hoy en día significará vivir en situación de marginalidad, estar por fuera de la sociedad; crecer en estas condiciones generará daños de carácter psico-físicos que resultarán, en la mayoría de los casos, irreparables.

Los niños, provenientes de familias que viven en situaciones de vulnerabilidad social, de marginación, de exclusión, son testigos permanentes de la lucha por la supervivencia de los adultos de la casa. Muchas veces, las estrategias llevadas adelante los involucra a ellos también, asumiendo, a pesar de su corta edad, el rol de proveedores, sea de alimentos o de dinero.

La situación de vulnerabilidad de estos sectores de la población, como hemos visto, será a nivel individual, social, psicológica y física. El conjunto de estos niños se desarrollará con varios

de sus derechos afectados desde que nacen, no teniendo por tanto garantizado un desarrollo sano.

En nuestro país, como hemos visto, a partir del año 2002, muchas familias hasta entonces con trabajos precarios o subempleados, a raíz de la crisis económica, quedarán desempleadas. Esta situación generará que cientos de personas que hasta entonces podían satisfacer sus necesidades básicas de alimentación, vivienda, salud, vestimenta, comiencen a depender de los servicios sociales para cubrirlas. Éstos se convertirán en los “nuevos pobres” los cuales no serán contemplados por las políticas sociales hasta entonces existentes.

Por otro lado, tendremos a los “pobres de siempre”, niños herederos de la situación de sus padres, quienes ya han atravesado por lo mismo que ellos. Viven en zonas suburbanas o en el centro de la ciudad en pensiones y tugurios. Conocen los recursos sociales porque ya están acostumbrados a ellos y saben como adaptarse a los mismos. La visión de futuro será inmediata y cargarán con el peso de su pobreza. (ARIAS-MORALES; 2002)

En el año 2004, según datos del Observatorio de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia del 2006 (UNICEF; 2007), los niveles de pobreza alcanzaron los valores más altos de los últimos tiempos; a partir de ese año, lentamente la brecha de pobreza comenzará a caer hacia el 2006<sup>33</sup>. Esto significará que es posible ser más optimista sobre el futuro de la infancia a corto y mediano plazo, sin embargo los problemas estructurales que afectan a esta población desde hace veinte años, estarán lejos de resolverse. (UNICEF; 2007)

Arias y Morales (2002) consideran que una de las dificultades que se presenta a la hora de buscar soluciones a la situación de la pobreza infantil, es que los centros de poder continúan concibiendo la pobreza de forma equivocada. Según estos autores, la infantilización de la pobreza no hace referencia al número de niños que viven en esta situación, sino a la forma en la que son tratados aquellos a los que se les clasifica como pobres, los cuales serán considerados muchas veces como incapaces de decidir acertadamente sobre su futuro, sobre como ser o como vivir, debiéndoseles asistir, educar.

A pesar que ha pasado un siglo desde que los reformadores de la modernización plantearan la necesidad de «moralizar» a los sectores más pobres de la población –“(…) rescatar a los seres humanos de la triple servidumbre de «ignorancia, degradación moral y miseria

---

<sup>33</sup> Como brecha de pobreza se entiende la distancia entre el ingreso promedio per cápita de la población indigente y el ingreso necesario para superar la indigencia. La reducción que se registró en este indicador entre 2005 y el primer semestre de 2006 fue de más de un tercio. Esta disminución es la mayor de los últimos veinte años lo que implica que se ha producido una clara mejora en las condiciones de vida, muy pauperizadas, de las familias más pobres. (UNICEF; 2007)

*física»* (MORÁS; 2000:52) – es posible pensar que aún continúan vigentes algunos aspectos de esta forma de pensar y de ver a estos sujetos.

Las problemáticas sociales –como en aquel entonces– cada vez más serán atribuidas a problemas vinculados a las características individuales como explicación de los problemas relacionados con el empleo, la salud, el rendimiento escolar, la pobreza, etc., responsabilizando y culpabilizando, una vez más, a los beneficiarios de las políticas por su situación.

Esto significará que, *“(...) en una clara operación de mercantilización de los derechos sociales, cada quién –y sobre la base de su exclusiva responsabilidad individual – debe resolver su acceso al bienestar social”* (LEOPOLD-PEDERNEIRA; 2007:53)

La infancia, según se desprende de los distintos estudios consultados sobre el tema, continúa siendo el sector de la sociedad más afectado en cuanto a niveles de pobreza, será víctima y producto de las reglas de juego que impondrá el modelo de acumulación capitalista. *“(...) la aplicación de políticas de reducción del gasto público social ha impactado severamente en la vida de los niños y adolescentes, quienes son los más afectados por las condiciones de pobreza”* (PALUMMO Y OTROS; 2006:117)

Según plantean algunos autores como Kaztman y Filgueira (2001) es posible hablar de una suerte de segmentación social de la población, sobretodo en los ámbitos laborales, educativos y territoriales. Esto provocará un debilitamiento de los vínculos de las familias pobres con el mercado de trabajo, provocando una disminución de los ámbitos de socialización informal con personas de otros estratos sociales, lo que terminará conduciendo al aislamiento social y a un importante descenso de las oportunidades de acumulación de capital social y ciudadano. (PALUMMO Y OTROS; 2006). Los hijos de estas familias aisladas, marginadas, excluidas, sufrirán las carencias que atraviesan sus hogares y quedarán a merced de aquello que las políticas públicas consideren necesidades plausibles de cubrir.

#### LA FAMILIA EN EL NUEVO ESCENARIO

La familia, siguiendo los aportes de Miotto (1997), podrá ser definida como un núcleo de personas que conviven en determinado lugar, durante un lapso más o menos largo y que se hayan unidos o no por lazos sanguíneos. Tendrá como tarea primordial el cuidado y la protección de sus miembros, y se encontrará dialécticamente articulada con la estructura social en la que se encuentra.

Si se entiende a la familia no como un hecho natural, sino como un hecho cultural, condicionado históricamente y sujeto a cambios que se relacionan a los diferentes momentos

históricos y a las diferentes necesidades de las distintas sociedades, es de suponer que con la instauración de un nuevo modelo de acumulación, la institución familiar también se verá modificada en su estructura y en las funciones que a ésta se le adjudican.

Como ya se ha mencionado en páginas anteriores, la familia de la época colonial en nuestro país, con el advenimiento de la modernidad a principios del siglo XX, presentará cambios en sus funciones y su organización. Las transformaciones sufridas por esta institución a lo largo de la historia van desde ser ésta una unidad de producción y consumo, a convertirse en una unidad de consumo y reproducción del sistema social.<sup>34</sup>

Si bien, la noción de familia nuclear de la que ya habláramos anteriormente ha tenido variadas transformaciones, pudiéndose encontrar hoy múltiples arreglos familiares, roles y atributos propios de ésta serán todavía transmitidos de generación en generación, continuando vigente en la sociedad – tanto para las personas como para muchas de las instituciones que trabajan con la familia– la idea de que éste es el modelo «ideal o correcto».

El surgimiento de nuevos arreglos familiares será producto de factores sociodemográficos, económicos y culturales. La esperanza de vida, el cambio de la estructura de edades y el envejecimiento de la población serán algunas de los procesos demográficos que se asociarán a estas transformaciones. La elevada tasa de desempleo tendrá como una de sus consecuencia la pérdida del rol del hombre como proveedor económico de la familia, así como también el ingreso de la mujer al mercado laboral, lo que permitirá a su vez, que la mujer adquiera mayor autonomía económica.

Los factores socioculturales se relacionarán con el aumento de los niveles educativos en algunos sectores de la sociedad, lo que traerá aparejado la postergación del matrimonio como único proyecto de vida, sobre todo para las mujeres. (IENS; 2000)

*“La crisis del Estado de bienestar aparentemente requiere una solución familiar al menos parcial en términos de reducir su dependencia de los servicios colectivos y aumentar o redescubrir la autonomía e iniciativa personal/familiar.”* (DE MARTINO; 2001:111)

Los grupos rezagados del nuevo modelo de desarrollo serán a quienes apunten las nuevas políticas sociales, quedando bajo la responsabilidad de la familia gran parte de aquello que el Estado no abarque. En tanto, las familias serán integradas a la arena política debiendo hacerse cargo de las consecuencias del modelo.

---

<sup>34</sup> Históricamente, plantea Engels (1979), la familia monogámica no surge como la reconciliación entre el hombre y la mujer, sino que es producto de la esclavización de uno de los sexos por el otro. La primera forma de división del trabajo fue la que se hizo entre el hombre y la mujer con la procreación y el primer antagonismo de clases presente en la historia es paralelo al desarrollo del antagonismo entre el hombre y la mujer, éste coincide con el antagonismo de clase y la primera opresión de clases es resultado de la opresión del sexo femenino por el masculino.

*“Entendemos por “neo-familiarismo” esta tendencia ideológica a hacer de la familia una unidad económica, política, de resolución de problemas de la racionalidad global del modelo y, como tal, debemos reconocer sus contradicciones”* (DE MARTINO; 2001:111). Estas mismas familias que durante el Estado de Bienestar fueron objeto de las intervenciones profesionales, deberán ahora encargarse solas de sus desempleados, de sus enfermos, de los emprendimientos económicos familiares. (DE MARTINO; 2002).

Según Miotto (2001), en nuestras sociedades se podrá distinguir entre familias capaces, (las que pueden resolver sus necesidades a través del trabajo, su organización interna y el mercado) y las incapaces, aquellas a las que apuntan muchos de los programas sociales hoy implementados. En algunos programas de intervención familiar predominarán aquellas concepciones estereotipadas de la familia y los papeles familiares, prevaleciendo las propuestas residuales y la centralización de acciones, sólo en situaciones límites y no en la cotidianidad.

*“(…) os processos de análise e intervenção no grupo familiar têm se limitado basicamente a dois níveis. Um em que a família é tomada como auxiliar de processos diagnósticos e de tratamento de problemas individuais. Outro em que a família é tomada também como problema e transformada em objeto terapêutico”* (MIOTTO; 2001:99)

El modelo de familia que primará en la mayoría de las intervenciones estatales, será el modelo normativo y moralizante, no se la entenderá como un todo y por tanto las políticas sociales atenderán a las «personas problema», dejando de lado las intervenciones de tipo integral. Se naturalizará sobre todo la figura de la mujer como la encargada del cuidado de los otros, responsable de la salud, educación y alimentación de los demás. Se penalizará a las familias por no poder cumplir con sus funciones, etiquetándolas de abandonadas, disfuncionales o desestructuradas.

Cuanto mayor sea la vulnerabilidad de las familias, mayor será la posibilidad de que el Estado se entrometa en sus vidas privadas, controlándolas y exigiéndoles determinadas «formas» de vida y comportamiento para lo que en muchos casos, no tienen las condiciones ni están preparadas. *“(…) espera-se um mesmo padrão de funcionalidade, independente do lugar em que estão localizadas na linha da estratificação social, calcada em postulações culturais tradicionais referentes aos papéis paterno, e materno, principalmente.”* (MIOTTO; 2001:98)

La familia, desde el enfoque neoliberal, no será apoyada para lograr resolver su vida cotidiana, el Estado llevará adelante políticas asistenciales, que atenderá las situaciones de urgencia en su fase más cruel, pero no permitirán la superación de la situación de pobreza ni la integración social.

Para lograr acceder a los beneficios que brinda el Estado, será necesario que los sujetos demuestren y justifiquen su ser pobre, lo que significa que las familias deberán dar cuenta del fracaso sufrido a la hora de desempeñar sus funciones de cuidado y reproducción de sus miembros.

## CAPÍTULO V

---

### LOS DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES, INSTRUMENTOS JURÍDICOS QUE LOS CONTIENEN

#### CONVENCIÓN INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS DEL NIÑO

A fines del siglo XX, comenzará a gestarse en la conciencia jurídica y social una inversión del paradigma hasta entonces dominante en relación al tratamiento de la niñez adolescencia en situación de abandono o infracción. La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño<sup>35</sup> constituirá la evidencia y el motor de estos cambios, determinando una percepción radicalmente nueva de la condición de la infancia.

Se instalará así lo que García Méndez (1994) ha llamado ***La Doctrina de la Protección Integral*** que estará recogida básicamente en los siguientes instrumentos jurídicos de carácter internacional: la Convención sobre los Derechos del Niño (adoptada por la O.N.U. el 20 de noviembre de 1989, aprobada por la Ley 16.137, de 28 de setiembre de 1990); las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing, aprobadas por la O.N.U. el 29 de noviembre de 1985); las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad (Reglas de Riad, aprobadas por la Asamblea General el 2 de abril de 1991) y las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad, aprobadas el 14 de diciembre de 1990)

De éstos, el único documento que ha adquirido rango jurídico desde el punto de vista del derecho interno uruguayo es la Convención, los demás tendrán valor desde el punto de vista doctrinario. Todos presentarán coincidencias en torno a los derechos de la niñez adolescencia por su referencia institucional internacional y por su contenido, aunque también se harán diferencias a la hora de precisar su alcance en términos hermenéuticos. (URIARTE, 1999)

La C.D.N. proporcionará el marco general de interpretación de todo el resto de la normativa, pero además será el instrumento que llamará la atención de los movimientos sociales y del sector más avanzado de las políticas públicas, para pensar sobre la importancia que tendrá la dimensión jurídica en el proceso de lucha por mejorar las condiciones de vida de la infancia.

---

<sup>35</sup> En adelante nos referiremos a ésta como la Convención o la C.D.N.

Esta Convención se propondrá darle al niño el lugar de sujeto de todos los derechos reconocidos por la normativa internacional como derecho de toda persona. Es un compendio de 54 artículos y se la considerará excepcional en su amplitud ya que será el primer documento en el cual se reúnen todos los derechos (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales) de los menores de dieciocho años.

*“Indudablemente, es la Convención sobre los Derechos del Niño, desde nuestra perspectiva de análisis, la que profundiza la realización del modelo niño adolescente como sujeto de derechos y toma distancia significativa del paradigma tutelar/defensista”* (URIARTE; 1999:158)

*“Del menor como objeto de la compasión-represión, a la infancia-adolescencia como sujeto pleno de derechos, es la expresión que mejor podría sintetizar sus transformaciones.”* (GARCÍA MÉNDEZ; 1994:83) La Convención será un instrumento jurídico para el total del universo de la infancia y no sólo para el menor abandonado-delincuente como lo eran las legislaciones inspiradas en la doctrina de la situación irregular.

Este documento universal contendrá las normas mínimas que los países deberán aplicar para garantizar la atención sanitaria, la educación, la protección jurídica y social de niños y adolescentes. Además de ser un instrumento jurídico, servirá de orientación ética y política para hacer efectivos los derechos de la infancia y la adolescencia.

Uriarte (1999) destaca algunas características de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niños que veremos a continuación.

Habrà en ella un desplazamiento explícito hacia la corresponsabilidad social es decir, *“(...) establecerá mecanismos de corresponsabilidad social sobre todas las carencias del grupo familiar, en orden a satisfacción de necesidades o realización de derechos que le trascienden”* (URIARTE; 1999:151) De esta manera, se flexibilizará la presión del control social sobre las familias adjudicándole a la sociedad las carencias cuya estructura provoca. Esto no significará la eliminación de la responsabilidad de la familia sobre diversos problemas (alimentación, situación de calle, abandono, entre otros), pero de hecho será una responsabilidad compartida con la comunidad y los gobiernos directamente obligados a su atención.

Por tanto, la Convención asumirá la corresponsabilidad social en los micro problemas familiares. Ya hemos visto como en el Código del Niño se responsabiliza a la familia de las “desviaciones” que presentan aquellos niños que son captados por el sistema y merecedores (en el peor de los sentidos) de atención institucional.

El autor plantea que esta circunstancia provocará una ruptura con el modelo tutelar/defensista, que aunque parcial será importante, y hará que la organización jurídica que resulta de la C.D.N. no pueda ser entendida como un mero código de disciplinamiento familiar

como lo era, según lo hemos visto, el Código del Niño de 1934. Es decir, la desorganización familiar vista como *factor de desarreglo conductual y de desviación*, deberá abrirse a un marco multifactorial más amplio para entenderse como una carencia social general, y por tanto, responsabilidad del Estado, la familia y la comunidad.

La corresponsabilidad en la Convención tendrá un triple valor: por un lado teórico, es decir, como instrumento conceptual que posibilita aprehender los conflictos sociales más allá de lo punitivo; por otro lado, valor práctico, ya que se conforma como un buen instrumento para leer la realidad y por último, tendrá valor hermenéutico porque le permitirá al Juez que habrá de actuar en el micro problema punitivo, minimizar la intervención punitiva.

La corresponsabilidad permitirá reconocer la necesidad de intervenir menos en sentido punitivo o mejor no hacerlo, surgiendo así la necesidad de intervenir con políticas sociales de otro tenor. Por esto, la corresponsabilidad tendrá un rol de "*bisagra*" (URIARTE; 1999), que orientará la intervención política hacia dentro o hacia fuera del sistema penal.

Otra característica que señala Uriarte (1999) es que en la C.D.N. se tendrá en cuenta la heterogeneidad social y cultural de los pueblos y la existencia de grandes sectores marginales o excluidos; visión opuesta a la que se presentara en el Código del Niño del 34 que como hemos visto se basará en el concepto de la sociedad como un todo homogéneo considerando a aquellas familias o individuos «diferentes» como *desviados* o como *sujetos problema*.

En tercer lugar se plantea que la Convención adjudicará a los Estados Partes la obligación de realizar políticas sociales que apunten a una amplia y sinérgica posibilidad de satisfacer las necesidades esenciales. La estrategia política de la misma será que los conflictos sociales se traten como tales, intentando neutralizar enfoques que judicialicen problemas sociales, para evitar la criminalización de los conflictos sociales, en definitiva, la criminalización de la pobreza.

Siguiendo a Uriarte (1999) podemos pensar que si bien la Convención no logra desterrar la intervención punitiva por parte del Estado, se propondrá limitarla lo más estrictamente posible y ponderará las políticas sociales alternativas al sistema penal como objetivo fundamental.

La C.D.N. profundizará en las garantías de niños y adolescentes ante el sistema penal y promoverá la más amplia realización de derechos y necesidades, no dejando lugar al esquema ideológico de la defensa social que orienta la actividad punitiva institucional y la construcción punitiva de las políticas sociales. Esquema en el que estará basado, como se ha estudiado, el Código del 34.

García Méndez (1994) plantea que la Convención será un importante instrumento para crear las condiciones políticas, jurídicas y culturales para la infancia a partir de los años 90. Para

esto será necesario que a la interna de los distintos países se adecuen las normas según las directivas de la C.D.N. y se traduzcan en políticas sociales a la vez que sociedad civil y Estado deberán trabajar de forma articulada.

#### LA DOCTRINA DE LA PROTECCIÓN INTEGRAL

Hemos visto como la Convención sobre los Derechos del Niño plantea una nueva forma de concebir a la infancia-adolescencia que irá en dirección contraria a lo planteado por la doctrina de la situación irregular.

Esta doctrina, de la Protección Integral, se basará en la concepción del niño-adolescente como sujeto de derecho y ya no como peligroso u objeto de tutela. Esto implicará que todos los niños y adolescentes serán portadores de derechos sociales específicos, debiendo el Estado y la sociedad actuar para asegurar el goce de los mismos, a la vez que tendrán también derechos individuales específicos, los que funcionaran como límites en cualquier relación social.(URIARTE; 1999)

Reconocerá la niñez y la adolescencia como construcciones sociales y como etapas de la vida diferentes, con características propias, partiendo de la base que estas no deben hacerse sobre conceptos descalificadores o estigmatizantes como menor, infractor o abandonado.

La defensa social y la tutela –características propias de la doctrina de la situación irregular – se entenderán como criterios que “*mistifican*” (URIARTE; 1999) las situaciones de abandono y delito de niños y adolescentes. En el enfoque tutelar/defensista las medidas de seguridad educativas, de vigilancia y/o protección, apuntarán contradictoriamente a defender a la sociedad del niño y al niño de la sociedad. Como planteará García Méndez (1994), la imposición de estas medidas se basarán en una situación de peligro, enunciada bajo el concepto de “riesgo social” entendido como una condición de amenaza para el menor y que es implícitamente asumida como amenaza también para toda la sociedad por su posible –y más que nada probable– comportamiento en el futuro. Cuando un menor cometiere un delito se interpretará como una señal que evidencia la situación de riesgo por tanto la necesidad social de intervenir.

La doctrina de la protección integral entenderá el abandono, “*conforme categorías psico sociales, sobre la base de carencias de satisfacción de necesidades reales y fundamentales*” (URIARTE; 1999:171). Estará asentada sobre los derechos humanos, entendiendo estos en clave de necesidades de la niñez y la adolescencia. Esta nueva visión permitirá programar intervenciones desde la mirada crítica de los conflictos sociales, desnaturalizando el delito como característica propia de la pobreza, así como el abandono será construido independiente de la

infracción. Ya hemos visto como en el modelo de la doctrina de la situación irregular no importarán los motivos o las fuentes de las cuales surgen los elementos que serán catalogados como evidencias del desajuste social de ese menor sobre el cual se intervendrá, así como tampoco el origen causal (asentado en el niño o en su entorno) o la modalidad que tome su expresión social externa (abandono, desorden, agresión). Esto significará entonces que el abandono será entendido como sinónimo de infracción penal, convirtiéndose en un signo externo de una problemática, definida y sostenida desde una visión exclusivamente social<sup>36</sup>. (MALDONADO FUENTES; 2004)

Esta doctrina buscará alternativas a la institucionalización y el encierro, entendiendo estas acciones, como se ha señalado, inhibitoras de derechos y necesidades. Por estas razones, se intentará desarrollar programas que apunten a disminuir al máximo el poder y la violencia institucional, descriminalizando y despenalizando a los sujetos institucionalizados, desterrando la idea de prevención o rehabilitación criminal. (URIASTE; 1999)

*“Visualizar críticamente el modelo tutelar defensorista y valorar al niño adolescente como sujeto de derechos supone desandar el camino de la individuación institucional, proyectado desde el Código del Niño”* (URIASTE; 1999:174)

El Uruguay, al ratificar la Convención de los Derechos del Niño, se ha comprometido también a aplicar esta doctrina para el tratamiento de la niñez-adolescencia, lo que implicará una re-lectura del Código de 1934 y su adecuada adaptación a los requerimientos de este documento internacional, junto con una reformulación de las políticas públicas que tienen esta población como objetivo.

### **LEY 17.823 CÓDIGO DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA: ANTECEDENTES Y SURGIMIENTO**

En nuestro país, la normativa prevista para la atención, protección y prevención de transgresiones de la infancia, plasmadas en los textos fundamentales –la Constitución Nacional, el Código Penal y el Código del Niño– no será modificada hasta 1985. Durante todo ese tiempo, la actividad jurisdiccional, la discusión doctrinaria y distintos proyectos de ley, introducirán algunos componentes de modelos distintos que cuestionarán lo legalmente consagrado. (GREZZI-URIASTE; 1992)

---

<sup>36</sup> “Se debe tener presente que al construir los conflictos de la infancia desde una perspectiva netamente social se sitúa al niño en una relación directa con el “Estado protector”, asumiendo la existencia de una relación jurídica entre ambos derivada de la “situación social” que lo aqueja, perdiendo de vista el conflicto de derechos que puede encontrarse involucrado en los hechos que motivan la intervención” (MALDONADO FUENTES; 2004:110)

En marzo de 1985 se incorporará el Pacto de San José de Costa Rica, más tarde, en setiembre de 1989, se creará el Instituto Nacional del Menor que sustituirá el Consejo del Niño y la aprobación de la Convención de los Derechos del Niño será en setiembre de 1990. A partir de esta fecha se crearán en distintos años varias Comisiones las cuales formularan una serie de Anteproyectos y Proyectos de Códigos del Niño y el Adolescente, con el fin de adecuar la normativa legal interna a la internacional, sobre todo a la C.D.N.<sup>37</sup>

Por Resolución del Poder Ejecutivo y del Ministerio de Educación y Cultura, en junio de 1990 se creará una Comisión encargada de elaborar un Anteproyecto de Código del Menor, el cual será elevado a este Ministerio en diciembre de 1993. En mayo del siguiente año se tratará en Comisión Especial en la Cámara de Senadores. No olvidemos que ya estará vigente la Convención de los Derechos del Niño.

Este Anteproyecto fue centro de varias objeciones, principalmente lo que planteará el Parlamento entonces será la inconveniencia de incluir normas declarativas de derechos a nivel legal y que su alcance podría derogar institutos del derecho civil (por ej. la patria potestad). En definitiva no se discutirá cuales serán las normas que deberán ser reformadas, sino que se centrará la discusión en si debe o no reformarse.

En junio de 1995, por Resolución de la Presidencia de la República, se creará otra Comisión Especial para el estudio y elaboración de un Proyecto de Código de la Niñez Adolescencia. Éste fue terminado en agosto del siguiente año y el Poder Ejecutivo nombrará en setiembre una Comisión de Análisis del Anteproyecto que finalizó su versión de Código en marzo del 97.

A finales de ese año, una nueva Comisión, resultado de acuerdos entre varias Instituciones como UNICEF, INAME, Suprema Corte de Justicia y el Colegio de Abogados del Uruguay, elaborarán una tercera versión de Código de la Niñez Adolescencia. El mismo ingresará al Poder Legislativo para su consideración y con algunas modificaciones recibirá media sanción legislativa en setiembre de 1999, pero terminará el período de gobierno sin ser aprobado.

La Cámara de Representantes, en diciembre del 2001 aprobará otro proyecto de Código que pasará a estudio de la Comisión de Constitución y Legislación de la Cámara de Senadores. Esta introducirá algunas enmiendas y elaborará un nuevo articulado en el año 2003. Tanto el Proyecto del 2001 como las modificaciones realizadas después por la Comisión, generarán

---

<sup>37</sup> De aquí en adelante utilizaremos los aportes del *Informe sobre el Código de la Niñez y la Adolescencia de la República Oriental del Uruguay ley n° 17.823, setiembre de 2004* de los autores PALUMMO-PEDERNERA-SALSAMENDI-SILVA BALERIO-URIARTE, para hacer un pequeño recorrido desde el año 1990 hasta llegar a la aprobación del actual Código de la Niñez Adolescencia.

discusiones y diferencias entre los operadores políticos y el público, tanto así que UNICEF presentará públicamente un informe manifestando su disconformidad con varios pasajes de ambos documentos. Debido a esto se creará un grupo de trabajo para repensar los puntos de discusión del Proyecto.

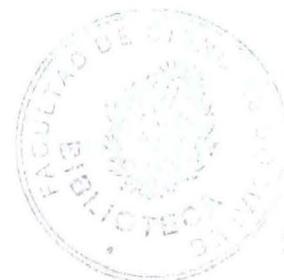
Sin embargo, al año siguiente, en agosto del 2004 la Cámara de Senadores aprobará sin modificaciones el Proyecto del año 2001 presentado por la Cámara de Representantes. El 7 de setiembre de ese año será promulgado por el Poder Ejecutivo como la ley 17.823 y entrará en vigencia a fines de ese mes. *“Al igual que como ocurriera con el Código del Niño, el Código de la Niñez y la Adolescencia fue aprobado a tapas cerradas”* (GÓMEZ; 2008:27)

La aprobación de este Proyecto sorprenderá a la mayoría de los actores relacionados con el tema infancia ya que se aprobará a pesar de los cuestionamientos realizados.

El proceso de reforma del Código de 1934 tuvo desde el comienzo un criterio orientador y un objetivo central, adecuar la legislación interna a la nueva concepción de la doctrina de la Protección Integral de los Derechos del Niño y Adolescentes presente en la Convención de los Derechos del Niño.

Cabe suponer entonces que en el mismo estará integrado el concepto de niño como sujeto de derecho en desarrollo hacia la construcción de ciudadanía plena, del cual se tendrá en cuenta su interés superior siempre que se respeten y protejan integralmente todos sus derechos, tomando dicho modelo, rango constitucional.

Por tanto, según señala Pérez Manrique (2004) al analizar el nuevo Código de la Niñez y Adolescencia debe valorarse si cumple con los objetivos fijados y no perder de vista el tema de la efectividad de los derechos y de la normativa en la búsqueda de abolir prácticas y formas de pensar de muchos operadores del sistema de protección. La C.D.N. precisará un nuevo criterio en cuanto a la relación entre adultos y niños y adolescentes lo que deberá considerarse al estudiar el Código de 2004 para determinar si recoge de forma adecuada dichas orientaciones y por tanto habilita a la construcción de prácticas coherentes con estas.



## CAPÍTULO VI

---

### PARECIDO... ¿NO ES IGUAL?

#### NUEVAS FORMAS PARA VIEJOS PRECEPTOS

*“El Comité [Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas] sintetizó en su Informe<sup>38</sup> las principales razones de preocupación, entre las que se destacaron: «las insuficientes medidas adoptadas a los efectos de armonizar la legislación nacional con los principios y el articulado contenido en la Convención». También señaló su preocupación por el hecho de que no se hubiera dictado nueva legislación que regule aspectos abarcados por la Convención [...] Además, el Comité señaló su preocupación por el hecho de que el «Código de 1934, el cual contiene varias provisiones contrarias a la Convención, no ha sido revisado ó corregido»” (COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO URUGUAY; 2006)*

El nuevo Código surgirá en nuestro país con la intención de adecuar la normativa nacional a la internacional, y con el fin de contar con una legislación que reconozca a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos con características propias según su edad.

En este Capítulo intentaremos analizar como, el nuevo Código, “(...) pese a derogar el viejo Código del Niño, ha sido duramente criticado por no abandonar en algunos puntos los postulados de la situación irregular y se cuestiona que la aprobación del referido cuerpo normativo constituya una real adecuación normativa a la Convención de los Derechos del Niño. La aplicación de esta nueva normativa ha representado un gran reto para nuestra cultura. Se han enfrentado importantes dificultades en la implementación y puesta en práctica del Código de la Niñez y la Adolescencia.” (PALUMMO-TOMASSINI; 2008:17)

No veremos aquí en detalle cada uno de los cuestionamientos que se le han hecho al actual Código en vigencia, sino aquellos que se relacionan directa o indirectamente con la condición de abandono de niños y adolescentes.

En primer lugar, debemos hacer referencia a la clasificación de niño y adolescente que realiza el Código, ya que esto tendrá un papel fundamental a la hora de determinar, por ejemplo, que medidas se deberán aplicar ante una situación de infracción a la ley penal y por tanto como será tratado el niño o el adolescente involucrado.

---

<sup>38</sup> Observaciones y Recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño al Uruguay, año 1996.

El artículo primero expresa: “El Código de la Niñez Adolescencia es de aplicación a todos los seres humanos menores de dieciocho años. A los efectos de la aplicación de este Código, se entiende por niño a todo ser humano hasta los trece años de edad y por adolescente a los mayores de trece y menores de dieciocho años de edad.”

Si bien es importante el hecho de que por intermedio de este artículo se fijará un nivel mínimo de edad para la intervención del sistema penal juvenil, Uriarte, Palummo y otros (2004) comentarán que las edades definidas en el mismo serán resultado de una política influida por la lógica de la seguridad ciudadana, con un límite etéreo de claro corte político-criminal. La misma permitirá que más adolescentes entren en el circuito penal juvenil respondiendo a la idea errónea de que la edad de los niños y adolescentes que cometen infracciones ha disminuido.<sup>39</sup>

Sin lugar a dudas, esto continúa siendo un tema de discusión política, hoy más aun en el marco de la campaña preelectoral, ya que incluso se discute el bajar la edad de imputabilidad como una de las posibles estrategias de solución al tema de la inseguridad. Como se verá, el énfasis en los discursos no está puesto en las causas de este «supuesto aumento» de la cantidad de niños y jóvenes delincuentes, no se tendrán en cuenta las circunstancias que provocan las situaciones problemáticas, sino que se busca actuar sobre los efectos de estas situaciones, penándolas, para dar respuestas a lo inmediato, tal como lo planteará la lógica de la defensa social presente a lo largo de todo el Código del 34.

Por otro lado, en el Capítulo II de este trabajo, se hizo referencia al artículo 121 del Código del Niño de 1934, el cuál define qué se entenderá por abandono moral para dicha normativa, configurándose éste en el eje central del mismo.

El Código de la Niñez y la Adolescencia, deberá alejarse de la doctrina de la situación irregular para lograr colmar con las exigencias internacionales, para esto deberá inspirarse en la doctrina de la protección integral. Sus redactores tomarán especial recaudo a la hora de nombrar las situaciones antes calificadas como de abandono, identificándolas ahora como situaciones de “niños amenazados o vulnerados en sus derechos” (Capítulo XI, art. 117) o “en situación de riesgo” (Capítulo XIII, art. 188)

Ya se ha dicho que el término abandono moral utilizado en el Código de 1934 resulta amplio y difuso permitiendo al operador de turno resolver si una situación puede o no calificarse como tal, utilizando su propia cultura moral para juzgar un estado de cosas que seguramente

---

<sup>39</sup> Según datos del texto de Silva Balerio, Cohen, Pedrowicz y otros: *Investigación sobre las infracciones juveniles y las sanciones judiciales aplicadas a adolescentes en Montevideo*. DNI, UNICEF, Montevideo 2003; Deus Viana y González Pret, *Juicios y silencios. Los derechos humanos de niños y adolescentes en el proceso por infracción a la ley penal en Uruguay*. Konrad, Adenauer Stiftung, 2003.

estén alejadas de su realidad, transformándose así en algo subjetivo. Ahora, ¿qué sucede con las expresiones utilizadas en el nuevo Código?

En el informe sobre el Código de la Niñez y la Adolescencia elaborado por Pedernera, Silva Balerio, entre otros<sup>40</sup> (2004), se señalará que teniendo en cuenta que los textos legales pueden admitir varias interpretaciones, el nuevo Código no presenta pautas claras para la interpretación del mismo a partir de los principios de la Convención, como por ejemplo: el de no discriminación, el interés superior del niño, el principio de supervivencia y desarrollo y el de corresponsabilidad.

Con respecto al término abandono en particular, ya se ha indicado que la ambigüedad de éste a lo largo de los años ha permitido prácticas sociales de operadores de turno que nada han tenido que ver con la protección de los derechos de niños y adolescentes, terminando muchas veces en prácticas basadas en *“el binomio asistencial represivo”*. (URIARTE; 2004)

Al respecto, Palummo (2004) planteará que tanto las expresiones utilizadas en el nuevo Código: *“amenazados o vulnerados en sus derechos”* como *“en situación de riesgo”*, continúan siendo categorías que permiten varias interpretaciones y por tanto capaces de recepcionar componentes ideológicos de la doctrina de la situación irregular, existiendo la posibilidad de que se transformen en nuevas formas de denominar a las intervenciones ya tradicionales.

El artículo 117 dispone: *“(Principio general). Siempre que los derechos reconocidos a los niños y adolescentes en este Código sean amenazados o vulnerados, se aplicarán las medidas que dispone este título. [Protección de los derechos amenazados o vulnerados de los niños y adolescentes en situaciones especiales]. De igual forma se aplicarán a los niños que vulneren derechos de terceros.”*

Como puede apreciarse no solamente hace referencia a los niños amenazados o vulnerados, sino también a los *“niños que vulneran derechos de terceros”* previendo así el mismo tratamiento para las dos circunstancias. Esto nos recuerda a la frase de García Méndez (1994:79), *“(…) la indistinción entre abandonados y delincuentes es la piedra angular de este magma jurídico”* haciendo referencia a una de las características más típicas de la doctrina de la situación irregular.

De la mano de esta indistinción, vemos como en el artículo 74 (inciso B) –*“Si se encuentran involucrados en infracciones niños menores de trece años de edad, se procederá de acuerdo a lo preceptuado en el Capítulo XI, artículos 117 y siguientes de este Código”*–, estará presente la posibilidad de intervención del Estado a través de esta categoría –*“niños que vulneran derechos de terceros”*– siendo que éstos pueden no haber cometido una infracción a la

---

<sup>40</sup> PALUMMO-SALSAMENDI-URIARTE

norma penal, ya que esta vulneración estará por fuera de la categoría de delito. Se continuará así construyendo el fenómeno de forma punitiva, no logrando por tanto escapar a la lógica de la «vieja doctrina» (PALUMMO; 2004)

El artículo 76 (numeral 1 literal B), obliga al Juez a informar al Juez competente siempre que esté en conocimiento de que un adolescente se encuentra en la situación prevista en el artículo 117, quién tomará las más urgentes e imprescindibles medidas, posibilitando la intervención por parte de la justicia. Continúa así vigente la intervención de forma absoluta, legitimada por la intención de proteger, confundiendo otra vez protección con represión. En este nuevo régimen el Juez tendrá un espacio muy amplio de actuación jurisdiccional el cuál debería, en el plano del deber ser de un modelo garantista, ser más limitado y sus poderes deberían estar controlados.

La autoridad policial continuará siendo en el Código de la Niñez y la Adolescencia, una herramienta fundamental a la hora de determinar la situación de abandono o vulnerabilidad de niños o adolescentes<sup>41</sup>. El artículo 126 (Capítulo XI) será ejemplo de esto: *“Cuando la autoridad policial tome conocimiento que un niño o adolescente se encuentra en la situación prevista en el artículo 117 de este Código, deberá llevarlo de inmediato a presencia del Juez competente, el que notificará con la mayor urgencia al Instituto Nacional del Menor. Si no fuera posible llevarlo de inmediato a presencia del Juez, previa autorización, deberá llevarlo al Instituto Nacional del Menor, quién deberá prestarle la debida atención”*

Palummo (2004) plantea que este artículo permite ver como se continuarán considerando determinadas problemáticas como cuestiones criminales o de seguridad ciudadana y no como asuntos que deberán afrontarse desde el ámbito de las políticas sociales, recayendo nuevamente en la construcción punitiva del fenómeno, como ya lo ha señalado Erosa (2000).

En el ámbito policial, muchas veces se confunde la defensa social, las políticas de seguridad y la prevención del delito, con las políticas sociales, existiendo el peligro de criminalizar la política social. (PALUMMO Y OTROS; 2006)<sup>42</sup>

El art. 126 permitirá la detención por parte de la policía sin respetar las garantías constitucionales –reconocidas por esta normativa en el artículo 76 para los casos de infracción a

---

<sup>41</sup> La nueva normativa exige a la policía una nueva forma de coordinar con los servicios del INAU, del MSP y con las autoridades judiciales. Será necesario rever y rediseñar la institución policial para que logre cumplir con esta tarea y mejore su nivel de profesionalidad. Esto ya es una exigencia de la normativa internacional, e incluso el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas en sus observaciones finales respecto a nuestro país, recomendó que se llevaran a cabo programas de formación sobre los derechos del niño destinados a profesionales que trabajen con esta población y especialmente a funcionarios policiales. (PALUMMO Y OTROS; 2006)

<sup>42</sup> *Discurso y realidad. Informe de aplicación del Código de la Niñez y la Adolescencia en Maldonado, Montevideo y Salto.* Proyecto Observatorio del Poder Judicial. Tomassini; Vaccotti; Ramos. UNICEF - MOVIMIENTO NACIONAL GUSTAVO VOLPE

la ley, y en el art. 15 de la Constitución<sup>43</sup>– y la regulación de la actividad policial continuará teniendo las mismas características del Código del 34, así como mantendrá su carácter de inconstitucional.

*“...sea en forma intencional o por defecto, las privaciones de libertad de niños, niñas y adolescentes comienzan en un porcentaje significativo de casos con la detención policial, la que obedece no sólo a la supuesta comisión de un delito, sino también a situaciones que son calificadas discrecionalmente como de «niños amenazados o vulnerados en sus derechos o que vulneran derechos de terceros», o antes en «situación de abandono, riesgo o mendicidad», entre otros motivos asistenciales.” (PALUMMO Y OTROS; 2006:193)*

Con respecto a las políticas sociales, cabe decir que en el Código vigente son pocas las normas que plantearán políticas de carácter universal que abarquen a todos los niños y adolescentes del país ya que continúan ocupando el lugar central de atención los niños o adolescentes «problema». Lo mismo sucederá con los aspectos de organización de las instituciones responsables de las políticas sociales, las cuales continúan manteniendo una estructura pensada solamente para la atención de niños en situaciones de riesgo o de vulnerabilidad.<sup>44</sup>

En el artículo 68 Capítulo IX del Código de la Niñez y la Adolescencia, el Instituto Nacional del Menor (INAME) es identificado como el órgano administrativo rector en materia de políticas de niñez y adolescencia así como se lo considerará competente en materia de promoción, protección y atención de los niños y adolescentes del país y su vínculo familiar el cual deberá proteger, atender y promover con todos los medios a su alcance.

Más adelante, en el Capítulo XIX, artículo 223, cambiará la denominación del mismo por Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU). A este respecto veremos cómo, si bien cambia el título, la Institución en sus matrices de funcionamiento continuará siendo la misma.

En el Informe ya mencionado sobre el Código de la Niñez y la Adolescencia (2004), los autores señalan en relación a este tema, que no se derogará de forma expresa en la nueva normativa la Ley 15.977 (14 de setiembre de 1988), ley de creación del INAME, en la cual el artículo II establece: parte de los cometidos esenciales del INAME serán la asistencia y protección de los menores en situación de abandono moral y/o material, la prevención del abandono moral y material y de la conducta antisocial de los menores. También tendrá la

---

<sup>43</sup> *“Nadie puede ser preso sino infraganti delito o habiendo semiplena prueba de él, por orden escrita de Juez competente”.*

<sup>44</sup> *“(...) las disposiciones del Código no alteran en nada la organización institucional de la estructura de las políticas sociales para la infancia y la adolescencia, por el contrario mantienen lógicas pretéritas en la conceptualización de la política pública dirigida a los niños, niñas y adolescentes” (PEDERNERA, SILVA BALERIO Y OTROS; 2004: 220)*

potestad de la ejecución de las medidas de seguridad que disponga la justicia competente a efectos de lograr la rehabilitación y educación de menores infractores.

Esta Ley, claramente basada en los pilares de la situación irregular, habiendo sido derogada de forma tácita, se transforma en un peligro latente y podría “sospecharse” que se superponen dos paradigmas contrarios en un mismo cuerpo normativo.

Decíamos que el artículo 68 del Código instituye al INAME/INAU como el órgano recto de las políticas de infancia y adolescencia. Sin embargo se desprende de la realidad que el mismo no tiene influencia en las políticas de salud, de educación o de alimentación, no pudiendo por tanto cumplir el rol de rectoría de las mismas, ya que fue creado con un fin muy específico e históricamente se ha dedicado a intervenir en situaciones focalizadas, especiales y puntuales, apuntadas a un grupo con características particulares de niños, niñas y adolescentes. (PEDERNERA, SALSAMENDI, Y OTROS<sup>45</sup>; 2004)

En definitiva, lo que se debe señalar es que el INAU continúa permeado por el trato diferenciado ya que en los artículos del Código de la Niñez y la Adolescencia, continúa dirigiéndose a una parte de los niños y adolescentes –los pobres, abandonados e infractores– del mismo modo que lo hace el instituto policial, tal como resultará de la interrelación entre los artículos 117 (con respecto a niños vulnerados) y los artículos 121 (respecto a las medidas en régimen de internación sin conformidad del niño o adolescente) y 126 (sobre el comportamiento policial).

Se ha remarcado en páginas anteriores, que el nuevo Código habla de “*niños amenazados o vulnerados en sus derechos*” pero que no define de forma clara a que se refiere o que representa la amenaza o la vulneración. ¿No significará esto, en definitiva, una adecuación de las expresiones utilizadas en los artículos 119 y 121 del Código del 34: “*niños problema*”, es decir “*niños abandonados, peligrosos o en riesgo social*”, a los nuevos tiempos?

Desde esta lectura se entenderá que el abandono al que hace referencia el Código del 2004 será, nuevamente (como en el Código del 34), el de la familia y no el de las políticas sociales. Ante una situación de vulneración de derechos de un niño o adolescente, el Juez, por intermedio del artículo 119<sup>46</sup>, y con el fin de proteger los derechos de los afectados, tendrá la

---

<sup>45</sup> PALUMMO-SILVA BALERIO-URIARTE

<sup>46</sup> Art. 119 Capítulo XI “(Medidas) Medidas para los padres o responsables. El Juez podrá imponer, en protección de los derechos de los niños o adolescentes, para los padres o responsables, las siguientes medidas: A) Llamadas de atención para corregir o evitar la amenaza o violación de los derechos de los hijos a su cuidado, y exigir el cumplimiento de las obligaciones que le corresponden en la protección de los derechos afectados. B) Orientación, apoyo y seguimiento temporario socio-familiar prestado por programas públicos o privados reconocidos. C) Obligación de inscribir al niño o adolescente en un centro de enseñanza o programas educativos o de capacitación y observar su asistencia o aprendizaje. D) Derivación a un programa público o privado de protección a la familia”.

potestad de imponer una serie de medidas todas ellas dirigidas a los padres o responsables de los menores de edad, las que en definitiva apuntan a disciplinar a la familia.

Las mismas van desde la llamada de atención a padres y responsables para corregir o evitar la amenaza o violación de los derechos de los hijos a su cargo o para exigir el cumplimiento de las obligaciones que les corresponden para la protección de éstos. También se puede ordenar que el niño o adolescente sea inscripto en un centro de enseñanza o en programas educativos o de capacitación y que los padres o responsables controlen la asistencia a los mismos.

Otras de las medidas posibles de ser aplicadas por el Juez implican distintos grados de intervención y de institucionalización de los niños o adolescentes y sus familias: desde la incorporación del grupo familiar a programas públicos o privados de orientación, apoyo y seguimiento hasta la derivación a un programa de protección a la familia. Sin importar cuál sea la respuesta, todas terminarán dejando de lado el problema que motiva la intervención, es decir la situación de vulneración de derechos, imponiéndose una vez más la institución a la familia, disciplinándola o castigándola.

Ya hemos dicho que el discurso jurídico intenta abarcar a todo el universo infancia y adolescente en todas sus disposiciones, pero su sentido igualitario e incluyente, cuando se trata sobre todo de situaciones de abandono o –para hablar en términos actuales– de “*amenaza o vulneración de derechos*”, se reduce a lo normativo y las intervenciones terminarán apuntar generalmente a un grupo reducido.

Esto implicará que una vez más, no se tomen en cuenta las causas de los problemas que atraviesan las familias marginadas de nuestro país, culpabilizándolas y haciéndolas responsables de su situación.

*“La selectividad del sistema se verifica cuando éste construye punitivamente en forma preferente las situaciones que se encuentran vinculadas a la pobreza. Esta selectividad provoca una distribución de las intervenciones de manera que ellas alcanzan sólo a los niños y a las familias que tienen bajas defensas frente al poder y son más vulnerables a la intervención coactiva estatal.”* (PALUMMO Y OTROS; 2006:189)

El INAU a través del artículo 121 estará habilitado, ante situaciones particulares relacionadas con problemas psiquiátricos de niños o adolescentes, de adicción a sustancias psicoactivas o para tratamiento médico en caso de riesgo para su salud, de aplicar medidas de internación sin el consentimiento del niño o adolescente. Pudiendo también aplicar alguna de estas medidas solamente por prescripción médica cuando haya un riesgo para sí mismo o para un tercero, sin control jurisdiccional a priori. Esta respuesta ha sido criticada ya que genera una

suerte de medicalización o patologización de los conflictos sociales que se abordan, sacando al niño o al adolescente de su medio con el fin de tratarlo, para lo cual se lo encierra y se lo termina castigando por su situación problemática. (PALUMMO Y OTROS; 2006)

El artículo 123 plantea la posibilidad de que se disponga la derivación de un niño o adolescente a un centro de atención permanente como medida de último recurso cuando se encuentre gravemente amenazado su derecho a la vida o integridad física. Ésta no puede implicar privación de libertad y debe durar el menor tiempo posible. Debe promoverse el mantenimiento de los vínculos familiares y trabajar con el núcleo familiar para superar la situación conflictiva que provoca la amenaza de los derechos para favorecer así su egreso.

El Estado intervendrá sobre las situaciones que las familias no resuelven y que la sociedad interpreta como problemáticas.

Si bien se procura evitar la internación, en mi práctica pre-profesional he visto como muchas veces, frente a situaciones de niños o adolescentes en riesgo, la solución encontrada, tanto por técnicos, como por el sistema judicial, termina siendo la internación de éstos en alguna dependencia de INAU, con todo lo que ello implica en cuanto a lo afectivo, lo social, a los vínculos con sus familias, entre muchas otras cosas. De esta manera, considero que en gran parte, las intervenciones frente a estos casos continúan tratándose de un castigo que desconoce la corresponsabilidad estatal y social.

Setenta años más tarde, con un nuevo Código en vigencia, las respuestas previstas para la problemática de la infancia y la adolescencia en nuestro país, mantienen en general características de corte punitivo, sin lograr dar respuestas desde las políticas sociales de promoción y protección a la familia.

A lo largo de este trabajo hemos recorrido distintos momentos de la historia de nuestro país. Hemos visto como, hasta fines del siglo XIX los temas relacionados con la infancia y la adolescencia pertenecerán al ámbito familiar, teniendo esta institución un grado importante de autonomía para encargarse de ellos.

Señalamos como con el advenimiento de la modernidad y de la ideología tutelar surgirán modificaciones normativas que darán lugar a las primeras leyes de menores, lo que transformará en público y estatal un espacio que hasta entonces era considerado como privado: la familia y la infancia.

Analizamos como, la familia y la escuela, luego de haber sido elementos claves para la reproducción de la categoría infancia, imposibilitadas de desarrollar de forma adecuada su rol como agentes integradores y de control social, dejarán de ser instituciones disciplinadoras para convertirse en instituciones disciplinadas. En este sentido, parecerá que los discursos de autoridad y los saberes de padres y maestros hubieran perdido su poder siendo necesaria la creación de una instancia específica y de una ideología de control y socialización: el juez de menores y la doctrina de la situación irregular. Se instalará así la matriz tutelar en el Uruguay con la aprobación de la ley 3.738 de 1911, consolidándose con la entrada en vigencia del Código del Niño en 1934. (PALUMMO Y OTROS; 2006)

Estudiamos el surgimiento de la doctrina de la protección integral, resultado de los cambios producidos a nivel social sobre la consideración de la infancia y de la intervención en este universo, que quedará plasmada en la Convención de los Derechos del Niño de 1989.

Vimos como desde 1990, con la ratificación por parte de nuestro país de esta Convención, comenzará un proceso de adecuación de la normativa interna a las normas de carácter internacional. Este proceso será largo y penoso, enfrentando a legisladores, técnicos y operadores sociales.

Planteamos como en el año 2004 se aprobará un nuevo Código para la Niñez y la Adolescencia el cual representará un importante avance en el camino de la adecuación normativa interna a los estándares internacionales de derechos humanos de la infancia y la adolescencia.

*“La sorpresiva aprobación y entrada en vigencia inmediata del Código ha generado hondas dificultades jurídicas e institucionales para su implementación.”* (PALUMMO-PEDERNERA-SALSAMENDI-SILVA BALERIO- URIARTE; 2004:9). El nuevo Código, como se ha planteado, no ha

logrado divorciarse de muchos de los preceptos de la llamada doctrina de la situación irregular, reafirmando incluso algunas de las frases más conservadoras del Código del 34 entre sus normas.

Se ha trabajado en estas páginas en torno al estudio de la categoría «abandono» y «abandono moral» según se denominará en el Código del Niño de 1934 y de las categorías “*niños amenazados o vulnerados en sus derechos*” y “*niños que vulneran derechos de terceros*” en el Código del 2004, encontrándose un enfoque similar en el abordaje del fenómeno de abandono en ambas propuestas legislativas.

Repasemos entonces algunas de las similitudes que se han planteado aquí entre ambas propuestas legislativas en cuanto al abordaje del fenómeno de abandono.

Al igual que en el Código del 34, el nuevo Código del 2004 utilizará categorías demasiado amplias e imprecisas al referirse a la condición de “*niños amenazados o vulnerados en sus derechos*” o “*en situación de riesgo*”. Lo que permitía el término abandono en el Código del Niño de 1934 –que el operador de turno fuera quién interpretara si una situación podía o no considerarse como tal– lo permitirán los nuevos términos utilizados en el Código actualmente en vigencia.

A su vez, el hecho de que en alguno de los artículos de la nueva legislación se prevean las mismas medidas a adoptarse tanto sea para situaciones de “*niños amenazados o vulnerados en sus derechos*” como de “*niños que vulneran derechos de terceros*”, dará cuenta de cómo, al igual que en el primer Código del Niño, se tratará el abandono y la infracción como una misma condición.

Se continuarán tratando situaciones que deberían ser abordadas por políticas sociales como cuestiones de seguridad ciudadana o relacionadas al ámbito de la criminalidad. Así como la policía continuará teniendo un rol importante en la determinación de si un niño o adolescente se encuentra en situación de vulnerabilidad o riesgo pudiéndolo detener como si hubiera cometido algún crimen.

El Juez, en la actual legislación, continuará teniendo un espacio muy amplio de actuación jurisdiccional sin los límites ni los controles necesarios de su poder.

A pesar de que, tanto la legislación de 1934 como la del 2004 en su discurso jurídico harán referencia a todo el universo infancia, sus intervenciones terminarán siendo selectivas y recaerán mayoritariamente en un grupo reducido de niños y adolescentes. Este grupo será

generalmente el de los sectores pobres de la sociedad. Nuevamente las condiciones de pobreza y de abandono serán relacionadas<sup>47</sup>.

Niños, niñas o adolescentes abandonados, la pregunta es: ¿por quién? Si se realiza una lectura atenta de los dos Códigos que se han venido comentando, puede apreciarse que en última instancia siempre termina siendo la familia la que abandona, la que carga con esta responsabilidad. Ahora bien, si en última instancia esto fuera así, ¿nadie se pregunta por el abandono que sufren estas familias?

Ya se ha mencionado como con la crisis del Estado de Bienestar y la aplicación de políticas neoliberales se habrán de provocar profundas transformaciones en instituciones como la familia y la escuela, instituciones socializadoras por excelencia.

A esto debe sumársele la problemática que atraviesa nuestro país en relación a la niñez y la adolescencia en situación de vulneración de sus derechos, que responde fundamentalmente a situaciones de pobreza, de indigencia y de exclusión, asociadas a la imposibilidad de gozar de los derechos económicos, sociales y culturales.

Frente a esta crisis, las discusiones sobre justicia distributiva y el enfoque de derechos, han cobrado gran importancia. Este último parte del supuesto de que para que exista una persona titular de un derecho es necesario que exista un titular de la obligación correlativa, derivando de aquí la obligación de los Estados de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales, utilizando las políticas sociales como herramienta principal para esto. (PALUMMO Y OTROS; 2006)

El enfoque de derechos requerirá un cambio conceptual que implicará interpretar la realidad en clave de derechos. Permitirá a quién tiene las necesidades comprenderse como sujeto de derecho, dejando por tanto de ser un mero receptor o beneficiario de asistencia –sin importar si es un adulto o un niño– para pasar a ser concebido como un sujeto de derecho frente al Estado y a la sociedad. A su vez, deberá existir la posibilidad de acceder a mecanismos efectivos de protección y vigilancia del cumplimiento de los deberes de quienes tienen la obligación de garantizar estos derechos. (PALUMMO Y OTROS; 2006)

Si bien el cometido de este trabajo no es plantear una discusión acerca de las características y alcances de las políticas de infancia, retomando lo que se ha planteado en la Introducción y a partir de mi inserción en la Institución (INAU), considero que las políticas de

---

<sup>47</sup> Según datos presentados en el estudio de Palummo y otros en 2006, no llegarán a los juzgados todos los niños vulnerados en sus derechos o que vulneran derechos de terceros, sino que se intervendrá judicialmente sobre un sector de este universo. Los niños y adolescentes intervenidos provienen de los 5 barrios de los 14 de la muestra, con los mayores porcentajes de pobreza (más del 50% de personas pobres entre su población). Y el que registra mayor porcentaje en dicha muestra coincide con el que registra mayor porcentaje de personas pobres también.

infancia aún continúan presentando, en muchos aspectos, grandes carencias. Las mismas parecerían muchas veces agotarse en respuestas focalizadas en cuestiones particulares, sin lograr la coherencia e integralidad necesaria entre las políticas sociales de salud, de vivienda, de educación, de alimentación, de trabajo, etc., que garanticen los derechos económicos, sociales y culturales de las familias para garantizar verdaderamente los derechos de los niños, niñas y adolescentes que viven en ellas.

Para esto, ¿no deberían las políticas asistenciales desarrolladas por el Estado transformarse en políticas sociales que cumplan con las obligaciones asumidas por éste? ¿No sería posible así que las familias dejaran de ocupar ese lugar de merecedoras de ayuda para ejercer su derecho de recibir ayuda?

Como señala Carretón<sup>48</sup> (2004) ser niño, niña o adolescente en Latinoamérica no es fácil, en realidad es cada vez más difícil. Carretón nos hace ver como hasta hace unos años los niños y adolescentes eran discriminados, excluidos e ignorados, desconociéndoles su dignidad esencial. Actualmente, según el autor, es mucho más difícil. Los niños y adolescentes son vistos como una amenaza a la seguridad, como un enemigo que fácilmente se convierte en objeto de discursos y prácticas que erróneamente buscan combatir la inseguridad pública desconociendo los derechos humanos de los más vulnerables, sin pensar que esos niños son en realidad las víctimas de la inseguridad. Esto nos hace pensar que la sociedad parece olvidar que se está hablando de niños y adolescentes. *“La expropiación del tiempo de infancia que sufren los niños de sectores populares es un atentado contra su dignidad humana, y constituye un problema político que debiera estar en el primer lugar de la agenda de los problemas políticos.”* (MARTINIS; 2006:6)

Esta situación actual de la niñez-adolescencia resulta muy similar a lo que se planteara en los primeros capítulos de este trabajo, los niños y los adolescentes de los sectores pobres de nuestra sociedad son vistos como esas pequeñas personas a las cuales será necesario disciplinar, enderezar, moldear cual si fueran objetos, para que no se transformen en una amenaza.

Resulta difícil de creer que en pleno siglo XXI y luego de los avances que se han logrado a nivel internacional con respecto a los derechos de niños, niñas y adolescentes, aun esté presente, tanto en la implementación como en la formulación de nuestra legislación, el fantasma de aquella doctrina de principio del siglo pasado, la cual respondía a una manera de pensar y de interpretar el mundo propio de una época.

---

<sup>48</sup> En 2004 Representante para América Latina y el Caribe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

El nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia será resultado de presiones políticas internas y de los Organismos Internacionales (al exigir se adecuaran las normas entonces vigentes). Éste, con sus aciertos y errores, será una de las herramientas fundamentales de los profesionales que trabajamos en el área de la infancia y la adolescencia a pesar de las contradicciones y vacíos que hemos visto tiene y que dificultan la tarea.

Procurar se respeten los derechos y garantías de estas poblaciones será el objetivo primordial de todos nosotros, para esto debe primar ante todo la idea de que niños y adolescentes son sujetos de derechos que necesitan de nuestra ayuda para hacerlo efectivo. No debe tampoco olvidarse que esos niños, niñas y adolescentes provienen de familias que también, en muchos casos, viven en situación de vulnerabilidad, de inestabilidad. Trabajar con ellas en pro de su re-dignificación y en la búsqueda de la satisfacción de sus necesidades a través del ejercicio de sus derechos será uno de los caminos más importantes para alcanzar nuestra meta.

En este sentido es que se cuestionan algunas de las medidas para la protección de derechos formuladas en el Código de la Niñez y la Adolescencia al regular la situación de derechos vulnerados o amenazados.

Si bien se establece que la justicia tiene la potestad de exigir a quienes cometieron algo injusto basándose en que es exigible su no comisión, la construcción punitiva de la niñez-adolescencia amenazada o vulnerada en sus derechos o que vulneran derechos de terceros, así como la de sus familias, no toma en cuenta este principio ya que no considera cuales son los espacios de alternativas que éstos tienen. Ser culpable significará poder optar y si esto no es posible ¿de qué se es culpable? *“El principio de culpabilidad supone el respeto de la dignidad humana en tanto refiere a la posibilidad de optar o motivarse en la norma en el sentido antes referido. Cuando se realiza un reproche jurídico sin respetar este principio, se está desconociendo la dignidad del sujeto”* (PALUMMO Y OTROS; 2006:243)

Ya se ha dicho que una de las características de la Convención de los Derechos del Niño será el planteo acerca de la corresponsabilidad estatal y social que debe existir ante las situaciones conflictivas de niños y adolescentes, ésta permitirá que los conflictos sociales sean interpretados más allá de lo punitivo y posibilitará ampliar el elenco de sujetos responsables. Por tanto, las intervenciones centradas en la responsabilidad estarán desconociendo lo establecido

por la normativa internacional y lo que el propio Código de la Niñez y la Adolescencia dispone en su artículo 7<sup>o</sup><sup>49</sup>.

En ningún caso podrá justificarse que un niño pase la mayor parte de su tiempo en la calle, que deba trabajar para ganarse la vida o el derecho a entrar a su casa, que no concurra a la escuela, que no tenga la atención en salud que corresponde, que consuma sustancias tóxicas, que sea víctima de maltratos o de abusos, entre muchas otras cosas. Eso está claro.

Sin embargo, no debe olvidarse que en muchos de estos casos, estas situaciones son causadas por la ausencia de políticas sociales que tengan como objetivo proteger y prevenir estas circunstancias o sea la vulneración de derechos.

Es en este sentido que Palummo (2006) planteará que *“el debilitamiento de los lazos familiares, la dificultad de los adultos para hacerse cargo de las funciones de protección y cuidado de los niños, las instituciones sociales que expulsan y la vulneración crónica de los derechos económicos y sociales de una parte de la población son el contexto en el cual se ha aplicado el CNA. Las situaciones de amenaza o vulneración de derechos y la vulneración de derechos de terceros se han constituido en categorías operativas que en muchos casos no se desprenden del enfoque tutelar, por lo que refuerzan una visión estigmatizante sobre el niño y su familia, a quienes responsabiliza. La consideración del niño como sujeto pleno de derechos debe implicar la superación de la concepción de niño como objeto de control por el Estado. Esto implica abandonar las prácticas moralizantes y dejar de intervenir desde la defensa social”* (PALUMMO Y OTROS; 2006:214)

En la tarea de construir una sociedad más democrática y por tanto más justa, será necesario que nuestras intervenciones apunten al respeto de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y de sus familias. Por su parte, el Estado –del cual muchas veces hacemos las veces de representantes o de intermediarios– deberá generar políticas públicas dirigidas a interrumpir los procesos que generan la pobreza y adecuar la normativa y las instituciones existentes para esto.

---

<sup>49</sup> Art. 7º: *“Concurrencia para la efectividad y la protección de los derechos de los niños y adolescentes. Numeral 1) La efectividad y protección de los derechos de los niños y adolescentes es prioritariamente de los padres o tutores – en su caso–, sin perjuicio de la corresponsabilidad de la familia, la comunidad y el Estado”.*

---

## BIBLIOGRAFÍA

- **ANTUNES, R.:** *¿Adiós al trabajo? Ensayo sobre las metamorfosis y el rol del mundo del trabajo.* Antídoto. Buenos Aires, 1999
- **ARIAS, ADRIÁN Y MORALES, MARCELO:** *Infantilización de la pobreza ¿pobrerización de la infancia?* Org. San Vicente. Obra Padre Cacho-Konrad Adenaur Stiftung, Montevideo, 2002
- **BARRÁN, JOSÉ PEDRO:** *Historia de la sensibilidad en el Uruguay. El Disciplinamiento.* Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo, 1990
- **BARRÁN, JOSÉ PEDRO:** El adolescente: ¿una creación de la modernidad?. En: *Historias de la vida privada en el Uruguay. El Nacimiento de la intimidad 1870-1920. Volumen 2.* CAETANO, Gerardo y ALFARO, Milita. Ed. Taurus. Montevideo, 1996.
- **BERRO, ROBERTO:** *La terapéutica del menor abandonado.* En: *Derecho a tener derecho. Infancia, derecho y política social en América Latina.* UNICEF, IIN, Tomo 2 Venezuela.
- **CAETANO, GERARDO:** *Lo privado desde lo público. Ciudadanía, nación, vida privada en el Centenario.* En: *Historias de la vida privada en el Uruguay. Individuo y Soledades 1920-1990. Volumen 3.* BARRÁN, José Pedro, CAETANO, Gerardo y PORZECANSKI, Teresa. Ed. Taurus, Montevideo, 1997.
- **CAETANO, GERARDO Y RILLA, J.:** *Historia Contemporánea del Uruguay. De la colonia al Mercosur.* CLAEH. Fin de Siglo. Montevideo, 1996
- **CAETANO, GERARDO Y GEYMONAT, ROGER:** *Ecos y espejos de la privatización de lo religiosa en el Uruguay del Novecientos.* En: *Historias de la vida privada en el Uruguay. El Nacimiento de la intimidad 1870-1920. Volumen 2.* CAETANO, Gerardo y ALFARO, Milita. Ed. Taurus. Montevideo, 1996.
- **CASTEL, ROBERT.** *“La metamorfosis de la cuestión social”* Paidós, Buenos Aires, 1997
- **CÓDIGO DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY.** LEY N° 17.823 DE 7 DE SETIEMBRE DE 2004. FCU, Montevideo, 2004
- **DE MARTINO, MÓNICA:** *La familia uruguaya en el 900.* En: *Revista Fronteras* n° 4, DTS, Montevideo, 1995.
- -----: *Una genealogía de la familia uruguaya: familia y modernización en el Uruguay del 900.* En: *Revista Fronteras* n° 1 DTS, Montevideo, 1995.

- -----: *Políticas Sociales y Familia. Estado de bienestar y neo-liberalismo familiarista*. En: Revista Fronteras nº 4 DTS, Montevideo, 2001.
- -----: *Procesos familiares e intervenciones técnicas*. Documento de trabajo nº 20. DTS FCS, Montevideo, 2002.
- **DE MARTINO, MÓNICA Y GABIN, BLANCA**: *Hacia un enfoque integral de la minoridad infractora*. Editor Álvarez C. Montevideo, 1998.
- **DUCHATZKY, SILVIA** (compiladora): *Tutelados y Asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*. Ed. Paidós, Buenos Aires, 1ªed. 2000/08
- **DUSCHATZKY, SILVIA Y COREA, CRISTINA**: *Chicos en Banda. Los caminos de la subjetividad en el declive de las instituciones*. Ed. Paidós. Buenos Aires, 2002.
- **DURKHEIM, EMILE**: *La Educación Moral*. Schapire Editor. Buenos Aires, 1972.
- **ENGELS, F.**: *El origen de la familia, la propiedad privada y el estado*. Editorial Progreso, Moscú, 1986.
- **EROSA, Héctor e IGLASIAS Susana**: *El abandono y su construcción punitiva*. Material de apoyo año1, N°3. CENFORES, Montevideo, 2000
- **FILGUEIRA, Fernando**: *El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada*: En Robert B editor : Ciudadanía y política social FLACSO, San José de Costa Rica, 1998.
- **FILGUEIRA, FERNANDO Y MORAES, J**: *Contextos y Estrategias de las Reformas Institucionales en la Seguridad Social, la Educación y la Salud en el Uruguay*. En: Revista Uruguaya de Ciencia Política. JCP. Montevideo, 2001
- **GARCÍA MÉNDEZ, Emilio**: *Derecho de la infancia adolescencia en América Latina. De la situación irregular a la protección integral*. Forum Pacis, Santa Fe, Bogotá, 1994.
- -----: *Derechos de la Infancia en la Argentina. Dónde estamos y para dónde vamos*. En: Gómez, Carina; Fessler, Daniel (compiladores): *Sistema Penal Juvenil* Ediciones del CIEJ, Montevideo, 2008.
- **GIORGI, Víctor**: *Niños, niñas, adolescentes entre dos siglos. Algunas reflexiones acerca del escenario de nuestras prácticas*. En: 5º Encuentro Nacional de Educadores y Educadores Sociales. Montevideo, 1999.
- **GÓMEZ, CARINA**: *Del "Niño" a la "Niñez y Adolescencia". El período intercódigos* En: Gómez, Carina; Fessler, Daniel (compiladores): *Sistema Penal Juvenil* Ediciones del CIEJ, Montevideo, 2008.
- **GRASSI, ESTELA, HINTZE, S. Y NEUFELD, M.R.**: *Políticas sociales. Crisis y ajuste estructural*. Espacio Editorial, Buenos Aires, 1994

- **GREZZI, OFELIA Y URIARTE, CARLOS:** *Infancia, adolescencia y control social en Uruguay.* En: García Méndez, Emilio y Carranza, Elías (comps.): *Del revés al derecho. La condición jurídica de la infancia en América Latina. Bases para una reforma legislativa.* Galerna, Buenos Aires, 1992.
- **HOBBSAWM, ERIC:** *La era de la revolución 1789-1848.* Crítica Crijalbo Mondadori, Buenos Aires, 1998
- **IAMAMOTO, MARILDA:** *O Servicio Social y división del trabajo.* Editorial Cortez, editora Sao Paulo, Brasil, 1997
- **IENS, INÉS:** *La familia: las familias. Transformaciones de la familia a inés del siglo XX.* En: Políticas Públicas, propuestas y estrategias desde una perspectiva de género y familia. UNICEF, Montevideo, 2000.
- **KAZTMAN, RUBEN Y FILGUEIRA, FERNANDO:** *Panorama de la infancia y la familia en Uruguay.* Montevideo, Universidad Católica, IPES-IIN, 2001
- **LEOPOLD, SANDRA Y PEDERNERA, LUIS:** *Una deuda de vida y debida. Notas sobre la infancia y adolescencia en Uruguay, a comienzos del siglo XX.* En: *Sobre cercanías y distancias. Problemáticas vinculadas a la fragmentación social en el Uruguay actual.* De Martino, M; Morás L. (comp) Ediciones Cruz del Sur, Montevideo, 2007
- **MALDONADO FUENTES, FRANCISCO:** *La especialidad del sistema de responsabilidad penal de adolescente. Reflexiones acerca de la justificación de un tratamiento penal diferenciado.* En: *Justicia y Derechos del Niño* n° 6. UNICEF, Santiago de Chile, 2004
- **MARTINIS, PABLO:** *La escuela pública como expresión del derecho a la educación.* Mimeo, Montevideo, 2006.
- **MIOTO, REGINA:** *Familia e Servicio Social. Contribuciones para el debate.* En *Revista Servicio Social y Sociedad*, n° 5. Cortez, Sao Paulo, 1997.
- -----: *Novas propostas e velhos princípios: Subsídios para a discussão da assistência às famílias no contexto de programas de orientação e apoio sócio-familiar.* En: *Revista Fronteras* n° 1 DTS, Montevideo, 2001.
- **MORALES, CARLOS:** *Suministro de Servicios Sociales a través de organizaciones públicas no estatales. Aspectos generales.* En: *Lo público no estatal en la reforma del Estado.* Bresser Pereira, L.; Curill Grau, N. (editores) Ed. CLAD-PAIDOS, Argentina, 1998
- **MORÁS, EDUARDO:** *De la tierra purpúrea al laboratorio social.* Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 2000.
- -----: *Los hijos del Estado. Fundación y crisis del modelo de protección-control de menores en Uruguay.* FCS. DTS, Montevideo, 1992

- **NETTO, JOSÉ PAULO:** *Capitalismo Monopolista y Servicio Social*. Editorial Cortez, editora Sao Paulo, Brasil, 1997. Traducción Carlos Montaña
- **NEFF, MAX:** *Desarrollo a escala humana*. Nordan, Montevideo, 1993.
- **ONTANEDA, ANA Y SIENRA, MARIANA:** *Políticas de infancia, adolescencia y juventud en el Uruguay. Aportes para reflexionar sobre la situación actual*. En: Cuadernos del Claeh nº 91. CLAEH, Montevideo, 2005.
- **PALUMMO, JAVIER:** *Abandono, amparo e intervenciones desde la defensa social*. En: Justicia y Derechos del Niño nº 6. UNICEF, Santiago de Chile, 2004
- **PALUMMO, JAVIER** (Coord. Gral.), **TOMASSINI, CECILIA; VACCOTTI, LUCIANA; RAMOS, MARÍA JOSÉ** (Coord. tec.) *Discurso y realidad. Informe de aplicación del Código de la Niñez y la Adolescencia en Maldonado, Montevideo y Salto*. Proyecto Observatorio del Poder Judicial. UNICEF, Movimiento Gustavo Volpe, Montevideo, 2006
- **PALUMMO, JAVIER**. (Coord. Gral.) Y **TOMASSINI, CECILIA**, *Privados de Libertad. La voz de los adolescentes*. Proyecto Observatorio del Poder Judicial. UNICEF, Movimiento Gustavo Volpe, Montevideo, 2008
- **PALUMMO, JAVIER-PEDERNERA, LUIS-MOLAS, ADRIANA-TERRA, FRANCISO-LAVALLEJA, MARTÍN-ZACHEO, LAURA** con la colaboración de **FREIRE, JORGE Y PEDROWICZ, SILVANA:** *Informe no gubernamental de aplicación de la Convención de los Derechos del Niño*. Comité de los Derechos del Niño Uruguay, 2006
- **PALUMMO, JAVIER- PEDERNERA, LUIS- SALSAMENDI, JAVIER-SILVA BALERIO, DIEGO-URIARTE, CARLOS:** *Informe sobre el Código de la Niñez y la Adolescencia de la República Oriental del Uruguay ley nº 17.823, setiembre de 2004*. En: Justicia y Derechos del Niño nº 6. UNICEF, Santiago de Chile, 2004
- **PARSONS, T.- BALES, R.:** *Family, Socialization and Interaction Process*. 1995 Cap. 1: La familia norteamericana. FCU, Montevideo s/f
- **PASTORINI, ALEJANDRA:** *Acoes sociais focalizadas e solidárias como substituto das políticas sociais universais no contexto neoliberal*. Ponencia de I Coloquio Brasil/Uruguay, Río de Janeiro, abril, 2002
- **PELLEGRINO, ADELA:** *Vida conyugal y fecundidad en la sociedad uruguaya del siglo XX: una visión desde la demografía*. En: *Historias de la vida privada en el Uruguay. Individuo y Soledades 1920-1990. Volumen 3*. BARRÁN, José Pedro, CAETANO, Gerardo y PORZECANSKI, Teresa. Ed. Taurus, Montevideo, 1997.
- **PEREIRA, POTYARA.** *La política social en el contexto de la seguridad social y del Welfare State: la particularidad de la asistencia social* En: *La Política Social Hoy*. Borgianni, E; Montaña, C (Orgs.) Ed. Cortez. San Pablo, 2000.

- **PEREZ MANRIQUE, RICARDO C.** *Uruguay Reflexiones sobre el Código de la Niñez y Adolescencia Ley N° 17.283* En: Justicia y Derechos del Niño n° 6. UNICEF, Santiago de Chile, 2004.
- **PORTILLO, ÁLVARO:** *Estado y Minoridad en Uruguay.* Ed. Rocaviva, Montevideo, 1989
- **REBELLATO, JOSÉ LUIS:** *La encrucijada de la ética. Neoliberalismo, conflicto norte sur, liberación.* Ed. Nordan, Comunidad del Sur, Montevideo, 2000.
- **RIVERO, SILVIA:** *El fenómeno de la pobreza: ¿Un problema sin solución?* En: Revista Fronteras, n°1. FCU. Montevideo, 1995
- **ROSSETTI, ELAINE:** *La nueva condición de la política social* En: La Política Social Hoy. Borgianni, E; Montañó, C (Orgs.) Ed. Cortez, San Pablo, 2000.
- **TERRA, CARMEN:** *Un problema pendiente: concepto y medición de la pobreza.* En: Revista Fronteras, n°1. FCU. Montevideo, 1995
- **UNICEF:** *Observatorio de los derechos de la Infancia y la Adolescencia en Uruguay 2006.* UNICEF, Montevideo, 2007
- **UNICEF - MOVIMIENTO NACIONAL GUSTAVO VOLPE:** *Discurso y realidad. Informe de aplicación del Código de la Niñez y la Adolescencia en Maldonado, Montevideo y Salto.* Proyecto Observatorio del Poder Judicial. Autores: Palummo, Javier (Coord. Gral.), Tomassini, Cecilia; Vaccotti, Luciana; Ramos, María José (Coord. tec.) UNICEF, Montevideo, 2006
- **UNICEF - MOVIMIENTO NACIONAL GUSTAVO VOLPE:** *Privados de Libertad. La voz de los adolescentes.* Proyecto Observatorio del Poder Judicial. Coord. Gral. Palummo, Javier., Autores: Palummo, Javier y Tomassini, Cecilia, UNICEF, Montevideo, 2008
- **UNICEF-UNICRI-INALUD:** *Del revés al derecho. la condición jurídica de la infancia en América Latina. Bases para una reforma legislativa.* García Méndez, E; Carranza, E. (Organizadores) Ed. Galerna, Buenos Aires, 1992.
- **URIARTE, CARLOS:** *Control Institucional de la Niñez Adolescencia en infracción. Un programa mínimo de contención y límites Jurídicos al Sistema Penal Juvenil (las penas de los jóvenes)* Editor Álvarez, C; Montevideo, 1999