

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

**La infancia como un problema de seguridad ciudadana:
aportes del trabajo social desde un enfoque garantista de los
derechos del niño y el adolescente**

Ana Laura Delfante

Índice

Introducción.....	3
Capítulo I	
Un marco de análisis para las relaciones entre Infancia y pobreza.	
A. La Globalización.....	7
B. Exclusión Social.....	9
C. Pobreza y Vulnerabilidad.....	11
D. Situación de la Infancia en el Uruguay. Análisis a la luz de algunos indicadores	
1. Infantilización de la pobreza.....	13
2. Segmentación social y la infancia.....	14
3. Repetición y deserción escolar.....	15
4. Jóvenes que no estudian ni trabajan.....	16
Capítulo II	
Infancia y pobreza en el marco de la Cuestión Social.....	18
Capítulo III	
Un viaje a través de los espejos de los niños	
Introducción.....	21
A. El descubrimiento del niño.....	22
B. Código del Niño (1934).....	28
C. La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño: un paradigma alternativo. Crisis de la ideología tutelar-paternalista.....	35
Capítulo IV	
La ley de seguridad ciudadana	
Introducción.....	37
A. La Ley y el proceso de menores.....	39
B. La Ley y el encierro en cárceles de adultos.....	40
C. Brigadas Juveniles y convenios.....	41
D. Análisis de la Ley desde otros tópicos.....	44

1. Construyendo leyes en clave de abandono como “peligro social”.....	44
2. La criminalización de la pobreza.....	44
3. La postergación de la Intervención Social.....	45

Capítulo V

Desafíos para el Trabajo Social. Repensando la práctica a la luz de un enfoque de Derechos

Introducción.....	47
A. Objetivos para el Trabajo Social: Puentes posibles entre la exclusión y los Derechos.....	48
B. Aproximación metodológica desde un enfoque de derechos. Del diagnóstico- informe a un diagnóstico de vulnerabilidad...49	
Cierre provisional.....	52
Bibliografía.....	54

INTRODUCCIÓN.

En el presente trabajo se investiga y analiza cómo la infancia se fue configurando como un problema de seguridad ciudadana y la manifestación particular de dicha configuración expresada en la *Ley de Seguridad Ciudadana*, que comenzó a discutirse en los primeros meses de 1995 y consistió en uno de los temas prioritarios del nuevo gobierno democrático de esa época. Finalmente resultó aprobada con el N° 16707, ley conocida como de "Seguridad Ciudadana" (de 12 de julio de 1995).

Este trabajo pretende ser, a su vez, un aporte del trabajo social posicionado desde un enfoque de derechos humanos, que potencie y promueva una mirada hacia la infancia como persona-sujeto de derecho.

A los efectos de delimitar el tema en estudio, hemos optado por enfocar dicho fenómeno desde un sólo actor interviniente en dicha construcción, el sistema político Legislativo, aunque este recorte en el objeto de estudio no implica desconocer que existen otros actores de suma relevancia como lo son, por ejemplo, los medios de comunicación.¹

También nos remite a un momento histórico socio-económico determinado: el Uruguay post-dictatorial de la última década de fines del siglo pasado.

Este recorte sincrónico se fundamenta en que es en ese momento en que el "*modelo neoliberal*"² instaurado en el país comienza a dar cuenta del lastre negativo de su aplicación, siendo una de sus manifestaciones (desde una lectura crítica), el aumento de las detenciones de menores de edad en el período analizado³. Este se constituye en una de las herramientas privilegiadas de la política de Defensa Social, que "ataca" las consecuencias de ese lastre como si fueran sus causas.

¹ El papel que desempeñan los medios masivos de comunicación en el problema de la seguridad ciudadana es de principal importancia. Actúan generando verdaderos estados de inseguridad a través de la transmisión de noticias donde se enfatiza la crónica roja. Para mayor profundidad en el tema ver Carlos Uriarte. 1997. El Uruguay de los 90: Entre políticas criminales y políticas sociales. Ielsur.

² A partir de la crisis del Estado de Bienestar y su padrón de crecimiento capitalista, se suceden una serie de transformaciones societarias, arribando a un cambio de modelo societal que implicó transformaciones a nivel del Mundo de trabajo, de la Relación entre el Estado y la Sociedad Civil y, de las Formas de Sociabilidad.

³ En el período 1995-1999 las detenciones de niños y niñas en todo el Uruguay han aumentado en términos absolutos un 18% entre el primer y el último año de la serie. En la capital del país entre el primer y el último año de la serie. En la capital del país, este aumento trepó al 30%, pasando de 11.629 niños en 1995 a 15.091 en 1999. Promedialmente uno de cada 30 niños uruguayos fue detenido cada año en el período 1995-1999, de edades que oscilan entre 5 y 18 años (Informe del Comité de los Derechos del Niño-Uruguay; período 1996-2000).

En esta coyuntura, este estilo de política encuentra un campo fértil para ser ejecutado, pues, hacia fines del siglo pasado la gran mayoría de los uruguayos planteaban que algo muy valorado y codiciado por la sociedad había cambiado: “la seguridad que nuestro país ofrecía”. Tal es así que planteaban un aumento de sentimiento de inseguridad provocado por ciertos cambios en los patrones de convivencia.

Sin embargo, esta sensación de inseguridad no responde, en cuanto a su magnitud, a una realidad empírica tangible, contrastable con datos estadísticos sobre delincuencia, sino que es producida en gran parte por el sistema político y sus campañas de “Ley y orden”⁴.

Dicha sensación repercute directamente en la construcción social del concepto de peligrosidad y su materialización en perfiles poblacionales potencialmente cercanos al crimen y la violencia, fruto de su situación de exclusión social. Entre esos perfiles trazados los niños y los adolescentes han tenido (y tienen) un lugar central, no sólo en las conceptualizaciones sino en el accionar de los servicios de seguridad del Estado.⁵

Hemos optado por ordenar los contenidos y las reflexiones tal como se describe a continuación.

En el inicio del trabajo nos centramos brevemente en el fenómeno de la globalización y sus efectos de exclusión, pobreza y vulnerabilidad social, además de dar un panorama de la infancia de mediados de la década de los noventa. Lo anterior se fundamenta en que para comprender el fenómeno en cuestión debemos analizar la sociedad de un determinado momento histórico y al “niño clientela de la seguridad ciudadana” inscripto en una sociedad determinada.

4 Los Europeos han acuñado esta expresión, con la que describen procesos públicos en el tratamiento de la cuestión criminal, particularmente intensos, identificables, aislables, y cuantificables cuyos efectos han sido discernidos y evaluados por la crítica criminológica. Provocan una disminución del sentimiento de seguridad ciudadana y generan alarma. Ver Seguridad Pública y derechos humanos. Jorge Jouroff (comp).

⁵ En los últimos años, la temática de la seguridad pública ha permeado las instituciones y organizaciones uruguayas. En ese contexto el Ministerio del Interior ha pasado a ocupar un lugar trascendente en la intervención sobre la infancia. Su accionar victimiza aún más a la porción de niños y niñas que presentan carencias importantes en la satisfacción de sus necesidades. De esa forma el INAME (actualmente INAU) que es el órgano rector por ley de las políticas de la infancia es desplazado de su genuina función, superponiéndose roles y funciones. El programa de Seguridad Ciudadana es el mejor ejemplo de este ensanchamiento de funciones y tareas de la policía uruguaya.

En el segundo capítulo abordamos de forma sumaria el tema de la cuestión social, pues consideramos que en Trabajo Social el objeto de intervención sobre el cual intervenimos pertenece a diversas expresiones de la llamada cuestión social que se manifiesta en la vida cotidiana.

En el tercer capítulo esbozamos un recorrido histórico desde principios del siglo XX hasta la fecha, sobre las diversas concepciones de la infancia en el Uruguay, principalmente a la luz de ciertos documentos jurídicos.

Luego desarrollamos el análisis de la ley de seguridad ciudadana entendiendo a la misma como un claro ejemplo de la concepción de infancia que prevalece en la sociedad Uruguaya de los últimos tiempos y que es construida socialmente desde la carencia.

En el quinto capítulo abordamos el fenómeno de estudio desde el campo del Trabajo Social a partir de una mirada de la realidad desde los Derechos Humanos y, con el propósito de contribuir en la consolidación de una práctica social transformadora de la realidad social. Nos dedicamos en un primer momento, a un aspecto de la intervención de dicho profesional: la elaboración de diagnósticos, por considerarlo de gran utilidad a la hora de "construir realidad", proponiendo un enfoque alternativo al que sustenta el clásico diagnóstico en dicha profesión. Este último se sitúa hacia el combate de los estigmas, apostando a una concordancia entre lo que el discurso jurídico garantista enuncia y lo que las prácticas profesionales del Trabajo Social realizan.

Luego enunciamos algunas líneas generales prepositivas para el campo profesional.

Capítulo I.-

I.1 - LA GLOBALIZACION:

Consideramos pertinente dedicar una parte del trabajo al tema de la globalización, ya que formamos parte de un mundo globalizado donde el problema de los Niños-Adolescentes en situación de pobreza se inscribe en el movimiento de las transformaciones macro-sociales que caracterizaron este fin de siglo.

La globalización como fenómeno es el resultado de los avances tecnológicos que han permitido el desarrollo de una red global de comunicaciones, la posibilidad de realizar transacciones financieras en tiempo real y la globalización de la manufactura. La sociedad global no es una utopía, es una realidad que incorpora riesgos importantes, entre ellos: la fractura económica, social y cultural.

En las sociedades avanzadas el primer mundo ha empezado a convivir con el tercer mundo. Nuestra economía se fragmenta en tres niveles: una elite que se adapta y beneficia de la globalización; un segundo grupo que ve como el coste de vida aumenta a mayor velocidad que sus ingresos. Su estilo de vida se adapta pero sus ingresos no crecen en la medida que los servicios se encarecen; un tercer grupo cada vez mayor de personas que permanecen al margen y carecen de los recursos para acceder a niveles de formación que acompañan a la sociedad global y que son imprescindibles para desarrollar la capacidad de creación de conocimiento.

Cabría preguntarse: ¿Dónde se ubican y qué lugar ocupan los niños y adolescentes con escasa posibilidad de capacitarse para entrar en el juego de la competición, dentro del fenómeno de la globalización? ¿Podríamos decir que es un progreso, que sin embargo significa para una gran mayoría crisis y retroceso? ¿Podríamos ubicar al niño pobre en el tercer grupo al que hacíamos mención anteriormente?

Nos encontramos en una competición entre personas. En una competición de conocimiento en el que triunfan las comunidades y las personas que pueden adaptarse a las nuevas oportunidades de una economía globalizada.

De este modo, debemos colocar al Niño-Adolescente en el conjunto histórico, en los rasgos que atraviesan a nuestra sociedad en este momento, ya que si sólo analizamos los aspectos individuales y no los relacionamos con lo que pasa en el tiempo –con la totalidad- nos quedamos con la mera subjetividad.

En la medida en que la globalización no sólo es un proceso de mundialización de la economía y de las comunicaciones, sino que también se intenta transmitir un modelo

cultural que implica pautas y valores de comportamientos, el análisis y crítica del mismo es algo relevante en el momento actual en cuanto es un modelo que tiene pretensiones hegemónicas.

Esto implica que los patrones culturales, valóricos y de comportamiento que no se adecuen al mismo son dejados de lado, subvalorados, excluidos.

En el marco de un mundo globalizado, en el Uruguay, en las dos últimas décadas del siglo XX, se implanta un modelo neoliberal con su consecuente estilo de política.

José Luis Revellato define al modelo neoliberal no sólo como sistema económico, político y social sino como constructor de subjetividades sobre el modelo de la violencia, la competencia y el consumo: "*Los modelos neoliberales poseen una capacidad de penetrar y moldear el imaginario social, la vida cotidiana, los valores que orientan nuestro comportamiento en la sociedad*".⁶

A su vez, según este autor, nos enfrentamos no sólo con nuevas subjetividades sino también con nuevas patologías que afectan la calidad de vida de la gente. Dentro de éstas se señala el miedo a la exclusión, las patologías relacionadas a los niveles de violencia en nuestras sociedades, la violencia como expresión de la competitividad, del derecho a la fuerza que reina como valores, y por último, si se quiere la más interesante en relación al tema que este documento trata: la visión del otro transformado de una alteridad dialogante a una alteridad amenazante.

Revellato concluye: "*La Globalización sustenta su poder también en la escenificación de la amenaza*". *En tanto que la amenaza y el miedo permiten y justifican políticas de control y represión, dividen a la gente, dificultan procesos colectivos, justifican el hecho de encontrarnos ante... una sociedad violenta, competitiva y autoritaria*".⁷

Retomando la dimensión económica del proceso de globalización, una de las principales consecuencias en este sentido son los cambios en el rol del Estado. Cuando se pasa de un Estado Benefactor a un Estado Neoliberal otros actores pasan a tener un rol protagónico, político y social (empresas transnacionales, instituciones financieras internacionales, etc.)

En este sentido los problemas por los que atraviesa la infancia se han agravado considerablemente a partir de la introducción de las políticas neoliberales impuestas por

⁶ Revellato, J. 1997. Horizontes éticos en la práctica social del educador, en ficha del centro de formación y estudios del INAU.

⁷ Idem.

los organismos financieros internacionales. Un rasgo que caracteriza el proyecto neoliberal en los hechos ha sido el acentuar las desigualdades económicas y sociales, en las que el reparto de la renta, más que redistribuir los productos, redistribuye la pobreza.

En este marco la gestión estatal que implica reducción y reorientación del gasto público, particularmente en materia de bienestar social -producto de la nueva concepción neoliberal- tiene vastas repercusiones, entre ellas, la acumulación de rezagos en educación, vivienda y salud, producto del desentendimiento de estos rubros por parte del Estado.

Por otra parte, este modelo económico que conlleva a la concentración de la riqueza en pocas manos, ha traído como consecuencia la contracción del salario e intensificación del desempleo, alcanzando en sus efectos, no sólo a los asalariados, sino a la gran mayoría de la población, como por ejemplo los jóvenes que no han culminado su tránsito por el sistema educativo formal.

Por otro lado, en la medida en que la globalización incluye los procesos de exclusión, sucede que sectores que se encuentran en esta situación se convierten muchas veces en sujetos destinatarios de la intervención profesional del Trabajo Social.

Si afirmamos que la exclusión es un fenómeno que afecta negativamente a grandes sectores, y es producto de una sociedad globalizada e injusta, la relación con los excluidos para que dejen de serlo se convierte en un imperativo ético de la profesión del trabajo social.

I. 2. EXCLUSIÓN SOCIAL.-

Como ya hemos explicitado, la globalización genera exclusión, por lo que consideramos pertinente para comprender integralmente las implicancias que supone la noción de exclusión, remitirnos –entre otros aspectos- al cómo y cuándo se asume dicha noción como cuestión social. Es en Francia, en la década del setenta, cuando el concepto de “excluidos” es asignado a todos aquellos grupos que constituían “problemas sociales”: drogadictos, discapacitados, suicidas, hogares desintegrados, delincuentes, etc. Los aspectos estigmatizantes hacen a la exclusión social, reforzando el retraimiento y las diferencias de los distintos grupos sociales.

Existen dos grandes concepciones que se le otorgan al concepto referido: por un lado, la exclusión como símil de la discriminación en todos los órdenes (étnicos,

desviación de los cánones sexuales aceptados como legítimos por la sociedad, etc.), por otro lado, se asume como excluidos a los sectores de la sociedad que se encuentran en situaciones de pobreza y que están desvinculados del mundo del trabajo. En este último sentido, los excluidos son vistos como innecesarios para el sistema económico imperante, y de este modo son valorados como una "carga" para la sociedad.

Debido a la centralidad del trabajo en la vida de las personas, el quedar fuera del mercado del trabajo conlleva quedar por fuera también de coberturas aseguradoras y del acceso a un amplio entramado de redes socio-económicas portadoras de sentido e identidad para el sujeto.

Otra dimensión a tener en cuenta de este fenómeno es la del ámbito socio-cultural, es decir, el acceso a organizaciones e instituciones que hacen a la participación social y permiten acceder a las principales pautas normativas y orientadoras de la sociedad. De esta forma se produce una contradicción aún no resuelta en donde, por un lado, se excluye al individuo de las redes de socialización que permiten que adoptemos las pautas mencionadas, pero por otro se exige que las respete.

Por último debemos hacer mención a la dimensión política, que según Ximena Baraibar *"abarca a su vez el acceso a tres tipos de derechos: civiles, en tanto garantías de protección a la vida y acceso a la justicia; políticos, en lo referente a la participación en la toma de decisiones de la sociedad, y sociales, que hacen referencia a la accesibilidad a los bienes y servicios sociales básicos: salud, educación y vivienda"*.⁸

Cada una de las dimensiones tratadas sólo fueron separadas para fines analíticos, pero en la realidad de los excluidos están estrechamente entrelazadas.

En este marco nos interesa específicamente referirnos a la situación de los Niños-Adolescentes que se encuentran en procesos de exclusión social, entendida ésta, en este caso particular, como el no acceso y ausencia de participación favorable en espacios de derecho (como la escuela), servicios básicos y bienes culturales socialmente reconocidos.

La exclusión se conforma en una ubicación social, no solo material, también subjetiva e intersubjetiva. Este "lugar social" (valga la paradoja) se convierte en la negación de espacios de desenvolvimiento y ejercicio de los derechos, y en un componente identitario que limita la circulación por circuitos sociales más amplios, así como refuerza un estigma que propicia una identidad negativa con relación a la

⁸ Baraibar, X. "Articulación de lo diverso: lecturas sobre la exclusión social y sus desafíos". Revista de Trabajo Social.

sociedad. Esta identidad negativa, por negar el desarrollo digno de los sujetos, suele expresarse o bien en conductas sociales conflictivas que “confirman” el imaginario social acerca de la “peligrosidad” de estos adolescentes, como un atributo asignado, a veces asumido (el ser “bandido”), o bien en una circulación restringida y sobredeterminada por un modo de ser y estar, desvalorizado socialmente (ser un “plancha”). Estas modalidades de desenvolvimiento social, estos puntos “nodales” en las identificaciones de los adolescentes, estos “lugares” negativos que de ellos se desprenden, pretenden definir la identidad de estos sujetos y de esta manera “confirmar” su exclusión social.

I. 3. POBREZA Y VULNERABILIDAD.

Si quisiéramos definir a la pobreza diríamos, según Ruben Katzman, que *“es la situación más o menos permanente de los hogares cuya insuficiencia de ingresos redundaría en carencias críticas en la satisfacción de necesidades básicas”*⁹.

Pero sería una visión insuficiente y reduccionista de la problemática si nos quedáramos solamente con esta asimilación a factores económicos, en la medida en que la pobreza no es un concepto rígido o permanente, sino que es cambiante, flexible según la época en que estemos viviendo, motivo por el cual puede ser definida de tantas maneras como puntos de vista existan sobre la misma.

Tal como lo señala Kliksberg¹⁰ *la pobreza constituye una de las mayores preocupaciones de América Latina, siendo la región con la distribución de ingreso más desigual del mundo.*

Asociada a la falta o carencia de algo, es importante también hacer la salvedad de, por un lado, el vertiginoso crecimiento de la cantidad de personas que no tienen un “lugar respetable” en la sociedad, los denominados por Robert Castel¹¹ como *“inútiles al mundo”* o *“supernumerarios”* y por otro, un aumento en la vulnerabilidad, inestabilidad, fragilidad y precariedad, términos que suelen ser confundidos con pobreza, y que sin embargo, deberían constituir una distinción esencial a la hora de pensar en políticas sociales que efectivamente atiendan la problemática.

⁹ Katzman, Ruben. 1997. “Marginalidad e integración social en el Uruguay”. En revista de la CEPAL N° 62. Santiago de Chile.

⁹ Kliksberg, B. 1993. CLAD/FCE/PNUD. México.

¹¹ Castel, R. 1997. La metamorfosis de la cuestión social. Ed Paidós. Barcelona.

Como ya lo hemos citado en párrafos anteriores, la pobreza no se limita a su faz económica, sino que por el contrario, es un concepto multidimensional, distinto según el marco teórico, particular en cada contexto social y en cada momento histórico que se la considere.

María Teresa Sirvent amplía el término "pobreza" al proponer la categoría "multipobrezas" según la cual: *"...cualquier necesidad humana que no es adecuadamente satisfecha socialmente revela una pobreza social y genera procesos de exclusión y de aumento de violencia internalizada en las relaciones sociales"*. Incluye la pobreza de entendimiento, de protección, de pensamiento reflexivo, de participación política, desatendidas desde hace mucho tiempo. La autora entiende por pobreza de entendimiento *"...una dificultad en el manejo reflexivo de la información y la constitución de un conocimiento crítico sobre nuestro entorno"* y por pobreza política y de participación la *"...fragmentación de la movilización, apatía, escepticismo, individualismo"*.¹²

Específicamente, cuando hablamos de vulnerabilidad estamos haciendo referencia a aquellos grupos fragilizados, jurídico o políticamente en el desempeño de sus derechos como ciudadanos, inherentes a toda persona humana y que el Estado tiene la obligación de velar por su cumplimiento.

En lugar de vulnerabilidad, deberíamos hablar de proceso de vulnerabilidad, o cómo la sociedad va creando y formando vulnerables, y excluidos. La vulnerabilidad desde el punto de vista social, remite a procesos de exclusión y "desafiliación"¹³, de ruptura del tejido social de pertenencia, la cual se presenta en aquellos sectores más fáciles de captar por las instituciones de control social. El hecho de que exista en la sociedad la asociación de términos como pobre, adolescente, varón; con categorías como delincuente, peligroso, muestran la alta vulnerabilidad de los jóvenes por el sólo hecho de serlos y la predisposición incriminatoria de los diferentes segmentos del control social hacia ellos.

Debemos evaluar y analizar la situación de la Infancia en general y de cada niño/adolescente singular en términos de presencia y ausencia de garantías de derechos, donde el objeto de trabajo serían los derechos vulnerados, ya sea por la sociedad, las políticas sociales o las instituciones. De ahí surge la necesidad de discriminar objeto de sujeto y al mismo tiempo identificar sus complejas relaciones. El objeto de intervención

¹² Sirvent, María Teresa. 1997. Multipobrezas, violencia y Educación, en Revista Voces Nº2, Montevideo.

¹³ Terminología de Robert Castel utilizada para determinar y caracterizar una de las cuatro zonas resultantes de cruzar y relacionar el eje trabajo con el de inserción relacional.

remite a necesidades humanas no satisfechas –a derechos vulnerados-; el sujeto, a la persona que vive el problema, con sus singularidades.

Daremos un ejemplo sobre lo analizado hasta el momento: la infracción es transmitida por los discursos del saber jurídico y médico psiquiatra como hecho en sí, aislable, individual y ajeno a la historia del sujeto; pero en verdad, la justicia no juzga nunca a un solo individuo, sino que a través suyo juzga determinado estado de la sociedad y la historia de vida del sujeto.

Para finalizar este capítulo consideramos necesario explicar de qué forma impacta este proceso societal y sus diversas manifestaciones en la población a la que refiere este trabajo.

I. 4.-

Situación de la Infancia en el Uruguay.

Análisis a la luz de algunos indicadores de vulnerabilidad

a) Infantilización de la pobreza.

La pobreza y la vulnerabilidad se distribuyen diversamente en la población uruguaya conforme a sus características demográficas. Simultáneamente Uruguay se distingue en la región por las mayores disparidades en cuanto a la incidencia de la pobreza en los diferentes grupos de edad extremos.

Para “demostrar” las dos hipótesis anteriormente mencionadas utilizaremos los datos de diversas fuentes obtenidos a través de los indicadores comúnmente utilizados: Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y Línea de Pobreza.

El censo de 1996 reveló que por lo menos el 38,7% de la población del Uruguay tenía una necesidad Básica Insatisfecha, alcanzando esta situación a 1.204.123 habitantes. Que casi cuatro de cada diez habitantes tengan necesidades básicas sin resolver es una situación de por sí seria y preocupante, pero lo es más si se tiene en cuenta que entre los niños menores de 15 años asciende a 47.49% y para los niños de 0 a 4 años ese guarismo alcanza el 51.54%.

Si tomamos otra fuente¹⁴ observamos que en 1999 el porcentaje de pobres entre los niños de 0 a 5 años es seis veces mayor que el porcentaje de pobres en la población de 65 años

¹⁴ IPES en base a la encuesta continúa de hogares del INE. 1999.

y más. En tanto los niños entre 0 y 5 años tienen probabilidades casi iguales de ser pobres o no pobres en el Uruguay, tan sólo diez de cada cien personas en la tercera edad eran pobres en 1991 y menos de siete de cada cien en 1999.

Al respecto podríamos preguntarnos ¿qué factores están incidiendo en la preocupante infantilización de la pobreza? Si bien no es la intención ahora responder a esta pregunta, lo que importa es señalar que este fenómeno se ha consolidado en la sociedad uruguaya.

b) Segmentación social¹⁵ y la infancia.

En este ítem abordaremos la situación de la infancia para el caso de la capital del país, Montevideo, observando la concentración de la pobreza entre los niños a la luz de su área de residencia. Para esto utilizaremos los datos dados a conocer por el Instituto Cuesta Duarte (1999).

En el estudio de los datos se observa que existen zonas de Montevideo eminentemente jóvenes a tiempo que se registran otras con "escasez" de niños. Este es el caso de la zona integrada por los barrios Punta Carretas, Pocitos, Buceo y Parque Batlle. En esa área geográfica habita el 13,16% de la población de la capital y el 10,86% de los niños. En el otro extremo encontramos la zona comprendida por los barrios Lérica, Melilla, Colón, Aduana, Cerro, La Paloma, Tomkinson, Casabó, Pajas Blancas, Paso de la Arena, Los Bulevares, Nuevo París, Manga, Toledo Chico, Casavalle, Piedras Blancas y Maroñas, donde reside el 29,19% de la población pero representa al 35,63% de los niños.

Aunque menos de la tercera parte de los montevideanos vive en esa zona, allí se concentra más de la mitad de los pobres de la capital, un 54,13%.

Las líneas divisorias que marcan estos mapas no son meramente estadísticas.

Señala Arocena¹⁶, que para que sea posible hablar de integración, debe existir un "espacio y un tiempo común" a un conjunto de individuos o grupos.

Al respecto cabe preguntarse cómo sería posible producir un tiempo y espacio compartido entre los niños de las dos zonas.

¹⁵ Esta categoría remite a un proceso de formación de fronteras sociales y disminución de las oportunidades de interacción entre personas de origen socio-económico distinto.

¹⁶ Arocena, José. (s/f). "Exclusión Social, apuntes para un debate sobre la crisis del modelo de integración".

c) Repetición y deserción escolar.

Para el desarrollo de este ítem se escogió “la extraedad”¹⁷ como indicador.

Las tendencias de evolución de la extraedad muestran un incremento entre 1991 y 1999 de 9% a 11.6%¹⁸. Si bien la evolución no vuelca cifras alarmantes de por sí, lo que preocupa es la relación y distribución de estos porcentajes con dos de las variables que la explican: clima educativo¹⁹ e ingreso per cápita. Así tenemos que en familias con bajo ingreso per cápita y clima educativo descendido, el porcentaje de extraedad aumenta a 29,4%, y por el contrario en familias con alto ingreso per capita y clima educativo alto el porcentaje desciende a 3%.²⁰

Si tomamos nuevamente en consideración el comportamiento de este indicador por barrios se observa que en uno de los barrios donde vivían mayor cantidad de niños pobres como lo es Casavalle, el promedio de repetición en primer grado para el período 1990-1991 es de 34,3%, y en el otro extremo, como puede serlo el barrio de Punta Gorda, el promedio para el mismo período es de 4.3%.²¹ Por lo anteriormente dicho podemos afirmar que la segmentación social es recíprocamente segmentación educativa.

d) Jóvenes que no estudian ni trabajan.

Cuando se analiza la evolución histórica de los logros educativos de la adolescencia uruguaya el cuadro que emerge no parece ser causa de alarma mayor. Lo mismo no sucede cuando se analiza dicha evolución a la luz de una perspectiva comparada con el resto de la región.

Así es que por ejemplo Uruguay es uno de los dos países (el otro es Paraguay) que no muestra en el período 1990-1998 aumentos en el porcentaje de jóvenes de 20 años que completaron la secundaria, lo que podría estar indicando un fuerte estancamiento en la formación de los recursos humanos nacionales.²²

¹⁷ Se entiende como extraedad la situación de toda la población entre 8 y 14 años cuyos logros educativos son inferiores a los que, de acuerdo a su edad, podrían haber alcanzado si no hubieran repetido cursos o “abandonado” la escuela.

¹⁸ Fuente: IPES en base a las encuestas de hogares del INE. 1999.

¹⁹ Esta variable se mide por el promedio de logros educativos de los adultos.

²⁰ Fuente: IPES en base a las encuestas de hogares del INE. 1999.

²¹ Fuente: ANEP.

²² Fuente: IPES en base a datos del Panorama Social de América Latina, Santiago de Chile, CEPAL, 2000.

Al mismo tiempo solamente en Uruguay se produjo un aumento en la proporción de adolescentes que han completado menos de diez años de educación.²³

Otro dato de interés que confronta la imagen interna y externa de la sociedad uruguaya en cuanto a un país integrado, lo arroja la diferencia entre el porcentaje de abandono escolar de los adolescentes que provienen del 25% de los hogares con ingresos más bajos y el promedio general. Esta distancia de la media es del 12% en el Uruguay a diferencia de países como Argentina, Chile y Costa Rica en donde es menor al 3%.²⁴

En síntesis, este recorrido por datos comparados de la región ha servido para resaltar la existencia de fuertes carencias y debilidades en la capacidad de retención del sistema educativo en el nivel secundario.

Muchos otros indicadores podrían ser objeto de exposición (cobertura y calidad de la atención en salud, niños en situación de calle, situación de los niños tutelados por el INAU, etc.), sin embargo el propósito de este documento no es realizar un diagnóstico exhaustivo de la situación de la infancia en el Uruguay, sino más bien presentar algunos indicadores que particularicen los fenómenos de exclusión y pobreza en los niños.

También podríamos preguntarnos: ¿Cuál es la situación de la Infancia en el Uruguay actual? Sin profundizar en el tema interesa mencionar al menos que los últimos estudios al respecto muestran un empeoramiento de esta situación, agravada fundamentalmente por la crisis que debió transitar el país en 2002.

Es así que en el 2003 en el país, más del 30% de las personas eran pobres, siendo alarmantes los índices de pobreza con relación a la infancia-adolescencia: 57% de los niños menores de 6 años eran pobres, 50% entre 6 y 12%, y 43% entre 13 y 17 años.²⁵

²³ Ídem.

²⁴ Ídem.

²⁵ Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Estimaciones de Pobreza por el Método de ingreso. Año 2003.

Capítulo II.-

INFANCIA Y POBREZA EN EL MARCO DE LA CUESTION SOCIAL

Consideramos pertinente iniciar este capítulo con la conceptualización realizada por Contreras en relación al significado y el alcance de la categoría Infancia. *"En nuestro país el enfrentamiento de los problemas de la infancia desde las Políticas Públicas ha generado una clara diferenciación entre dos tipos de infancia: aquellos niños-adolescentes que cuentan con sus necesidades básicas satisfechas y aquellos con sus necesidades básicas parcial o totalmente insatisfechas, ésta categoría residual constituye el mundo de los menores. En este sentido la Ley Nacional consagra la diferencia entre niños y menores y establece la intervención estatal sobre éstos últimos"*²⁶.

Paradójicamente nuestro país ratifica y forma parte de las naciones que aceptaron La Convención de los Derechos del Niño (que incluye a personas entre los cero y dieciocho años) ratificación realizada en 1990 que promueve una visión de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos, como protagonistas capaces de aportar a su entorno social. Le corresponde al Estado defender y velar por sus derechos como ciudadanos, debiendo por tanto implementar Políticas Sociales que los garanticen para todos y todas.

El actual Código del Niño propone Políticas Sociales de promoción y protección a la niñez -adolescencia, siguiendo lo establecido por la Ley sobre los Derechos del Niño, establece que las Políticas Sociales no son materia judicial, es decir que la situación de los niños en condición de pobreza no es competencia del juez.

Se dice frecuentemente que una sociedad que no interviene en su infancia y en sus jóvenes, hipoteca su futuro. Pero no menos cierto es que los niños, niñas y adolescentes son también presente. Viven, gozan y padecen, crecen, se vinculan, aprenden, requieren y satisfacen sus necesidades cada día.

No obstante lo anterior, la definición de las tomas de decisiones y las acciones tanto políticas como legislativas muchas veces surgen desde el imaginario social que prevalece, el cual plantea la asociación del binario pobre / delincuente. Podemos decir entonces que el problema social es abordado con prácticas formuladas para ciertos sectores sociales, incluyendo per se un contenido estigmatizante.

²⁶ Contreras. 1997.

Por lo anteriormente expuesto y abocado a la temática de la "infancia como problema de seguridad ciudadana", se asocia otro binario pobreza / criminalidad, como sinónimos de "menor infractor". Dicha asociación no deja otro espacio para las políticas sociales sobre la pobreza, que las de prevención y criminalidad, así como tampoco deja lugar a toda una serie de categorías (control social, poder, vulnerabilidad social) que inciden y explican el fenómeno, tornándose como necesarias a la hora de comprender el objeto.

En primer lugar debemos entender que la Cuestión Social remite a la relación capital / trabajo; luego, que la atención se vincula directamente a aquellos problemas y a grupos que pueden colocar en riesgo el orden socialmente establecido y la cohesión social; y finalmente que ella es una manifestación de las desigualdades y antagonismos arraigados en las propias contradicciones de la sociedad capitalista.

De lo expresado anteriormente se desprende que los niños pobres son foco de atención de la cuestión social, pues ellos manifiestan una problemática social y ponen en riesgo el orden social.

Alejandra Pastorini indica que " *la Cuestión Social debe ser pensada en una doble dimensión: como expresión de las desigualdades y antagonismos sociales (pobreza, desempleo, exclusión, miseria, etc) y al mismo tiempo como forma de presión social (movimientos sociales, organización sindical, grupos que reivindican derechos de las "minorías" etc)*".²⁷

Las Políticas Sociales tienen como blanco las secuelas de la Cuestión Social, o sea, aquel conjunto de problemas sociales, políticos y económicos que se producen con el surgimiento de la clase obrera dentro de una sociedad capitalista.

De este modo, el Estado dispone de las Políticas Sociales para hacer cumplir los objetivos antes mencionados. De acuerdo a la misma perspectiva, Pastorini entiende a las mismas como "*aquellos mecanismos tendientes a redistribuir los escasos recursos sociales como modo de mejorar el bienestar de la población en su conjunto. Se entiende así que la alternativa de solución pasaría por una distribución menos desigual de los recursos sociales*".²⁸

No obstante y teniendo en cuenta que las Políticas Sociales no deberían estar destinadas únicamente a los sectores que se encuentran excluidos, sino apuntar a todas

²⁷ Pastorini, Alejandra. 1995. Políticas Sociales en el escenario neoliberal. Texto extraído de la tesis de maestría en Servicio Social. "O teatro das políticas sociais. Autores, atores e espectadores no cenário neoliberal". UFRJ.

²⁸ Idem.

las personas y grupos, en ciertas coyunturas se hace conveniente y necesario fijar prioridades y dirigir algunos programas a los estratos sociales más negativamente afectados por la desigualdad de oportunidades y condiciones.

Partiendo de la base que las Políticas Sociales tienen múltiples dimensiones y funciones y dependiendo a su vez de cómo se explique “la realidad”, van a ser las Políticas Sociales que encontremos. Siguiendo esta lógica de la multi funcionalidad debemos destacar la función de regulación y control de las conductas de las personas que son objeto de intervención por parte del Estado a partir de la implementación de dichas políticas.

De este modo se pone en cuestión la idea de derecho social y se abren espacios para estos mecanismos de control; la lógica del derecho comienza a perderse y comienza una discriminación de los merecedores y los no merecedores, pasándose así de la lógica del contrato social a la lógica judicial. Con respecto a lo cual consideramos que si parte de la sociedad se encuentra afectada por el problema de los Niños – Adolescentes vulnerables al sistema penal, esta sociedad no puede convertirse en un escenario dividido en dos: los buenos y los malos, y en consecuencia aislar a los que producen desajustes para poder continuar viviendo en una sociedad sin problemas.

Pensamos que el avance hacia una sociedad menos desigualitaria debe pasar por la implantación de instrumentos mediante los cuales las personas y los grupos incrementen su intervención en la toma de decisiones. Por ello destacamos que la cuestión del poder se torna crucial, ya que aquellos conjuntos de población con escasa o nula participación en él, permanecen postergados en la distribución de bienes y servicios necesarios para sostener una calidad de vida aceptable.

La Constitución de la República en el artículo 8 señala que: *“Todas las personas son iguales ante la ley, no reconociendo otra distinción entre ellas sino la de sus talentos y sus virtudes”*.

Capítulo III.-

UN VIAJE A TRAVÉS DE LOS ESPEJOS DE LOS NIÑOS.

El objetivo de este capítulo es el del situar históricamente las concepciones de infancia existentes en nuestro país a través de los momentos de discontinuidad²⁹ en ese proceso. No se trata de un análisis minucioso, sino de una comprensión global.

El tema en cuestión, la historia de la infancia en nuestro país, podría ser analizada a través de tres hitos a nuestro entender fundamentales en este proceso social de construcción y conceptualización de la infancia uruguaya.

El primero de ellos refiere al descubrimiento de la infancia paralelamente a la modernización del Estado Uruguayo. Es en este período en donde se comienzan a gestar las primeras categorías y supuestos desde los cuales se concebirán al niño, encontrándolas consolidadas, décadas más tarde, en documentos jurídicos (por ejemplo en el Código de 1934). El segundo hito se corresponde con la Creación del Código del Niño de 1934, conformándose como *“un emblemático documento del paradigma de la situación irregular”*³⁰.

La conceptualización y caracterización de la doctrina anteriormente mencionada ha sido formulada por Emilio García Méndez, quien ubica la esencia del mismo en la creación de un marco jurídico que legitima una intervención estatal discrecional sobre esta suerte de producto residual de la categoría infancia, constituida por el mundo de los menores. Se construye así una gran distinción entre los niños o adolescentes con los menores.

Por último, la aprobación en 1989 por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, y su subsiguiente ratificación por parte del Estado Uruguayo, introduce en nuestro país un cambio paradigmático en la concepción de la infancia. De menor-objeto pasará a considerarse niño-adolescente-sujeto pleno de derechos (quedando determinados su contenido, alcance, límites y garantías). Como expresa Antonio Carlos Gómez Da Costa *“Los Derechos humanos todos, ahora tienen que leerse en clave de niñez”*.³¹

29 Las discontinuidades así como las continuidades se vinculan a los procesos globales, independientes de las voluntades individuales de los sujetos aislados, y se articulan en fuerzas dominantes y dominadas en relación.

30 Uriarte, Carlos. 1999. “Control Institucional de la Niñez y Adolescencia en infracción”. Ed Carlos Alvarez. Montevideo.

³¹idem

Finalmente luego de catorce años de dicha Convención, el estado Uruguayo incorpora el espíritu de dicha Convención con la sanción del Código de la Niñez y la Adolescencia (ley N° 17823 de 7 de setiembre de 2004).

En verdad, si bien el salto cualitativo que significó el pasaje de la Doctrina de la Situación Irregular a la Doctrina de la Protección Integral sucedió hace más de 15 años, varios fenómenos de la época dan cuenta de un fuerte predominio de la Doctrina de la Situación Irregular. Tal es el caso de la aprobación en el año 1995 de la Ley de Seguridad Ciudadana.

Actualmente estos paradigmas conviven en las mentalidades uruguayas y en sus instituciones, conformando lo que E. García Méndez denomina “paradigma de la ambigüedad”, que termina siendo subsidiario de la doctrina de la situación irregular.

Para finalizar José Arocena nos advierte que cuando abordamos lo cultural es necesario tener en cuenta que estamos frente a una dimensión resistente al cambio. Nadie renuncia fácilmente a las normas y valores aprendidos a lo largo de toda la vida.³²

1. a- El descubrimiento del niño.

El concepto de infancia y el control social de todas las infancias es relativamente joven en la historia de la humanidad. Sin lugar a dudas, los sujetos de ocho, doce y dieciséis años existieron en todas las épocas pero la conceptualización acerca de estos se inicia a fines del Siglo XVIII y se asienta en los inicios del siglo XX.

A su vez, la clasificación institucional de los sujetos infantiles en niños propiamente dichos (en posiciones de sujeto vinculadas a su condición de hijo de familia legítima y a su inscripción como alumno del sistema de educación pública nacional) y en menores (en posiciones de sujeto relacionadas con la carencia de familia, hogar, recursos o desamparo moral y a su condición de pupilo, protegido por el Estado) es consecuencia directa de los dispositivos legales e institucionales desplegados en la propia constitución del Estado moderno.

A partir de 1860 Uruguay se moderniza, entendiéndose por ello la construcción de un sistema capitalista y su correspondiente universo de valores. Es así que el Uruguay acompaña la evolución demográfica, tecnológica, económica, política, social y cultural de Europa Occidental, haciendo parte de su circuito de influencia directa.

³² Arocena, José. 1992. “Discusión sobre el concepto de racionalidad en la teoría de la organización” en Klaus, B (COMP). Reforma DEL Estado. Más allá de la privatización, Fesur, Montevideo.

Algunos hechos aislados sustentan las afirmaciones anteriores: inicio de la explotación ovina, alambramiento de los campos, organización de la propiedad privada en el campo, modernizaciones tecnológicas agropecuarias, instalación de los primeros frigoríficos, primera revolución industrial (la del vapor), reformulación y extensión de la educación primaria, etc.

Como bien señala Philippe Ariès³³ en la consolidación del proceso capitalista, a nivel de la familia se procesa un pasaje del linaje o parentesco a la familia, en un proceso de contracción de los lazos de sangre. En otras palabras, desde la modernidad se procesa el pasaje de la parentela a una familia reducida, de una familia reducida a la pareja y sus hijos.

De acuerdo al mencionado autor la familia dejó de ser una institución de derecho privado para transmitir bienes y nombres para asumir una función moral, educativa y espiritual: la de proveer individuos modernos, racionales, educados y productivos. Surge un modelo de familia en el que existen roles claramente diferenciados y un clima de afecto. Todo ello adecuado a las nuevas formas económico-sociales que comienzan a predominar, al decir de Gramsci, sojuzgando los instintos a rígidas costumbres de orden, exactitud y precisión. Por lo demás, se mantiene el régimen patriarcal, en el que la mujer debía ser esposa y madre, sumisa y económica.

Otro autor que señala claramente este pasaje a la familia nuclear es José Pedro Barrán³⁴, quien menciona que *"...la familia extensa de la época 'bárbara' se transforma en familia nuclear, en la que las relaciones entre padres e hijos se vuelven más íntimas y personalizadas"*. De manera que estamos ante una contradicción real: la familia como agente socializador de la nueva cultura debe ser uno más de los factores que reprimen y controlan al niño ("un bárbaro etario") y, justamente para poder llevar a cabo esa tarea, la nueva familia nuclear, con sus roles bien definidos, con su cariño mutuo, con el respeto a la individualidad del niño, se constituye en uno de los vehículos idóneos para aquella represión y control que ahora se basan en la introyección de la culpa, siendo ello posible cuando el represor es alguien querido. Ahora sí, la familia uruguaya está históricamente en condiciones de amar, castigar y vigilar, y también de controlar mediante intentos concientes la natalidad y de sentir cómo lo más insoportable la mortalidad infantil.

³³ Ariès, Philippe. 1986. *Historia Social da Crianca e da Familia*. Edit Guanabara. Río de Janeiro.

³⁴ Barrán, J.P. "Historia de la sensibilidad en el Uruguay, La cultura bárbara", op.cit, pág 101.

Aparece, también, una valorización de la vida "privada", tanto de los hijos como de la pareja; del derecho de todos los integrantes de la familia a una vida plena, no posible de alcanzar con el modelo "bárbaro" de prole numerosa. Lo que implica un importante descenso de la tasa de natalidad, fenómeno que preocupará a los sectores dominantes.

Con respecto a dicha "valorización de la vida privada", existió cierto proceso de contradicción entre el tratamiento de la vida privada de los sectores pobres y los sectores medios y altos. Mientras para estos últimos la vida privada se convirtió en un bien de reserva para los sectores pobres la exposición de sus vidas privadas será una constante en los dispositivos públicos de atención.

En la esfera pública el niño comienza a tener un espacio propio. Lo que comenzó Larrañaga en 1818 -la Cuna o Casa de Expósitos, que el habla popular llamaba el "Torno"- atendía en 1856 a 68 niños. En 1877 se crea el Asilo Maternal para niños de 2 a 8 años cuyas madres trabajaran y en 1811 se amplía el límite de edad hasta los 11 años. En 1892 se crea el primer Jardín de Infantes bajo la dirección de Enriqueta Compte y Riquet; en 1894 la Facultad de Medicina abrió su "Clínica de niños" bajo la dirección del Dr. Soca.

La asistencia a los niños pobres y de los sectores más carenciados de la sociedad fue responsabilidad en un inicio de la "Hermandad de la Caridad". A medida que el Estado se afianza, comienza a "disputar" el campo de la protección al menor y a los pobres en general, anteponiendo al principio de la "caridad" el de la "beneficencia pública". Durante un tiempo, la atención de los diferentes servicios existentes continuó bajo la órbita religiosa, pero a través de "Comisiones Honorarias" designadas por el poder público con el Estado ejerciendo la vigilancia y control de las mismas.

Como bien señalan Mónica de Martino y Blanca Gabin *"Este proceso de 'disputa' del espacio de la tutela social (espacio de poder, en definitiva" entre lo "religioso" y lo político" se resuelve, definitivamente, en noviembre de 1910, fecha en la que se crea la Asistencia Pública Nacional, cuyos cometidos eran: asistencia y tutela de menores desamparados, asistencia y protección a la infancia y embarazadas y todo el sistema hospitalario"*³⁵.

"Pero el Estado también articuló respuestas institucionales ante la "barbarie" que, a veces, asomaba en los niños: creó la Escuela de Artes y Oficios en 1879 para la colocación de aquellos niños o adolescentes que se transformaban en "vagos en el más completo abandono, entretenidos en juegos perniciosos con molestia de los transeúntes"

35 Mónica de Martino-Blanca Gabin. 1998. Hacia un enfoque integral de la minoridad infractora. Ed Carlos Alvarez. Montevideo.

*al decir del jefe político y de policía de Montevideo en 1868*³⁶. En 1882 se sanciona la ley de Vagos que ordena la internación de los menores en esa situación a la escuela arriba mencionada, que se convierte en una verdadera cárcel para niños y adolescentes. Es importante destacar que ya en 1811 el fiscal civil con cargo de Defensor de Menores, Carlos Fein, denunciaba públicamente las irregularidades existentes en aquellas instituciones destinadas a la "protección" de la niñez.

El primer estatuto legal de los menores está dado en el Código Civil que comenzó a regir el 1º de enero de 1869. Hasta la mayoría de edad (21 años) el menor está sujeto a la patria potestad del padre, que es definida como el conjunto de derechos que la ley le concede en la persona y bienes de sus hijos³⁷. En suma la patria potestad no sólo es derecho del padre en la persona de sus hijos, sino también autoridad, poder, facultad de corrección, pudiendo incluso recurrir a la autoridad pública para lograr objetivos que no necesita justificar, en tanto emana directamente de la ley. Se trata de una reproducción de la organización verticalista-autoritaria de la sociedad.

Dados los poderes de "corrección" a los padres a nivel jurídico y social, se obtenía como lógica conclusión que si los hijos cometen faltas es porque los padres no ejercen debidamente sus derechos. Se establece también "la responsabilidad subsidiaria" de los padres, comenzando así la lenta concreción del concepto de abandono moral. En 1911 se regula legalmente, en fin, la pérdida de la patria potestad, completando este proceso.

Respecto al tema específico del "menor infractor" podemos señalar que dos años después de la sanción del Código Penal los establecimientos de reclusión (cárcel penitenciaria y Cárcel Preventiva y Correccional) quedaron bajo la órbita de un Consejo penitenciario (2 de abril de 1891) elegido por el Poder Ejecutivo de acuerdo con el Supremo Tribunal De Justicia, lo que provocó muchos roces en cuanto a competencias. Pero recién en 1896 se crean establecimientos específicos para menores infractores, aunque aquellos imputados de delitos, de acuerdo a las normas vigentes quedaron en establecimientos comunes. Esta situación se modifica en algo con el decreto del 24 de junio de 1911, que recomienda que las cárceles públicas establezcan radios separados para los menores. Esta disposición no refleja una preocupación especial para los chicos, sino por la prevención de delitos más graves o "vicios" afirmados en las cárceles de adultos.

36Citado por Barrán, J.P, *idem*, pág. 104.

37 Interesa mencionar cómo la patria potestad era considerada como el conjunto de derechos del padre sobre su hijo, sin hacer mención a sus deberes como tal. Más adelante, en relación a esto se hace mención a la "responsabilidad subsidiaria".

En definitiva, no existieron establecimientos específicos para menores infractores hasta 1911 y esto con las limitaciones ya señaladas. De cualquier manera, debe quedar claro que lo de establecimientos específicos no quiere decir establecimientos adecuados.

Desde el punto de vista jurídico señalamos que el Código Penal de 1889, establecía como edad de inimputabilidad los 10 años. Los mayores de 10 y menores de 14 también eran inimputables, excepto si habían actuado con discernimiento; en tal caso se "atenuaba" la pena. Si el juez concluía que no mediaba el discernimiento podía destinar a los menores entre 10 y 14 años a institutos de corrección por un término que no excediera los dos años, o entregarlo a sus padres o guardadores vigilando su conducta. No se determina el tratamiento a seguir con los menores de 10 años. Para las menores de 18 años se atenúa la pena si actúa sin discernimiento.

Cabe destacar también la importancia de los reglamentos policiales en lo que hace a tres aspectos del problema: a) responsabilidad subsidiaria de los padres; b) poder para destinar a los chicos a determinados establecimientos; c) tipificación de faltas para determinados menores, por ejemplo, cuando el período de Latorre que marginó peones, puesteros y agregados, aparecen las primeras disposiciones relativas a menores que vivían en el medio rural, La ley del 15 de julio de 1882 definía a los "vagos" como "los que no tenían ocupación lícita o algún medio legítimo y conocido de subsistencia" y también a los "mal entretenidos". También en el medio urbano los reglamentos policiales reafirman prohibiciones. Por ejemplo, la Guía Policial de 1883 reitera la prohibición a los menores de 15 años a juegos de azar, vagancia, etc. Otro decreto de 1889 prohíbe a los chicos frecuentar casas de prostitución, academias de baile, reuniones en atrios de iglesias, etc.

A lo largo de este período observamos cómo los reglamentos y disposiciones policiales del estilo de las que acabamos de citar, tipifican infracciones que hacen a situaciones que han "presumido abandono o desamparo" e incluso, determinan el destino institucional de los niños. Por ejemplo, la guía policial del 4 de setiembre de 1883 establecía que los menores abandonados fueran remitidos por la Policía a la Cárcel Central, comunicándolo al juez.

El Consejo de Protección de Menores fue el primer organismo administrativo específico en la materia, creado por la Ley de 1911. Su proceso de gestación demandó 7 años y se inicia en 1904 cuando se designa por decreto a tres abogados y profesores distinguidos-Gabriel Terra, Eugenio Lagarmilla y Juan de Amézaga-para integrar una comisión responsable de la redacción de un proyecto de ley que intentara regular y organizar una entidad protectora para menores desamparados moral y materialmente.

032902



Existía una seria preocupación por los menores vagabundos, mendigos, rateros, inmorales, situaciones que para el espíritu de la época tenían como única causa la desorganización familiar.

Obviamente, la creación de este Consejo significó: a) un jalón positivo en aquella disputa por el espacio de la tutela social y b) el inicio de un proceso de especialización institucional en lo referente a la minoridad. Es interesante analizar la integración del Consejo y su dependencia jerárquica. Estaba integrado por 11 miembros elegidos de la siguiente manera: 5 por el poder ejecutivo, 1 por la Alta Corte de Justicia, 1 delegado por cada una de las siguientes instituciones: Consejo Nacional de Higiene, Comisión Nacional de Caridad, Junta Económica y Administrativa de Montevideo y Consejo Penitenciario. El restante miembro era el Jefe Político de la Capital. Su presidente era elegido por el poder Ejecutivo y dependía directamente del Ministerio del Interior y el Poder Ejecutivo ejercía la superintendencia. *“Resulta claro que la materia no se sustrae de la órbita policial y muy solitaria es la voz de la Administración de Justicia”*³⁸

Se plasma aquí las nuevas conceptualizaciones procesadas desde fines del siglo XIX ya analizadas.

La ley de creación del Consejo de Protección de Menores clasificaba a los chicos y jóvenes en las siguientes categorías: a) 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; b) 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; c) simple abandono: se refiere solamente al abandonado moralmente. El consejo tenía “la obligación” de mantenerlos separados. Los jueces fijaban el tiempo de tratamiento, educativo o correctivo, en cada situación. El consejo podía solicitar la disminución del tratamiento.

Complementariamente, el 31 de mayo de 1911, a solicitud del Consejo de Protección, se decreta que la jefatura confeccione una lista de menores que pasen por ella con sus antecedentes, y también de aquellos vagabundos, abandonados y de los que tengan padres delincuentes o “viciosos”.

En la ley de creación se habla muy poco del tratamiento de los chicos y de los controles a realizar en los establecimientos. Pero importa destacar que no se establecen plazos legales para el tratamiento de los “menores delincuentes”.

38 Mónica De Martino-Blanca Gabin. Idem.

Tanto en la esfera doméstica como en la pública el niño comenzó a ser diferenciado, singularizado, querido, pero también controlado y, en aquellos casos en que su conducta era considerada "desviada", castigado.

En síntesis, como menciona Barrán, en las dos primeras décadas del siglo XX nuestro país alcanza un status que lo ubica como interlocutor válido de las grandes potencias mundiales. Es un Uruguay dinámico, próspero, pujante, con un Estado sólido y democrático, caracterizado por la libertad y cultura política y signos marcados de "progresismo" que podemos identificar con el ideario y la práctica batllistas. Pero como contrapartida, se encontraron y procesaron formas sutilísimas de control de las conductas.

1.b- Código del Niño (1934).

*"El modelo de protección al menor de 1934"*³⁹, emerge de un doble proceso: por un lado la crisis del modelo anterior y por otro las nuevas concepciones que surgen con un alto prestigio científico.

Los cambios que comienza a sufrir la sociedad uruguaya a partir de los intensos flujos inmigratorios, prefiguran un tipo de sociedad -fundamentalmente montevideana- en donde la familia extensa se desdibuja, la que entonces se sustituye por la familia nuclear y se acelera la intervención estatal en la realidad social. *Se va configurando una sociedad civil para la cual es cada vez más difícil absorber por sí misma la totalidad de la protección al menor*⁴⁰.

*La reforma vareliana genera entre la Escuela y la Familia un hueco que con las mencionadas transformaciones se ahonda más: es el espacio en el que se construye la minoridad abandonada y/o desviada*⁴¹.

Por otra parte, se cristalizan una serie de nuevas concepciones con alto prestigio científico que intentan dar una respuesta a la materia. Tal es así que el desarrollo de la medicina y de la sicología en su vertiente conductista, con la autoridad del discurso científico, transforman esos saberes en hegemónicos.

En un primer momento el saber médico se apropia del control de la infancia, siguiendo el modelo positivista antropológico-biológico. Médicos fueron quines en su mayoría redactaron el Código del Niño. Más adelante tienden a predominar los maestros

³⁹ Denominación hecha al código del Niño de 1934 por Álvaro Portillo

⁴⁰ Portillo, Álvaro. 1988. Estado y Minoridad en el Uruguay, centro de Formación en Educación Especializada. Montevideo.

⁴¹ Idem.

en el control institucional de los menores, hasta los años 80, época en que los siquiátras, psicólogos y asistentes sociales constituyen sus saberes en predominante.

Focalizándonos en el ítem que nos convoca, el Código del Niño de 1934 y como advertimos en el inicio de este capítulo, es la sociedad "civilizada" la que descubre al niño, percibiéndolo como un ser diferente, con derechos y deberes propios de su edad, y ahora dicho código recoge esa cultura del menor que se fue gestando junto al Estado Moderno.

En un plano general, este documento tiene un doble enfoque de la cuestión de la niñez-adolescencia: por un lado una orientación que se puede caracterizar como tutelar-paternalista o de compasión hacia los abandonados, y por otro lado, de defensa social o represión hacia los menores peligrosos.

Uriarte menciona que *"el Código del Niño discurre pendularmente entre esos dos enfoques, que sin embargo son contradictorios. Cuando interviene con criterio tutelar-paternalista, dice defender al niño de la sociedad, y cuando interviene con el criterio de la defensa social defiende a la sociedad del niño-adolescente. Entre ambos extremos aparece una situación ambigua: lo que se ha denominado "el menor en situación irregular"*.

42

A efectos de este trabajo, interesa ahondar en el enfoque de la defensa social. Dicha mirada se aprecia, más que en el texto del Código, en el enfoque causal explicativo de la criminalidad juvenil de la Exposición de Motivos, y en la ideología del menor como sujeto peligroso, propia del Código Penal.

El autor mencionado afirma que desde su perspectiva se aprecia claramente la parcialidad del enfoque de la defensa social, por cuanto de un lado prescinde de la selección de violencias, actuando y consolidando sobre determinadas formas de la misma, mientras que del otro o bien quedan fuera del enfoque punitivo, o bien en las penumbras de las cifras negras. El enfoque de la defensa social supone una sociedad homogénea y un patrón de desviación único, es decir, una línea que separa a los buenos de los malos, lo que no es real; las víctimas de la violencia no definida como delito, en tanto no tienen agresores definidos, no serían víctimas de "conductas desviadas".

Así, el autor señala y nos advierte que: *"Finalmente el enfoque de la defensa social recae en criterios peligrosistas. La peligrosidad viene a medir el grado de "agresión social",*

42 Este universo está integrado por los niños abandonados moral y /o materialmente y los niños infractores, existiendo en el código una equiparación e indiscriminación entre ambos. El primero será objeto de compasión y el segundo de represión. Uriarte, C. (1999), Control Institucional de la niñez y adolescencia en infracción. Álvarez Editor. Montevideo,

*en términos de pronóstico de probabilidad; lo cual merece serios reparos”.*⁴³ Esto supone una persona determinada -o no- al delito, lo cual sugiere una postura irreconciliablemente enfrentada con la dignidad del ser humano y su esencial autodeterminación.

Existen dos categorías que a nuestro entender son transversales y sustentan al cuerpo de todo el texto normativo, por ser las mismas las que definen a “la situación irregular” ó “la situación de desvío”. Las mismas son: *abandono* y *menor infractor*.

La primer categoría es de extraordinaria importancia no sólo en el código sino, como es obvio, en la teoría que informa hasta el presente la intelección del fenómeno de la infracción en nuestro país. Fue largamente estructurada durante las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del XX.

El abandono es definido por el Art. 121 del código de la siguiente manera:

“A los efectos del Art. 119 se entenderá por abandono moral la insistencia por los padres, tutores y guardadores a 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 o con gente viciosa o de mal vivir. Estarán comprendidos en el mismo caso las mujeres y menores de 18 años de edad y los hombres menores de 16 que vendan periódicos, revistas u objetos de cualquier clase en calles o en lugares públicos, o ejerzan en esos sitios cualquier oficio, y los que sean ocupados en oficios perjudiciales a la salud o a la moral”.

De manera que actividades que son inherentes al modo de vida de los pobres, de los indigentes, pasan a ser, según la letra del Código, condiciones que configuran la categoría de abandono y dan lugar a los que muchos especialistas consideran como *criminalización* de la pobreza.

Al respecto Uriarte afirma: *“así, resultan incluidos dentro del abandono moral, aquellos sujetos “diferentes a quienes ostentan el poder de definir y categorizar “la realidad social”. Desde otro punto de vista, la imprecisión, la abarcabilidad de términos tales como “incitación”, “actos perjudiciales a su salud física y moral”, “vagancia”, “sitios inmorales”, “gente viciosa o de mal vivir”, además de dotar de una fuerte concepción “moralista” a la definición, quedan salvadas por la interpretación del juez. Esta interpretación dependerá de dos coordenadas fundamentales: la ideología, en sentido amplio, de la que es portador el magistrado y los valores sociales, políticos de costumbres, que son los que en última instancia condicionan, moldean, esta propia ideología personal*

⁴³ Idem.

del Juez. Por lo tanto, es el texto mismo quien remite a un análisis que parta de la sociedad que lo creó”⁴⁴.

Uriarte también ha señalado que “en el mejor de los casos” el abandono moral, tal cual es formulado por nuestra normativa, “selecciona un estilo de abandono: el abandono de la pobreza”. Esta afirmación nos hace pensar que lo que sucede es que se califica como abandono a determinadas actividades cotidianas vinculadas a las situaciones de pobreza.

Dichas situaciones cotidianas tales como “vagancia” o “mendicidad”, entre otras, se las intenta comprender desde un sentido moral, desconociendo la esencia del fenómeno de la desigualdad social inherente a la formación socio-económica capitalista.

Podemos afirmar por tanto que en definitiva lo que sucede es que se entiende a la cuestión social de la infancia más vulnerable de nuestra sociedad a partir de una ontologización del fenómeno (son los niños y sus familias los que sufren de dilemas morales) y no de la propia estructura y dinámica de la sociedad capitalista

Según Uriarte “se expresa así, en las cuestiones socialmente problematizadas acerca de la infancia, la lógica de la “deseconomización” y de la “deshistorización” de la “cuestión social”⁴⁵.

A partir de la lectura crítica del Código, encontramos un enfoque etiológico multicausal de la minoridad infractora que abarca factores endógenos (el criminal innato o instintivo) y exógenos (familia desintegrada, ilegitimidad, malas compañías, vicios de la calle, etc). Obsérvese, asimismo, la ponderación dada a la “desorganización familiar” (“ilegitimidad”) entre los múltiples factores enumerados.

“Son de antología los párrafos destinados a enumerar las consecuencias de la filiación ilegítima”:...el niño ilegítimo es un niño predestinado del dolor, del desamparo y del crimen...” “...las ansias afecto”. Es un niño que se crió”...admirando a través de los ventanales enrejados la fiesta eterna de la naturaleza...” , etc, etc.”⁴⁶

En la línea de “individualización” del delincuente, ante la menor importancia de la “gravedad objetiva del delito”, la infracción pasa a ser síntoma de la desviación del niño y de su familia con respecto a las normas sociales o modelos establecidos. Dados ciertos factores, se trata pues de “suprimirlos” para obtener el campo propicio para la rehabilitación del “desviado”. Precisamente los codificadores expresan: “...lo que

⁴⁴ Idem.

⁴⁵ Idem.

⁴⁶ Portillo, Álvaro. 1988. Estado y Minoridad en el Uruguay, centro de Formación en Educación Especializada.

interesa...es saber cuáles son los factores que han colocado al menor en la pendiente del crimen para alejarlo de ella y para impedir que caigan otros en la misma...".

Por último cabe señalar cuáles han sido los planteos posteriores al Código en relación al tema. En este marco el eje de la discusión ha sido, tradicionalmente, la posibilidad de mantener o no los dieciocho años como límite para la inimputabilidad.

Legislado en el 1934, puesto nuevamente en álgido debate en 1955 y, siendo un punto central en la Ley de seguridad ciudadana que más adelante analizaremos, el asunto de la baja de edad de inimputabilidad continúa siendo hoy un elemento de las campañas electorales⁴⁷.

Asombra y preocupa que en todo este periodo de tiempo los debates se reiteran en los mismos términos, como si nada hubiera pasado en nuestra sociedad. Las argumentaciones siguen siendo simples; ante los jóvenes infractores mayor seguridad ciudadana propiciando una mayor represión/reclusión sobre los primeros. Como si prácticamente a lo largo de medio siglo no se hubiera producido conocimiento, o como si las disciplinas científicas no hubieran avanzado sobre el tema y, lo más lamentable, como si no hubiéramos aprendido colectivamente de nuestras malas o buenas experiencias. El marco ideológico para la intervención estatal establecida en el Código es el discurso del tratamiento o de las medidas re-educativas.

Tanto en el análisis como a nivel operativo (judicial e institucional) las diferencias entre abandono e infracción se diluyen, transformándose en problemas difíciles de discriminar.

Según Uriarte *"la infracción es entendida a partir de las siguientes premisas:1) el niño o adolescente infractor es diferente al resto;2) la infracción es una entidad ontológica, inherente a esas personalidades diferentes;3) aparece así como algo sintomático, que exterioriza la problemática particular de estos jóvenes;4) a partir de ello se plantea la exigencia de "penetrar" en la personalidad de ese niño y/o adolescente para "tratarlo", "re-educarlo", actuando sobre él y las causas exógenas que lo llevaron a la infracción"*⁴⁸.

Un siguiente aspecto a destacar entonces, refiere a la vinculación sustantiva en la doctrina de la situación irregular entre el abandono y la infracción. Así puede leerse en la Exposición de Motivos del Código del Niño: *"El delito cometido por un niño o por un adolescente es muy a menudo un episodio, un simple accidente de su vida de libertad, de vagancia o de abandono; otras veces es el fruto inevitable del ambiente que se respira en*

⁴⁷ A pocos meses de las elecciones municipales, en estos días, el Partido Nacional mediante uno de sus representantes comunica vía medios de comunicación el interés de su sector por presentar un proyecto de baja de edad (15 años).

⁴⁸ Uriarte, C. (1999). Control Institucional de la niñez y adolescencia en infracción. Álvarez editor. Montevideo.

un hogar vicioso o desorganizado; otras es la consecuencia de estigmas congénitos o adquiridos; en ningún caso importa conocer detalladamente las circunstancias constitutivas del hecho cometido, para determinar la gravedad objetiva del delito, lo que interesa en cambio, es saber cuales son los factores que ha colocado al menor en la pendiente de el crimen, para alejarlo de ella y para impedir que caigan otros en la misma.”

De esta manera, la etiología de la criminalidad que se recoge en nuestro Código procesa la unión del abandono y la infracción, y la lógica explicativa que sustenta la unión se torna cerrada y circular; clarificante es la frase de Uriarte: *“el abandono es factor del delito, y el delito a su vez es un momento del abandono”*.

Pero si bien existe esta circularidad, el aspecto central de la situación irregular, la variable por excelencia explicativa es el abandono moral, en tanto conduce inevitablemente a la probabilidad de la infracción.

En párrafos anteriores, en donde nos referíamos al modo con que el codificador conceptualizaba la categoría abandono a partir de ciertas situaciones emergentes de contextos de pobreza, nos encontramos ahora en condiciones de avanzar en el análisis. Así se torna pertinente el aporte realizado por Sandra Leopold en su tesis de maestría: *“la vinculación entre pobreza y peligrosidad parecería cobrar vida propia; así, la pobreza resulta criminalizada y el abandono es construido punitivamente”*⁴⁹.

Otra categoría que alumbró el análisis es la de riesgo social, al respecto, Uriarte resulta categórico con su definición: *“el riesgo social es el abandono formulado en términos de pronóstico, que apunta a contestar la siguiente pregunta: ¿qué riesgos acechan al abandonado?”*. Esta definición amerita, según su autor, algunas puntualizaciones. Así, resulta que en el cuerpo normativo se expresan algunos riesgos y no otros, tal como si existieran “riesgos justos e injustos”; de hecho se está considerando normativamente, aquellos riesgos que devienen de la situación de abandono tal cual fue codificada. Finalmente considera la posibilidad de “conectar” la noción de riesgo con la postergación de las necesidades humanas esenciales, como una posible lectura alternativa a las estrategias de control social

Para terminar este apartado haremos mención a lo que para nosotros constituye la paradoja más significativa del Código del Niño. En las situaciones consideradas “anormales” (abandono-infracción) se intenta dar una respuesta jurídica a problemas sico-sociales de diversa índole y entidad y culmina en un proceso donde todo conflicto social se

⁴⁹ Leopold Sandra (2002). *Tratos y Destinos. Políticas Públicas de atención a la infancia en el Uruguay (1934-1973)* Tesis de maestría en Servicio Social. UFRJ-UDELAR. Montevideo.

penaliza (infracción) o institucionaliza (abandono). De esta forma, al intentar responder jurídicamente a problemas de índole eminentemente social, los objetivos que persigue el Código del Niño se tornan inalcanzables.

1.c-La convención Internacional sobre los Derechos del Niño: un paradigma alternativo. Crisis de la ideología tutelar-paternalista.

Un hito importante en la historia de la construcción social de la infancia lo constituyó la aprobación en 1989 por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño.

La misma fue ratificada por nuestro país en 1990. Finalmente en el año 2004, el Código de la Niñez y la Adolescencia (ley N° 17.823) toma el espíritu de dicha Convención. Este proceso largo, con avances y retrocesos, puede ser considerado como otra clara expresión de las concepciones de infancia predominantes a nivel legislativo.

Un ejemplo de lo anterior podría ser el hecho de que en el año 1999 el proyecto de Código de la Niñez y Adolescencia que se encontraba para aprobación en el senado, no logra concretarse entre otros factores por una discrepancia con la definición establecida en el texto del proyecto sobre infancia y adolescencia (12 años), las personas por debajo de esa edad quedaban fuera de la aplicación de penas y sometimiento a procedimientos por infracción, cuestión que no era compartida por muchos senadores. Una vez más el concepto de adolescente conjura miedos y genera consensos.

De todas maneras la ratificación de la Convención implicó el inicio de un cambio acerca de la concepción de la infancia, conformándose un sustento jurídico que hace exigible los derechos.

Estamos frente al documento de derechos humanos con más ratificaciones en el mundo, y que recoge reunidos en el mismo texto-por primera vez-los derechos civiles y políticos, y los derechos económicos sociales y culturales de la infancia.

Como lo ha afirmado Emilio García Méndez, se trata de la revolución francesa para los niños y niñas, pero con 200 años de atraso⁵⁰. Esta afirmación marca el impacto de esta norma y su efecto en las responsabilidades adultas y de los Estados de garantizar los derechos humanos de la infancia y adolescencia.

50 García Méndez, Emilio. 1988. Infancia: de los derechos de la justicia. Ediciones del Puerto. Buenos Aires.

Para desarrollar este cambio paradigmático elegiremos, entre tantos, algunos ejes temáticos de análisis, por considerarlos centrales para esta tesis.

El niño como sujeto de derecho.- En primer lugar, la Convención supera la concepción tutelar-paternalista-el niño en situación irregular-y evoluciona hacia una concepción del niño-adolescente como sujeto de derechos, lo que de suyo supone una imposición de límites al sistema institucional. *“La Convención avanza al considerar al niño-adolescente como persona, es decir, como un sujeto digno del cual se predicen los derechos que aseguran la tutela de su esencialidad humana”⁵¹.*

La convención sobre los Derechos del Niño y la defensa social.-

En segundo lugar, la Convención sacude fuertemente al enfoque de la defensa social, en parte por la exigencia a los Estados de que encaren políticas sociales, en ámbitos y oportunidades donde se ejerce la violencia social, y en parte por dos ideas fuerza que caracterizan buena parte del marco ideológico del documento: la corresponsabilidad social y el reconocimiento de la heterogeneidad cultural de los pueblos y las sociedades.

“A diferencia del Código del Niño, que opera en un escenario muy reducido y que no va más allá de la responsabilidad de los padres y guardadores, la Convención asume en un pasaje del Preámbulo que “la familia... debe recibir la protección y asistencia necesarias para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad”,...⁵².

El enfoque de la defensa social marca las tintas en el peligroso y en quienes no lo contienen; la Convención, al contrario, desplaza un quantum de responsabilidad hacia los Estados y la Sociedad en General.

Por otra parte, la Convención asume la heterogeneidad de las sociedades, y reclama especial consideración para *“los niños que viven en circunstancias excepcionalmente difíciles”* (Preámbulo), así como dispone que *“se prestará particular atención a la conveniencia de que haya continuidad en la educación del niño, y a su origen étnico, cultural, religioso y lingüístico”* (Art. 20-3). Este enfoque antropológico está en la antípoda de la ideología del Código del Niño, que se caracteriza por su fuerte etnocentrismo y nos obliga a revisar la ideología de la “desviación” y las ideologías “re”, por sus efectos de

⁵¹ Uriarte, Carlos, Derechos del Niño-Adolescente y violencia, s/d.

⁵² Idem.

violencia sobre distintos estilos de convivencia y de sobrevivencia, propios de los sectores sociales empobrecidos.

Dos ideas claves del paradigma de la situación irregular pasan a quedar sin sustento. Estamos haciendo referencia a la noción de peligrosidad y de abandono.

A modo de cierre de este capítulo y sin la intención de responder en este momento la siguiente interrogante, cabe preguntarse ¿cuáles son los límites y los alcances del cambio de paradigma? Sin lugar a dudas que la aprobación de una ley de seguridad ciudadana en este escenario de cambio de paradigma es un límite claro del mismo.

Capítulo IV.-

LA LEY DE SEGURIDAD CIUDADANA.

Antes de abocarnos al análisis de la ley quisiéramos dar a conocer el sentido y fundamento de incluir en este trabajo monográfico dicho análisis, así como los alcances y las limitaciones que se propone.

Considero a la ley de seguridad ciudadana como una clara manifestación de ciertas creencias y valores existentes en la sociedad Uruguaya en relación a la Infancia, así como un fiel espejo de la política de atención a la misma. Es así como observamos que la infancia es considerada dentro de lo que podríamos denominar una política de estado cuando a defensa social refiere, pero sin embargo la problemática de la infancia y la familia recientemente podríamos ubicarla en ciertos esbozos de política de Estado al respecto, que todavía no ha madurado ni adquirido suficiente forma y sustancia.

La rápida aprobación de esta ley en un Estado Democrático de Derecho da cuenta de un consenso social, que se entreteje antes y por fuera del ámbito parlamentario, pero que finalmente se convalida en ese ámbito.

En toda sociedad democrática y en todo sistema político existe un conjunto de áreas de acción pública que, por su importancia para el presente y el futuro del país, suelen convocar un consenso, de modo que las intervenciones en esas áreas quedan relativamente aisladas de las pugnas, normales en la vida democrática, entre los intereses económicos y políticos de los distintos actores y sectores sociales. Este suele ser el caso, por ejemplo de la política defensa nacional.

Durante los primeros meses de 1995 y como tema prioritario del nuevo gobierno democrático, comenzó a discutirse un proyecto de ley que resultó aprobado con el N° 16707, ley conocida como de "Seguridad Ciudadana" (de 12 de julio de 1995).⁵³

Dicha ley estuvo precedida por la campaña electoral del año 1994, marcada por una gran oferta de seguridad y la urgencia de su realización por parte del sistema político con un claro objetivo electoral; se exageró un sentimiento de inseguridad para a la vez ofertar una respuesta, no socio-económica sino punitiva, que se materializa luego con la sanción de la antedicha ley, con los votos de todos los partidos políticos.

En efecto, en mayo de 1995, Cámara de Representantes, Comisión de Constitución y Legislación, en la que se discutió el anteproyecto de la ley y especialmente en la visita del Ministro del Interior (carpeta N° 192, Distribuido n° 189, de 1995), la presión de la urgencia-"sobrevoló el Parlamento" ⁵⁴, y a medida que se hacían observaciones y sugerencias, el Ministro advierte que está de acuerdo con la posibilidad de un consenso, pero que no se puede desvincular del valor de la urgencia.

En rasgos generales esta ley modifica sustancialmente el Código Penal, aumenta algunas penas, crea nuevas figuras delictivas, y asimismo modifica el código del niño en lo relacionado al proceso, a la vez que concede la potestad al Juez de Menores de internar en cárceles de adultos a niños y adolescentes en determinadas circunstancias.

Una vez más el tema de la infancia se mezcla con otros asuntos restándole su especificidad en el tratamiento y abordaje del mismo.

También podemos afirmar que la selectividad del sistema de control social, noción manejada por el enfoque de la criminología crítica para dar cuenta de un mecanismo que define ciertas categorías como delito e interviene solo en algunos casos de conflicto, se expresa en la propia ley.

A nuestro entender la aprobación casi unánime del sistema político de esta ley se sustenta en tres ejes fundamentales; la necesidad de "distrar" a la ciudadanía de los temas de fondo de la cuestión social emergente de las primeras fracturas del modelo neoliberal que se venía implementando, la ideología predominante en el elenco político

⁵³ Dicha ley se enmarca en una política de seguridad ciudadana que focalizó buena parte de su accionar en los niños y adolescentes. Un claro ejemplo de esto fue el aumento de las detenciones a partir de ese año.

⁵⁴ Expresión utilizada por Carlos Uriarte. Según dicho autor una estrategia básica del control institucional es el desplazamiento de las políticas sociales ante la "urgencia" e "inevitabilidad" de las políticas punitivas; es decir, existe un discurso que posterga la intervención social ante la "imperiosa" necesidad de intervención punitiva. Todo discurso es una administración de silencios, en este caso, el discurso punitivo está legitimando el silencio en torno a la ausencia de intervención social alternativa. En cierta forma, lo punitivo funciona como un anestésico, que diluye la percepción de la violencia social de fondo, sobre la que no se interviene.

sobre la temática, es decir los propios políticos que generan y aprueban la ley comparten que la medida punitiva es la acertada y necesaria para dar respuesta al fenómeno en cuestión, y por último, quizás como consecuencia de los dos ejes anteriores el juego establecido entre la opinión pública que demanda hacia el Gobierno mayor seguridad y éste que responde “anestésicamente”⁵⁵ con la aprobación de dicha ley.

A lo largo de las discusiones parlamentarias y en la propia ley nos encontramos con un importante vacío en términos de debate y análisis del fenómeno en estudio. A su vez cuando alguno de los legisladores provoca “insinuosamente” la discusión, esta es rápidamente neutralizada por respuestas del tipo “...sí, sí, pero estamos actuando bajo un estado de emergencia”.

Impresiona a su vez, la recurrencia permanente a lo que piensa y siente la opinión pública, sin un análisis diferente, propio de un actor específico como lo es el sistema político.

En el intento de ilustrar o traer ejemplos de la concepción de infancia que reino y dio sustento a dicha ley optamos, en primer lugar, por identificar ciertos tópicos de la propia ley, que manifiestan de manera sobresaliente el espíritu y la ideología que la creó. A continuación de esto proponemos otras claves de lectura que develan el “espíritu” reinante en dicha ley.

Pasaremos ahora a identificar, desarrollar y analizar dichos tópicos.

La ley y el proceso de menores

En el aspecto procesal, trataremos de realizar algunas puntualizaciones que consideramos imprescindibles.

A nuestro entender, el juicio sigue siendo el mismo de la audiencia prevista en el artículo 114.1 del Código del Niño. Pero más allá de las similitudes o “augurios de solución y buenas nuevas”, el panorama general del proceso previsto en la Ley lejos de mejorar, se vuelve menos garantizador para el adolescente presunto infractor.

En la primer audiencia, o “audiencia indagatoria” la ampliación de prueba no es perceptiva, sino facultativa. La ley establece que en la audiencia indagatoria, “...el Ministerio Público y el Defensor podrán solicitar...”, en cambio en la Acordada se plantea de forma diferente “...el Ministerio Público y el Defensor deberán solicitar...” Uriarte provocativamente señala al respecto: “*Al legislador “se le olvidó” que la prueba en el proceso, es una garantía de las*

⁵⁵ Los efectos que tiende a producir una resolución de este tipo es puramente ilusorio, es como un juego de espejos en donde el verdadero asunto se esconde en una aparente situación de calma.

partes, y no es lo mismo establecer “podrán” que decir “deberán” (cuya connotación en el campo legal tiene carácter perceptivo). El podrán, bien lo dice la experiencia, se termina diluyendo en el tiempo”.⁵⁶

La ley y el encierro en cárceles de adultos

El Art. 114 en su inciso 3º, plantea, ...”*Mientras el Instituto Nacional del Menor no informe a la Suprema Corte de Justicia de la existencia de respuestas adecuadas, particularmente locativas, para la reeducación de los menores a que hace referencia esta disposición, los jueces Letrados de Menores podrán disponer la internación en establecimientos de alta seguridad de menores mayores de dieciséis años, en lugares separados de los reclusos mayores de edad, cuando los mismos hayan cometido actos descritos por la ley penal como delitos de homicidio doloso, lesiones dolosas graves o gravísimas, violación, secuestro, extorsión o rapiña en cualquiera de sus modalidades...*”.

Este artículo, de inspiración fuertemente defensora social, vulnera groseramente la dignidad de los jóvenes, al establecer su común reclusión en mayores. Pese a que la norma establece su común internación se realizará en “lugares separados de los reclusos mayores de edad”, este anhelo se transforma en quimérico ante la realidad de nuestras cárceles de “alta seguridad”, superpobladas, con escasa o nula separación entre internos, y que funciona bajo una administración única. La cárcel es una unidad, no sólo locativa, sino de servicios-alimentación, salud, traslado, seguridad perimetral, talleres, salidas, etc-que quedarán todos a cargo de la administración policial, o que generará una permanente superposición y dependencia, en el mejor de los casos, de la “zona” bajo la “responsabilidad”-que no equivale a administración-del INAME, frente a la administración policial. En consecuencia, las necesidades de organización de la cárcel de mayores absorberán las necesidades de la cárcel de “menores”.

De allí que, entonces, esta resolución configura una vulneración de la dignidad de los jóvenes, al no reconocerse sus particularidades características, que requieren un trato especial.

La ley de seguridad ciudadana cierra con esa disposición una vieja disputa acerca de la rebaja de la edad de la imputabilidad penal, porque, en los hechos, somete a jóvenes entre 16 y 18 años de edad-en determinadas condiciones-al mismo régimen punitivo que

⁵⁶ Uriarte, Carlos. 1997. El Uruguay de los 90: Entre políticas criminales y políticas sociales. Ielsur. Montevideo.

los mayores (el encierro penitenciario, desde el punto de vista físico). El tema de la reducción de la edad de imputabilidad ha sido tradicionalmente un punto de inflexión en las estrategias de control social institucional de la niñez adolescencia, íntimamente relacionada a la creencia colectiva acerca de que ha disminuido la edad de la criminalidad joven y aumentado su violencia.

Brigadas Juveniles y convenios.

“Desde una visión esencialmente preventiva de la seguridad y atendiendo al sentido tuitivo de muchas de las soluciones legales propuestas se crea en el ámbito del Instituto Policial, un cuerpo especial que se denominará Brigada de Tutela Juvenil. Su función será en esencia establecer un vínculo de información y prevención con los sectores juveniles de la población. Se tratará de un cuerpo especialmente instruido para tal función, a la que contribuirá la Escuela Nacional de Policía, cuyo ámbito de acción propone además extender y perfeccionar por vía de convenios con los servicios de enseñanza pública superior”.⁵⁷

De los diferentes tópicos en que esta ley hace referencia a los niños y adolescentes, este es, sin lugar a dudas el más relevante e ilustrativo del fenómeno que este documento pretende deconstruir: “La infancia como un problema de seguridad ciudadana”. Tal cual señalamos en el inicio del mismo, el propósito es centrarnos en la categoría “niño pobre-sujeto peligroso”, es decir en esa especie de mito creado socialmente (que ahora el sistema político viene a ratificar) sobre la existencia de un estado pre-delictual, sobre el cual hay que intervenir con el “lema” de la prevención.

En el párrafo de la ley observamos como los adolescentes son vistos como amenaza o peligro para la seguridad (al parecer solamente por su condición de tal). Podríamos preguntarnos si en realidad no sería nuestro entorno social individualista, egoísta y utilitarista, lo que constituye un peligro para los niños.

En lo relativo al estigma que se crea sobre los adolescentes, este es a su vez, claramente selectivo ya que hace carne en la infancia excluida.

Conceptualizamos la selección discrecional de los operadores legislativos como discriminación. El artículo 2 de la Convención expresa que ningún niño debe ser privado del ejercicio de sus derechos cualquiera sean sus particularidades, asimismo solicita a los

⁵⁷ Mensaje y Proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo (carpeta N° 1192-1995).

Estados que lo protejan”...*contra toda forma de discriminación o castigo por causa de la condición, las actividades, las opiniones expresadas o las creencias de sus padres, o sus tutores o de sus familiares*”. A su vez, como señala Zaffaroni, se trata de una forma de discriminación oficial en dónde se identifica un conjunto de personas, grupos o barrios sobre los que se debe delinear una estrategia de intervención para proteger a otras personas, grupos o zonas. Por último dicho autor afirma que la discriminación de clase que efectúa el sistema penal es una *afrenta a la dignidad humana*⁵⁸. Por lo tanto concebimos la selectividad del sistema de control social como una de las violaciones que prescribe el artículo 2 de la Convención.

En lo que respecta al actor responsable de la tarea de prevención: la policía, podemos agregar que sin lugar a dudas su profesionalización y su capacitación en derechos del niño es un tema central y prioritario, que debe abordarse. Así como también su democratización. Pero esta apertura no puede traducirse en asumir funciones que no le corresponden pues en ella el estado ha depositado el monopolio de la violencia y el control del orden y la seguridad interna. Y estos roles están bastante alejados de la promoción de políticas sociales para sectores que lo que menos necesitan es la intervención del aparato que emblemáticamente lleva adelante la función represiva dentro del Estado.

El accionar de los cuerpos de seguridad del Estado y en general del Ministerio del Interior en los últimos años ha forzado el ingreso al campo de las políticas sociales y en particular, las dirigidas a los niños y jóvenes, de la policía y un conjunto de servicios y dependencias conexas pero funcionales a la lógica del sistema punitivo. Desde el supuesto paradigma de la prevención, en la medida que se ha llevado a ésta a una categoría contenedora y explicativa de las más diversas prácticas-, lentamente y no sin respaldo de sectores de la sociedad uruguaya, se han asumido nuevos roles y desafíos.

En particular, la sociedad Uruguay parece no tener resuelto el dilema con sus servicios de seguridad. Aunque desconfía de ellos, a primera vista, goza de cierta legitimidad el hecho de que la policía dedique esfuerzos para implementar acciones directas con los niños y jóvenes. Aunque en el fondo, esto implica un fuerte retroceso desde el punto de vista de las políticas públicas, es necesario reconocer que este aval incipiente se funda en la capacidad operativa y financiera respaldada en convenios internacionales y en el énfasis en acercar la policía a la sociedad.

⁵⁸ ZAFFARONI, Eugenio. 1986. *Sistemas Penales y Derechos Humanos en América Latina* (informe final), Buenos Aires.

El accionar de esta política ocurre en las grietas, o más bien en el espacio de transición existente entre el paradigma de la situación irregular y el de la protección integral. Ese lugar, ha sido designado como “*el paradigma de la ambigüedad*”⁵⁹, representado por aquellos que rechazando de plano el paradigma de la situación irregular, no consiguen acompañar-tal vez por la disminución significativa de las prácticas discrecionales y paternalistas en el trato con los niños-las transformaciones reales y potenciales que se deducen de la aplicación consecuente del paradigma de la protección integral, que considera al niño y al adolescente un sujeto de derechos y no menos, de responsabilidades.

Esta práctica policial, se basa en el enfoque de los problemas de la infancia desde la clave “compasión-represión”, la que deja sin duda afuera el valor de la ley y cuestiona fuertemente el papel de la democracia cuando de niños se trata.

Análisis de la ley desde otros tópicos.

Construyendo leyes en clave de abandono como “peligro social”.

El mencionado debate parlamentario recoge nuevamente en la elaboración de las leyes el concepto matriz en toda la legislación “minoril”: el abandono y su mezcla indiscriminada con la infracción.

En un extracto de la alocución del Subsecretario del Ministerio de Interior se puede observar claramente como aparece nuevamente el concepto arriba mencionado. Así dice: “... como se señala en el mensaje que acompaña este proyecto de ley hay un incremento de carácter cualitativo en cuanto a la violencia en los delitos, pienso que no ha habido un incremento significativo en cuanto a la participación de menores. Es imposible precisar el número concreto, por existir una cantidad de menores en situación de abandono que están orillando el delito o que se están vinculando a delincuentes” (Versión taquigráfica cit, 1995).

Aquí se perciben claras ambigüedades y confusión de conceptos; se mezclan y se colocan en la misma posición los hechos de violencia, tipificada como delitos, con las situaciones de abandono, y para ambas el planteo es común. Lo que no es sino un retorno trasnochado al Código del Niño.

⁵⁹ Esta expresión ha sido ampliamente desarrollada por Antonio Carlos Gómez de Costa.

La criminalización de la pobreza.

En el Mensaje y Proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo (carpeta N° 1192-1995) se afirma que *“el aumento de la marginalización, a pesar de la mejora en general de los niveles de vida, el avance de un consumismo insatisfecho que se agrega a acuciantes dificultades que en lo económico viven vastos sectores de la sociedad, se ha traducido en graves tensiones, en incremento de la violencia y de los tipos delictivos unidos a ella. Este fenómeno ha provocado una creciente alarma y simultáneamente un reclamo de drásticas medidas represivas, no siempre sustentado en un análisis global y ponderado sino como producto de circunstancias coyunturales”*.

Es importante destacar como la interpretación de que la pobreza es causa de la criminalidad y la violencia, ha estado en el fundamento de esta ley. La asociación entre pobreza y criminalidad además de falsa, es preocupantemente estigmatizante de amplios sectores sociales. La idea de que hay más robos, hurtos y copamientos porque hay más pobres, tiende a desatar mecanismos de cercamiento, control y hostigamiento hacia los sectores sociales más vulnerables.

Conjuntamente con esta visión, se profundiza la idea que cada vez más los menores de 18 años protagonizan hechos delictivos, razón por la cual se concentra especialmente en ellos el control. Falsa percepción que no se justifica en ningún dato empírico, aunque resulte innegable la fuerza de convicción que esta idea ha tenido en la sociedad en su conjunto.

La visión implícita en este texto, asocia las políticas sociales con la prevención de la criminalidad; es decir, enuncia que las políticas sociales pueden actuar sobre las causas de la criminalidad, en forma preventiva⁶⁰. Este enfoque, propio del *“positivismo multifactorial”*⁶¹, concluye que la pobreza es factorum de criminalidad y que la mejor prevención es combatir la pobreza con políticas sociales. Los matices, dentro de este enfoque, están dados entre quienes enfatizan en la necesidad de priorizar políticas en ese sentido, postergando planteos punitivos, y quienes, ante la demanda ciudadana por los problemas de inseguridad ciudadana, y aún reconociendo la necesidad de políticas sociales preventivas, proponen postergar esas políticas y aumentar la “presión” punitiva.

⁶⁰ A nuestro juicio, por este discurso pasa la mejor sensibilidad del sistema político en los alrededores de la aprobación de la Ley de seguridad Ciudadana.

⁶¹ Categoría creada por Uriarte para denominar una postura epistemológica que explica la realidad como resultado de la combinación de determinados factores.

La postergación de la intervención social.

Ahora bien, tampoco el planteo de las políticas sociales orientadas a “combatir las causas de la criminalidad” es adecuado a derechos humanos.

En primer lugar, porque queda cautivo del enfoque causal explicativo de la cuestión criminal, que no percibe la selectividad y la violencia estructural del sistema penal, y su potencialidad de afectación a los derechos humanos.

En segundo lugar, porque al no percibir la selectividad del sistema, que actúa dejando fuera la criminalidad “no pobre”, se tiende a identificar pobreza con criminalidad, lo que supone una versión estigmatizante de la pobreza, por cuya virtud los sectores pobres se transforman en “clases peligrosas”

En última instancia, entonces, las políticas sociales orientadas a combatir las causas de la criminalidad están contribuyendo a reproducir “círculos de pobreza”. Esclarecedora es la explicación de Uriarte al respecto: *“...en cierta forma existe una realidad subterránea detrás de todo esto, donde la pobreza no sale bien parada: el sistema penal apunta selectivamente hacia ella; las campañas de inseguridad ciudadana generan “la urgencia” imperiosa de la intervención punitiva, que posterga intervenciones sociales alternativas al sistema penal; el escaso margen para políticas sociales de otro tenor resulta pervertido, si ellas se encararan con enfoques causal explicativos, que a la postre identifican criminalidad con pobreza, y nuevamente volvemos al principio, cerrando un “círculo de pobreza”⁶².*

El enfoque preventivo de las políticas orientadas hacia las causas de la criminalidad es notoriamente simplista. En primer lugar, porque responde a una concepción causal-explicativa, naturalista/mecanicista de los procesos sociales, propia del positivismo, insuficiente para captar su complejidad. En segundo lugar, porque se habla de “la pobreza”, como si todos los pobres fueran iguales, cualitativa y cuantitativamente; en todo caso, aún dentro de los enfoques mecanicistas habría que discriminar “tipos” de pobreza y su causalidad específica.

Por último hacemos nuestra la reflexión de Uriarte⁶³; *“La construcción punitiva de un conflicto social lo fragmenta, exhibiendo del mismo apenas una faceta. En este sentido, las ideas de “delito”, “pena”, “peligrosidad”, “responsabilidad”, “imputabilidad”, “abandono”,*

⁶² Uriarte Carlos. 1997. El Uruguay de los 90: Entre políticas sociales y políticas criminales. Ielsur.

⁶³ Idem.

“vagancia”, “medidas de seguridad”, “proceso”, “procesamiento”, “sentencia”, “institución”, “diagnóstico”, “pronóstico”, “tratamiento”, “preeducación”, “rehabilitación”, “fuga”, etc., constituyen voces organizadas por discursos, más o menos coherentes, que aprehenden “momentos” de la realidad, y que en última instancia responden a la idea de delito o de pena; ambas están íntimamente asociadas a la idea de defensa social. Detrás de ellas, o mistificados por ellas, quedan conflictos sociales, de suyo más complejos, profundos, extensos y continuos, a los cuales el enfoque punitivo les introdujo una discontinuidad”.

Capítulo V.-

DESAFÍOS PARA EL TRABAJO SOCIAL.

REPENSANDO LA PRÁCTICA A LA LUZ DE UN ENFOQUE DE DERECHOS.

Esta reflexión se nutre del componente teórico y la integración de investigaciones en el tema en mi práctica social: trabajo desde hace varios años en Proyectos Sociales de Atención a la infancia y adolescencia y he realizado prácticas pre-profesionales⁶⁴ en dicha área. Dicha trayectoria abarca distintos ámbitos institucionales (público-privado) y distintos tipos de propuestas; con enclave comunitario, con medidas de seguridad, etc. Por lo tanto, el siguiente análisis no se corresponderá con un determinado contexto institucional o tipo de propuesta específica, sino que será válido para toda la infancia (acá integro los “niños y los menores”) y con esto intento provocar un primer nivel de análisis: ¿El Trabajo Social debe necesariamente promover cambios solamente en los sectores excluidos en búsqueda de la inclusión o además se debe instalar en los otros sectores para propiciar cuestionamientos, otras miradas, etc?

Ubicándonos en el primer posicionamiento y a la luz de este trabajo ¿no estaremos reproduciendo la visión de la Doctrina de la Situación Irregular que solo hace foco en los niños en “situación irregular”?

No es la intención responder en este momento las preguntas anteriores, resulta más interesante ir dejando pistas al respecto y que la “raya” o el resultado final sea propio de cada “lente del lector”.

Luego de haber presentado el objeto y aportar elementos para su comprensión, es posible y necesario descubrir cuales son los desafíos posibles para el Trabajo Social.

⁶⁴ Tanto en la carrera Educación Social realizada en el Centro de Formación del Inau como en la carrera de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales.

¿Qué es posible y necesario desde el Trabajo Social para aportar a la construcción de otra concepción de infancia, que a su vez oriente y refleje las diversas prácticas hacia la misma, haciendo real lo que el discurso exprese?

En las últimas décadas así como se encrudecieron las situaciones de los niños pobres en el país producto de decisiones políticas en el plano económico y social, también se sucedieron avances de suma importancia en la consideración social de la infancia, precipitados por la Convención Internacional de los Derechos del Niño.

Podríamos afirmar que los juristas han liderado estos avances y que otras disciplinas muy implicadas en la operativa de atención directa de la infancia, como lo es el Trabajo Social, ha ido acompañando este proceso de atrás, traspolando conceptos, pero sin ahondar en una reflexión disciplinar que interpele las prácticas mismas desde su especificidad. Lo mismo sucede con otros temas, hay una escasez de producción teórica en la disciplina del Trabajo Social, pero impacta específicamente en este tema, si consideramos la cantidad de Trabajadores Sociales insertos en el Sistema de Atención a la Infancia del Inau.

Considero que más allá del contexto institucional en el que el Trabajador Social este desarrollando su práctica, él deberá impulsar intervenciones que trasciendan el trabajo profesional con el sujeto de intervención y tengan a su vez alcance e impacto en lo social amplio, con el propósito de la inclusión social pero también del fortalecimiento del tejido social.

Así entendida la práctica, los objetivos de la misma deberán ser definidos en ambas direcciones.

Pasaré a enunciar algunos de los objetivos considerados pertinentes desde el Trabajo Social.



Objetivos para el Trabajo Social:

Puentes posibles entre la exclusión y los Derechos.

- ❖ Involucrarse en la creación de políticas públicas de Infancia.
- ❖ Ser parte de la construcción simbólica de las formas de identificar y categorizar a la infancia promoviendo su concepción desde perspectiva de derechos y aportando una visión crítica a las categorías o estereotipos que puedan aparecer al respecto.
- ❖ Construir prácticas y discursos que reconozcan la ciudadanía de la infancia.
- ❖ Convocar a la infancia a ejercer su ciudadanía creando espacios para la discusión, el diseño, la elaboración, y la ejecución de programas que los involucre.
- ❖ Intervenir en romper el “ciclo perverso”⁶⁵ de confirmación de “peligrosidad”.

El trabajo social a partir de los Derechos de niños, niñas y adolescentes en el marco más amplio de los Derechos Humanos, es un punto de partida y de llegada. Este enfoque debe estar presente desde la “construcción” misma del objeto de conocimiento e intervención. Es necesario “leer” la realidad desde esa óptica y poder decodificar las múltiples demandas sociales que atraviesan y sustentan nuestro trabajo para forjar un compromiso ético, que orienta la práctica impregnando nuestro posicionamiento.

Quienes primero deben integrar este enfoque de derechos son los propios Trabajadores Sociales comprometidos con la dignidad Humana. Y no es suficiente con tenerlos en cuenta en una primera etapa diagnóstica y proyectiva; es necesario que se reflejen en las propias acciones que proponen, y lo que es más difícil, evaluar y evaluarse desde la perspectiva de garantista como se adjetivaría esta opción desde el campo jurídico.

Aproximación metodológica desde un enfoque de derechos.

Del diagnóstico-informe a un diagnóstico de vulnerabilidad.

En esta oportunidad nos centraremos en un aspecto específico y acotado de la tarea del Trabajador Social; la realización de diagnósticos (demanda recurrente desde las instituciones de atención a la infancia y adolescencia en que se desempeña como profesional).

⁶⁵ Expresión acuñada por Gomes da Costa con referencia a la detención e internación compulsiva los niños, niñas y adolescentes en situación de calle.

Esta opción de enfocar en este aspecto de lo metodológico, se fundamenta en que en el mismo se concentra un importante poder de construcción de la realidad, tema que nos preocupa y convoca en esta tesis.

La aprobación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, su ratificación por el Estado uruguayo y su reciente acomodación a la legislación Uruguaya reubica el tema y a los profesionales implicados, desde una nueva perspectiva: la Doctrina de la Protección Integral.

Como se ha mencionado en el documento, en el marco del paradigma de la situación irregular las acciones dirigidas a la infancia se han realizado bajo el supuesto tratamiento. Entonces si vinculamos esto último con el tema del diagnóstico, pareciera ser que el sentido de éste fuese similar al que tiene en el campo médico en dónde el conocimiento aparece vinculado a la noción de enfermedad o patología. A su vez, si lo trasladamos al campo de lo social podría estar expresando una concepción de patologías sociales con relación a un modelo de normalidad social.

En nuestra trayectoria profesional son muchos los encuentros con informes sociales elaborados desde las categorías que, como ya explicamos en capítulos anteriores, dan sustento a la Doctrina de la Situación Irregular, aportando una visión parcializada y estigmatizante de la infancia. Entre otras podemos mencionar las categorías de: "Menor peligroso", "familia abandonada", "carente de hábitos".

La pregunta es ¿qué aporta esta caracterización, basada en la carencia, a la comprensión del sujeto?

Estamos convencidos que estos informes y por lo tanto esta profesión ha contribuido con la construcción de una visión estigmatizante.

Por lo tanto la propuesta es "volver a mirar" a través de una aproximación diagnóstica del sujeto, que fundamentalmente implique una evaluación de la situación en términos de presencia/ausencia de protección social y sus efectos sobre la persona. Lo mismo se puede operativizar en un mapa de situación de necesidades insatisfechas versus derechos vulnerados.

Esta nueva nos propone ir al encuentro de cada niño, adolescente, respetando su singularidad, reconociéndolo en sus fortalezas, sus potencialidades.

Como señalan Socorro García y Susana Iglesias *"Esto posibilita un salto en el que el foco está colocado en la valoración del grado de cumplimiento de los derechos del niño*

y el impacto que tiene en el sujeto. El foco no es el niño sino cómo hacer para identificar-restituir los derechos vulnerados”⁶⁶

De la peligrosidad a la vulnerabilidad.

La peligrosidad debería ser descartada en el plano teórico y práctico, por ser una idea esencialmente enfrentada con la ideología del niño sujeto de derechos. En lugar, debería utilizarse un instrumento más adecuado para identificar carencias por insatisfacción de necesidades, y desarrollar políticas sociales e institucionales más coherentes con los derechos de la niñez-adolescencia.

Por último quisiéramos mencionar que esta perspectiva requiere de un abordaje transdisciplinar, en contraposición a lo que habíamos señalado en un inicio en cuanto a la primacía de lo jurídico en el tema. *“De lo que se trata es de reconstruir el ser humano fragmentado por los saberes, a partir del binomio necesidades/derechos”⁶⁷*.

⁶⁶ García Susana: Iglesias Susana. 200 Diagnóstico de Vulnerabilidad. Cenfóres.

⁶⁷ Expresión empleada por Carlos Uriarte.

CIERRE PROVISIONAL.-

Habitamos un país desigual, injusto, donde a un sector significativamente importante como lo es la infancia que crece en situaciones adversas, la pobreza la ha golpeado fuertemente.

Entendemos que estas situaciones adversas dan cuenta de una preocupante discriminación a los niños y adolescentes y que las mismas son condiciones iniciales negativas sobre las cuales se suman otras formas de discriminación específicas como lo es considerar a un niño “objeto peligroso u amenazante”.

Sobre la base de los paradigmas desde los cuales se conceptualiza a la infancia y de las condiciones que la determinan, históricamente se han ido aprobando distintas leyes y diseñando diversas políticas públicas y programas dirigidos hacia la infancia. Mayoritariamente estas no se sustentan en enfoques de derechos que consideren a los niños y adolescentes en su condición de sujetos sociales. A su vez, cuando de niños pobres se trata se los visualiza como sujetos problemáticos. Hemos querido ilustrar la existencia de estas construcciones con la ley de seguridad ciudadana.

Es imperativo para el Trabajo Social luchar contra la exclusión social y por la inclusión social. No desde una concepción idealista e ingenua de que el Trabajo Social lo puede todo; el Trabajo Social en tanto práctica social específica tiene determinados fines, alcances y límites. El Trabajo Social debe incorporar como una de sus finalidades la promoción de la inclusión social y quizás una de las rutas metodológicas sea el incorporar en las prácticas dirigidas hacia la infancia el enfoque de derechos.

La puesta en vigencia del nuevo Código de la Niñez y Adolescencia y el cambio de gobierno que plantea una revisión en la orientación de las políticas sociales, ofrece un escenario diferente para el quehacer profesional involucrado en la temática de la Infancia.

A continuación transcribo parte del discurso en donde el propio presidente de la Nación, Dr. Tabaré Vázquez, da a conocer los principios y ejes programáticos de su gobierno: *“Queremos trabajar para que todos tengan las mismas oportunidades. Luchar contra las causas de la pobreza, no contra la pobreza. Contra la pobreza no se lucha, se trabaja para salir adelante”*; *“...no tenemos la ridícula y peligrosa pretensión de construir el futuro en nombre de los jóvenes, queremos sí construirlo junto a ellos, queremos contar con sus esperanzas, alegrías y sobre todo con su rebeldía y compromiso”*; *“...construcción*

de un Uruguay donde nacer no sea un problema, donde ser joven no sea sospechosos y donde envejecer no sea una condena".⁶⁸

Vivimos una etapa histórica donde el Trabajo Social puede jugar un papel instituyente en el reconocimiento y efectiva garantía social de los derechos de la infancia.

Más allá de marcos conceptuales, categorías de análisis y datos de la realidad, es esta especie de esperanza que orienta y sostiene nuestra tarea profesional.

⁶⁸ Discurso del Dr. Tabaré Vázquez ante la Asamblea General y ante el pueblo Uruguayo el día de Asunción del gobierno, transcritos en el Diario La República, 2 de marzo de 2005-año XVII, N° 5911.

Bibliografía.-

Libros y Trabajos.

- Allport, G. 1953. "La naturaleza del prejuicio". Ed. Paidós.
- Ariès, P. 1986. Historia Social da Crianza e da Família. Río de Janeiro. Edit: Guanabara.
- Arocena, J. "Exclusión Social, apuntes para un debate sobre la crisis del modelo de integración".
- Arocena, J. 1992. "Discusión sobre el concepto de Racionalidad en la teoría de la organización". En Reforma del Estado, más allá de la Privatización. Montevideo. Fesur.
- Baraibar, X. "Articulación de lo diverso: lecturas sobre la exclusión social y sus desafíos". Revista de Trabajo Social.
- Barrán, J, P. Historia de la Sensibilidad en el Uruguay.
- Castel, R. 1997. La metamorfosis de la cuestión social. Paidós. Barcelona.
- Comité de los Derechos del Niño. 2000. Informe no gubernamental de la aplicación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño en Uruguay. Balance del período 1996-2000. Montevideo.
- De Martino, M; Gabin, Blanca. 1998. "Hacia Un enfoque integral de la minoridad infractora". Carlos Álvarez Editor. Montevideo.
- García Méndez, E. 1998. Infancia: de los derechos de la justicia. Ediciones del Puerto. Buenos Aires.

- García Méndez, E. "Infancia, Ley y Democracia en América Latina. Análisis crítico del panorama legislativo en el marco de la CIDN (1990-1999)". Buenos Aires. Temis/Depalma. 2ª ed
- Goffman, E. 1980. "Estigma". Buenos Aires. Ed. Amorrortu.
- Instituto Cuesta Duarte del PIT.CNT. 1999. Infancia y Seguridad Social. Un estudio sobre la exclusión del sistema a niños en situación e pobreza. Informe.
- Jorge Jouroff (comp). 2005. Seguridad pública y derechos humanos. Ediciones de la Banda Oriental.
- Kaztman, Ruben. 1997. "Marginalidad e integración social e el Uruguay". En revista de la CEPAL.62. Santiago de Chile.
- Kaztman, R; Filgueira, F. 2001. Panorama de la Infancia y la Familia en Uruguay. Universidad Católica del Uruguay.
- Kliksberg.B. 1993. Mexico: CLAD/FCE/PNUD.
- Leopold, Sandra (2002). Tratos y Destratos. Políticas Públicas de atención a la infancia en el Uruguay (1934-1973) Tesis de maestría en Servicio Social. UFRJ-UDELAR. Montevideo.
- Pastorini, Alejandra. Políticas Sociales en el escenario neoliberal. Texto extraído de la tesis de maestría en Servicio Social. "O teatro das políticas sociais. Autores, atores e espectadores no cenário neoliberal". UFRJ, 1995.
- Portillo, A. 1988. Estado y Minoridad en el Uruguay. Montevideo: centro de Formación en Educación Especializada.
- Revellato, J. 1997. Horizontes éticos en la práctica social del educador, en ficha del centro de formación y estudios del Inau.

- Sirvent, M, T. 1997. Multipobrezas, violencia y Educación. En Revista Voces N° 2. Montevideo.
- Terra, J, P. 1989. "Creciendo en condiciones de riesgo. Niños pobres en Uruguay": Claeh.
- UNICEF. 1996. Estado Mundial de la Infancia.
- Uriarte Carlos, Derechos del Niño-Adolescente y violencia, s/d.
- Uriarte Carlos. 1997. El Uruguay de los 90: Entre políticas criminales y políticas sociales. Ielsur. Montevideo.
- Uriarte, C, E. 1999. "Control Institucional de la Niñez Adolescencia en Infracción". Carlos Alvarez Editor. Montevideo.
- Zaffaroni, E. 1986. Sistemas Penales y Derechos Humanos en América Latina (informe final). Buenos Aires.

Fuentes secundarias.

- Cámara de Senadores. Diario de Sesiones de la "Proyecto de Ley de la Comisión de Constitución y Legislación del Senado. Carpeta N° 192/95. Biblioteca del Palacio Legislativo.
- Código de la Niñez y la Adolescencia. Ley N° 17.823, de 7 de setiembre de 2004.
- Constitución de la República Oriental del Uruguay.
- Dirección General de Estadística y Censo. Censo 1996.
- Discurso del Dr. Tabaré Vázquez ante la Asamblea General y ante el pueblo Uruguayo el día de asunción del gobierno, transcritos en el Diario La República, 2 de marzo de 2005-añoXVII, N° 5911.
- Ley de Seguridad Ciudadana N° 16707, de 12 de Julio de 1995.
- Instituto Nacional de Estadística. 2003. Estimaciones de Pobreza por el Método de ingreso.
- Tome, E. 1946. Código del Niño de 1934. Buenos Aires, 2ª edición.
- UNICEF. Convención Sobre los Derechos del Niño.