

ANÁLISIS DE LOS CAMBIOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFANCIA

Socorro García

1.-INTRODUCCION

En el campo de las Políticas Sociales, la preocupación por la infancia y adolescencia aparece en el Estado uruguayo desde el siglo XIX, desarrollando estrategias específicas dirigidas a ese sector de la población.

En 1934, con la sanción del Código del Niño, se crea el Consejo del Niño y los Juzgados de Menores como organismos especializados, conformando el marco jurídico y administrativo de las políticas públicas de infancia.

Desde esa fecha hasta el presente se han procesado cambios de distinto tenor que refieren a diferentes dimensiones de dichas políticas.

La complejidad del tema posibilita diversos enfoques para su análisis, entre los cuales se considera como especialmente relevante, el estudio de los cambios operados en relación a la concepción del sujeto de las políticas, los sectores a que van dirigidas, y el tipo de respuestas desarrolladas.

Su importancia como objeto de investigación se fundamenta en cuestiones de distinta naturaleza que ponen en evidencia su centralidad y justifican el presente trabajo.

Entre ellas cabe destacar:

- escaso análisis en profundidad de una política social tradicional que muy tempranamente ha sido considerada política de bienestar;
- en el Uruguay los niños, niñas y adolescentes constituyen un recurso escaso, nacen pocos niños y el 40% de la población con NBI en Montevideo son niños menores de 14 años; lo que plantea cuestiones centrales en relación a la reproducción biológica y social de la población;
- el ajuste fiscal que caracteriza a las políticas económicas en las últimas décadas ha significado una reducción del gasto público- particularmente social- que afecta las políticas dirigidas a este sector;

- la discusión sobre la reforma del Estado, la reformulación de las funciones y tamaño del mismo, las formas de articulación de los actores sociales y estatales en la búsqueda de una nueva ecuación constituyen interrogantes fuertes en la agenda de las políticas de infancia;

- la ratificación de la Convención de los Derechos del Niño por parte del gobierno uruguayo que reubica el tema en relación a las políticas públicas;

Los resultados de este estudio pretenden contribuir al diagnóstico y formulación de políticas públicas de infancia en el marco de las actuales condiciones socio-políticas, a partir de:

- describir y sistematizar las concepciones acerca de los sujetos de las políticas tal como se expresan en los marcos jurídico-administrativos que orientan las acciones en este campo

- relevar y construir una tipología de las estrategias y respuestas desarrolladas por el organismo estatal responsable de la protección a la infancia

- identificar la relación de los cambios operados con los procesos desarrollados a nivel del Estado, particularmente en relación a la crisis del Estado Benefactor

- formular recomendaciones que aporten al diseño de políticas y estrategias y a la profundización de temas relevantes que justifiquen la realización de estudios específicos

2.- ASPECTOS METODOLOGICOS

El presente estudio se plantea desentrañar los cambios operados en las dimensiones señaladas, tal como se expresan en el marco jurídico-programático del Consejo del Niño y del INAME, desde 1934 a 1997.

La estrategia metodológica básica de este proyecto consiste en el análisis de fuentes secundarias, fundamentalmente registros, por lo que, su recorte empírico refiere al estudio del marco jurídico-administrativo expresado en la ley de creación del Consejo del Niño y del INAME, así como de los documentos de reestructura organizativa de ambos organismos y de los programas desarrollados.

Los períodos considerados como expresión de cambios se han ordenado de la siguiente forma:

1934-1975 comprende desde la aprobación del Código del Niño y la primera reforma administrativa del Consejo del Niño hasta el proceso dictatorial

1975-1985 comprende el período de instauración de la dictadura militar y su expresión en las orientaciones dadas a las políticas públicas de infancia

1985-1997 nos ubica en la polémica actual en cuanto al papel del Estado y la profundización de las políticas económicas orientadas al mercado. En el campo que nos ocupa, coincide con la sanción de la ley de creación del INAME y su consecuente reestructura administrativa, y con la ratificación de la Convención de los Derechos del Niño, por lo que será considerado con especial relevancia en relación a su centralidad en los cambios operados en el tema que nos ocupa.

La información será ordenada en torno a dos dimensiones: Institucionalidad y sujeto de la política

La institucionalidad refiere, desde un punto de vista macro, a la ubicación del Consejo del Niño como organismo del Estado en relación a la organización jurídico-administrativa del aparato estatal; y desde un punto de vista micro, a las reformas administrativas internas en relación a su estructura organizativa.

El análisis de esta dimensión también se propone, relevar las estrategias o programas desarrollados y analizar su relación con la concepción de sujeto que las orienta.

En cuanto al sujeto de la política el análisis busca identificar si las mismas están dirigidas al niño y/o a la unidad familiar, así como qué sector de la población contemplan como grupo meta, y su relación con los marcos teóricos que la sustentan.

La hipótesis básica que orienta este estudio consiste en que las políticas públicas de infancia en nuestro país, históricamente han sido de carácter residual, dirigidas a focos poblacionales, en tanto grupos de "desvío", por lo que implican estrategias fundamentalmente asistenciales y de control social.

Este documento comprende el marco teórico que orienta el trabajo y particularmente el análisis del primer período señalado (1934-1975).

Dos próximos documentos abordarán los otros períodos seleccionados como expresión de cambios en las políticas públicas de infancia, y avanzarán en la construcción de una tipología de las estrategias implementadas y en recomendaciones que aporten a este campo específico de las políticas públicas.

3.- HACI A UNA CONCPETUALIZACION DE POLI TI CA

Sin pretender introducir un análisis de las diferentes perspectivas teóricas que abordan el tema de las políticas sociales, y particularmente de las políticas

públicas, es intención contextualizar nuestro análisis, explicitando la noción de política que lo orienta.

Según Aguilar Villanueva, la política es básicamente un comportamiento propositivo que *"se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: es una acción con sentido"*, y pone especial énfasis en su carácter procesual en tanto conjunto de acciones en un doble sentido, como *"el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido."* (Aguilar Villanueva, 1992, tomo 2:24-6).

Es decir, que importa tanto lo que se propone intencionalmente como lo que efectivamente ocurre cuando se lleva a cabo.

Para este autor la política como categoría analítica incluye, en consecuencia, tres instancias referidas al diseño de una acción intencional planificada, el curso que efectivamente toman las acciones como consecuencia de las diversas mediaciones que implica su ejecución y los resultados o hechos que efectivamente produce.

Por otro lado, al referirse a la tesis central de Allison (Graham T. Allison-1971) plantea: *"Su tesis central es que el análisis y la elaboración de las políticas no se efectúan mediante algún dispositivo de observación transparente de los hechos que de manera directa revelan su verdad a un investigador sin preconcepciones. Al contrario, el análisis y la elaboración política suceden desde un apriori cognoscitivo que proyecta su orden lógico en la secuencia de los hechos observados y que selectivamente toma ciertos componentes y establece ciertas correlaciones. Los sucesos se miran desde específicos 'lentes conceptuales' y toman el aspecto que los lentes conceden. Fuera de metáfora, el investigador o el hacedor de las políticas opera de entrada con supuestos y categorías relativos a la composición y comportamiento de la realidad que configuran 'modelos conceptuales', marcos de referencia, implícitos o explícitos."* (op. cit. pag 36)

Lo antedicho estaría condicionando la forma de definir, problematizar y explicar los hechos objeto de estudio así como de sus cursos de acción futuros. Es decir, determina el cómo y por qué se focaliza el análisis y cómo y por qué se diseñan ciertos cursos de acción y no otros.

Esta perspectiva orienta la investigación que nos ocupa, en el sentido de centrar nuestra mirada desde las tres instancias señaladas por Aguilar Villanueva, así como en la explicitación de los modelos conceptuales y marcos de referencia de las políticas analizadas.

La concepción de sujeto en que se sustentan y su vinculación con los cursos de acción diseñados y efectivamente desarrollados, responden a determinados

modelos conceptuales, cuya explicitación posibilitará explicar las dimensiones seleccionadas para el presente estudio.

Por otra parte, parece oportuno ubicar las políticas analizadas en el marco de la clasificación que Aguilar toma de Lowi en términos de políticas regulatorias, distributivas y redistributivas, en relación a los costos y beneficios que los grupos de interés esperan de ellas. (op. cit. pag. 32).

Según este autor, mientras que la política distributiva no pone en juego rivalidades, por lo que habilitan apoyos recíprocos entre demandantes no antagónicos y pueden ser atendidas con recursos públicos siempre divisibles, las políticas regulatorias y redistributivas enfrentan intereses contrapuestos o exclusivos por lo que constituyen arenas más tensas y conflictivas entre grupos de interés.

Lowi utiliza como criterio para la clasificación el tipo de impacto generado por la política o esperado por la sociedad, en tanto funciones que el gobierno puede llevar a cabo.

En el campo de las políticas públicas de infancia, estaríamos ante la presencia de políticas básicamente distributivas, según la clasificación propuesta por Lowi, en tanto *"... decisiones altamente individualizadas... en las que el favorecido y el desfavorecido, el perdedor y el beneficiario, no necesitan enfrentarse directamente."* (Lowi, Theodore, 1992:100-103)

Por último, parece relevante introducir brevemente la especificación de a qué remite el carácter público de las políticas, en el sentido de su pertenencia al ámbito de lo público en oposición al ámbito de lo privado.

"El ámbito de lo privado es el relativo a los diversos intercambios libres (competitivos o cooperativos) entre individuos para la obtención de utilidades reservadas y exclusivas. El ámbito de lo público rebasa, en cambio, la restricción individual, privativa, y concierne a lo que es accesible y disponible sin excepción para todos los individuos de la asociación política, y lo que puede ser argumentado como algo que es de interés y utilidad para todos los individuos de la asociación política." (Aguilar Villanueva, tomo 1:28)

Es en este sentido que se conciben las políticas de infancia como políticas esencialmente públicas, en tanto acciones de interés general. Obviamente el grado de vinculación entre lo público y lo estatal, lo público y las políticas gubernamentales ha variado a lo largo del tiempo, fundamentalmente en el campo de lo social, y esto tiene expresiones específicas en el tema que nos ocupa.

4.- DESDE LA PROMULGACION DEL CODIGO DEL NIÑO AL PROCESO DI CTATORIAL

4.1.- De la institucionalidad en relación al aparato estatal

La promulgación del Código del Niño se ubica en un contexto específico desde el punto de vista del modelo de Estado social imperante en ese momento histórico en nuestro país.

En esta línea de análisis, F. Filgueira ubica la construcción de un Estado interventor en el campo de las políticas sociales, en el período correspondiente a las administraciones de Batlle y Ordoñez. (Filgueira, F. 1994)

No obstante, este autor coloca la discusión en cuanto al modelo uruguayo, desde la gestación del Estado hasta los años cuarenta, en términos de desestimar su vinculación con el Estado de Bienestar. El carácter básicamente urbano de la cobertura y el tipo de estrategias desarrolladas caracterizaría al modelo uruguayo como "Estado asistencial".

Como telón de fondo, aparece la necesidad de ejercer el control social que garantizara el pasaje de la barbarie a la civilización y creara las bases para la ciudadanía de un futuro Estado liberal.

Período marcado por una fuerte influencia del sistema político, que a través del Estado busca la conformación de una sociedad alternativa a la tradicional. *"No es, pues, la sociedad la que presiona en un primer momento sobre el sistema político y sobre el Estado para el logro de dispositivos de cobertura y beneficios sociales. Tampoco es el Estado el que se ve en la necesidad de regular una sociedad emergente que presenta nuevos sujetos y actores. Es el sistema político a través del Estado el que procura 'crear' una sociedad alternativa a la tradicional."* (Filgueira, F.1994:24 y ss)

Es decir, que en el Uruguay, las políticas sociales han tenido un carácter anticipatorio, en el sentido de que la política se ha anticipado a las demandas del sistema. Particularmente en el campo de la infancia, las políticas sociales se han caracterizado por esta ausencia de actores organizados que demanden, aparecen como anticipación del Estado, vinculadas a la solución de "desvíos", por lo tanto de carácter básicamente paliativo.

La década del 30 se caracteriza por una ruptura interna del batllismo que conduce al golpe de Estado de Gabriel Terra e inicia una nueva etapa del Estado social uruguayo, que se expresa en la expansión de muchos de los servicios, que adquieren un carácter más universal.

Es en este marco que se procesa el Código del Niño y la creación del Consejo del Niño como organismo rector de las políticas de infancia en nuestro país, impregnado de las características mencionadas, tanto en lo que refiere a la anticipación del Estado como a su orientación fuertemente vinculada al control social.

Coincidente con la aprobación de la nueva Constitución de 1934, recoge la concepción de la unidad familiar como célula básica e insustituible para el

desarrollo de la sociedad, y por lo tanto objeto de protección por parte del Estado. (Filgueira, F.Mdeo.1994:31-32)

En este contexto político se crea el Consejo del Niño, respondiendo a la necesidad de unificar y centralizar los esfuerzos realizados hasta el momento respecto de la protección de la niñez, ubicados en distintos Ministerios.

El Ministerio de Instrucción Pública entendía en lo referente a la Educación y la Enseñanza, y constituía la autoridad del Consejo del Patronato de Delincuentes y Menores.

El Ministerio de Industrias era la autoridad de la Asistencia Pública Nacional, por lo que comprendía la atención del niño enfermo hasta la mayoría de edad.

El Ministerio del Interior, a través de las Fiscalías y de la Policía intervenía en la orientación del niño abandonado o infractor.

En el año 1933, el Presidente de la República en acuerdo con la Junta de Gobierno designa una comisión honoraria integrada básicamente por médicos, con el cometido de revisar y unificar la legislación dispersa existente sobre infancia, así como de elaborar un proyecto de protección y patronato de la infancia, en el marco del Ministerio de Instrucción Pública.

Al año siguiente, una vez elevado el proyecto y aprobado por la Asamblea, se crea el Ministerio de Protección a la Infancia con la finalidad de reunir en una sola jefatura estos servicios dispersos a cargo de autoridades distintas.

Dicho Ministerio tuvo carácter transitorio ya que funcionó durante la elaboración del proyecto del Código del Niño, ley promulgada en abril de 1934. Con su promulgación se crea una autoridad central y única de protección a la infancia llamada Consejo del Niño.

En mayo del mismo año el Poder Ejecutivo designa a los integrantes del Consejo del Niño y simultáneamente da por culminadas las funciones del Ministerio recientemente creado.

La misma Comisión responsable de la elaboración del proyecto del Código del Niño plantea como forma de organización del Consejo del Niño una modalidad mixta, integrado por el Director General de Protección a la Infancia en calidad de Presidente y como consejeros, el Director del Instituto de Pediatría y Puericultura, el Profesor de la Clínica de Niños, un abogado de la Alta Corte de Justicia, un maestro del Consejo de Enseñanza Primaria y tres miembros más designados por el Poder Ejecutivo a partir de ternas a propuestas por el Ministerio de Trabajo, la Dirección de la Enseñanza Industrial y las Instituciones Privadas dedicadas a la protección de la infancia.

En el interior del país se prevé la organización de Comités Delegados Departamentales, como réplica de la organización central, a los efectos de implementar en cada Departamento la política definida a nivel central.

Desde el punto de vista ministerial pasa a depender del Ministerio de Salud Pública, siendo los presidentes del período analizado integrantes del elenco político provenientes básicamente del campo de la medicina.

En esta dimensión se evidencia la medicalización de las políticas de infancia, tanto por la fuerte presencia de médicos en el diseño e implementación de la

política -en este período la mayoría de las autoridades de los diversos servicios del Consejo del Niño fueron asumidas por médicos- como por su ubicación en la cartera de Salud Pública. Mirada médica que, como veremos más adelante, implica una concepción de infancia y familia y de higiene física y social.

Esto vinculado además a los cuatro pilares sobre el cual se estructura el "incipiente Estado social", de acuerdo al análisis de Filgueira.

Según este autor los mismos se corresponden con la Asistencia Pública, la instrucción pública, el mercado laboral y la política sobre el retiro de la fuerza de trabajo.

Es sobre la base de la Asistencia Pública que se construyen las políticas públicas de infancia, lo que permea sus objetivos y estrategias.

De acuerdo al planteo de este autor, la Asistencia Pública es creada en 1910 con la finalidad de administrar las instituciones de beneficencia dedicadas a la salud pública existentes, orientadas por una concepción de caridad muy vinculada a la participación de la Iglesia.

Es en este marco que *"En la segunda década del siglo comenzó a desenvolverse un programa de atención a la infancia y la maternidad."* (op. cit.: 17)

Este período se caracteriza por una expansión de los servicios de asistencia pública y de especialización funcional en materia de salud, se construye un hospital para niños, así como *"...una gota de leche para atender niños hasta los dos años de edad y asilos para niños de mayor edad, así como una Casa de Maternidad en 1915."* (op. cit.:18)

Confirmando esta línea de análisis, al estudiar la génesis del Servicio Social, Luis Acosta plantea que "Si la asistencia pública es el producto de la laicización de la caridad,...ya no es el sacerdote el responsable por el servicio, la responsabilidad ahora está en manos de los médicos, representantes de la ciencia..." (Acosta, Luis.1998:12)

"El Estado batllista está por detrás del proceso de medicalización de la enfermedad, la muerte, los nacimientos. La creación de hospitales es un indicador de este proceso y esta articulación entre el Estado asistencial y la medicalización de la sociedad." (op. cit. :14)

"El higienismo fue parte de un proyecto socio-cultural de gobernar por hegemonía a las 'clases peligrosas', acostumbrándolas a ser constantemente vigiladas y controladas en nombre de la salud..." (op. cit.:21)

Estos elementos estarían determinando los supuestos y categorías respecto de una determinada concepción de la realidad social, que ha condicionado los cursos de acción que caracterizan a las políticas públicas de infancia en este período y que permea hasta el presente las diferentes instancias en el proceso de su diseño y ejecución.

4.2.- De la institucionalidad en relación a las estrategias desarrollados y su relación con el sujeto de las políticas

4.2.1.-Las primeras acciones

Analizar las estrategias desarrolladas en este período y desentrañar la concepción de sujeto en que se sustentan, implica la consideración de la infancia y la familia como categorías que se construyen en interacción con diversas dimensiones de la sociedad.

En el caso de la infancia, la época "civilizada", al decir de Barrán, implica un profundo cambio en los supuestos culturales. *"El niño será visto como un ser diferente, con derechos y deberes propios de su edad....."* (Barrán, José Pedro. 1993:101)

Pero al mismo tiempo que se le diferenció, se le segregó, y es esta una de las tensiones que caracterizan la preocupación por la infancia. El cuidado de los niños comenzó a constituirse en preocupación social y del Estado, el niño fue objeto de amor y a la vez de vigilancia. *"Así, el descubrimiento del niño equivalió tanto a la proclamación del amor paterno como a la necesidad de su vigilancia esmerada, continua y personal, y su culpabilización"*. (op. cit.: 123)

Esto vinculado al poder médico que caracterizó a este período histórico, constituyendo otra clave que permite interpretar lo social y la infancia como construcción social.

"El poder médico absoluto se ejerció sobre marginados, pobres, locos y mujeres, en ese orden y no en otro."....."En realidad, lo que convirtió al poder médico en el único poder absoluto, legítimo en el Uruguay del Novecientos, fue la cura del pobre e 'ignorante'". (Barrán, José Pedro.1995:16)

Es desde esta perspectiva teórica que surge el Código del Niño como la expresión más relevante del reconocimiento del niño como un ser en formación y con derechos inherentes a su condición de tal, a la vez que como objeto de protección y vigilancia. En su art. 10. establece como sujetos de la política los *"menores desde su gestación hasta la mayoría de edad"*, en aquel entonces ubicada en los 21 años.

Este texto legal determina la organización que deberá darse el Consejo del Niño, estructurada en Divisiones según edades:

División Prenatal (protección del niño antes del nacimiento)

División Primera Infancia (protección del niño de 0 a 3 años)

División Segunda Infancia (protección del niño de 6 a 14 años de edad)

División Adolescencia y Trabajo (protección del adolescente, desde los 14 años hasta la mayoría de edad).

Dicha organización jerarquiza como criterio ordenador una perspectiva cronológica. Es el ciclo biológico y no el niño como ser integral la pauta ordenadora respecto de los sujetos de la política, como producto de la primacía del saber y poder médico.

En el art. 7o. se describen las necesidades a atender, ya sea directamente por el Consejo del Niño o a través de otras organizaciones, donde se incluye la asistencia a la mujer embarazada, a la madre y el recién nacido, a la madre soltera y a la madre trabajadora.

Asimismo en el Capítulo V De la protección prenatal, señala como objetivo la protección y asistencia del embarazo, y asistencia del parto y del puerperio.

No obstante lo previsto en el Código del Niño, en la Memoria del Consejo del Niño correspondiente al período 1943-46, se plantea que la División Prenatal no estaba aún organizada, encontrándose en elaboración su plan de acción. Respecto de la División Primera Infancia en cuanto al sector a que van dirigidas sus acciones, tanto en el Código como en la Memoria mencionada, plantea toda la población de niños desde su nacimiento hasta los 3 años, proponiéndose el contralor del universo de los menores en ese tramo etario, cuando exista falta de vigilancia médica, en coordinación con el Ministerio de Salud Pública.

"Un número de 12.000 niños menores de 3 años, representando algo más del tercio de la población de esta edad de Montevideo, se encuentra bajo contralor más o menos completo de la Div. Primera Infancia....." (Memoria del Consejo del Niño 1943-1946-Dr. Julio Bauzá).

Propone además acciones referidas a madres menores de edad y ayuda social y económica a la madre como medio de prevenir el abandono.

Comprende la Casa del Niño, donde ingresan los niños *"que por razones de distinta índole, deben privarse del calor del hogar al cual debieron pertenecer"* y que *"en número de un millar por año, los que no son devueltos a sus familiares, pasarán a colocación familiar en 'Hogares Sustitutos'....."*; cuatro centros de protección materno-infantiles, 12 dispensarios con Consultorios Gota de Leche, las Creches y los refectorios materno-infantiles. Dentro de la Casa del Niño funcionan *"dos albergues para madres menores con sus niños"*, donde permanecen internados mientras se resuelve la situación motivo de ingreso. El resto de los servicios mencionados son de carácter externo, concebidos básicamente como "de vigilancia higiénica" o "inspección médica".

Al referirse a las demandas recibidas señala como motivo más frecuente de ingreso a la Cuna, el factor económico, siguiéndole la prematurez, enfermedad de la madre y órdenes judiciales. En el caso del Albergue para madres señala que llegan madres mayores y menores, siendo lo más frecuente la madre soltera sin recursos económicos ni ayuda familiar.

En cuanto a los niños que concurren a los Consultorios Gotas de Leche refiere a niños que viven en la zona, habitualmente hijos de familias pobres, "protegidos" que han sido entregados por sus madres a personas extrañas para su cuidado, niños cuyas familias reciben ayuda del Servicio Social y "niños del Estado" a cargo de cuidadora o nodrizas.

Se establece que la acción de esta División debe contemplar dos polos: *"por un lado el niño en su faz individual (vigilancia de su desarrollo somato-psíquico)..... y por otro lado el complejo social familiar, ubicando la prevención del abandono, en un proceso de normalización social de la familia, para evitar el parasitismo social tan frecuente en nuestro medio"*.

En este período se señala además la extensión de la cobertura en cuanto a la Primera Infancia al interior del país: *"el número de instituciones creadas y subvencionadas, que actualmente se ocupan de la madre que amamanta a su hijo, de Casas Cunas para niños de primera edad y preescolares y de Consultorios Gotas de Lecha pasa de cincuenta...."*.

La División Segunda Infancia, se propone como sujetos de sus acciones los niños pre-escolares temporaria o definitivamente abandonados y *"niños hijos de madres necesitadas, obligadas a dejar su hogar para desempeñar algún trabajo u ocupación, o a los niños de madres muy pobres con muchos hijos a quienes con sus escasos medios no podrían cuidar y educar convenientemente"*.

(Memoria del Consejo del Niño 1943-46)

La estrategia básica desarrollada se concentra en la institución de internación Dámaso A. Larrañaga: *"Hay un problema angustioso que es necesario resolver con urgencia y es el que se refiere a la super-población de la institución Larrañaga.".....*

Para restituir los niños a su hogar existen dificultades insalvables *"pues en general el ingreso del niño obedece a miseria, enfermedad, desavenencias en su hogar"*. (La obra del Consejo del Niño en 1944. Resumen de la memoria. Publicación)

Incluye además las Escuelas Maternales como servicios prestados durante el día a niños "hijos de madres necesitadas" y la protección a mayores de 6 años hasta la edad de 14, cuando se encuentren en el sistema de colocación familiar remunerada.

La División Adolescencia y Trabajo toma a su cargo los problemas referentes a niños de más de 14 años, "en situación de abandono moral o material, o de falta social, a los que se agrega la aplicación de las leyes relativas al trabajo de menores".

Comprende básicamente establecimientos de internación, con programas específicos de actividades, conceptualizando a los menores atendidos como *"segregados del seno de la sociedad, y que al incorporarse al establecimiento lo hacen con todas sus imperfecciones derivadas de la herencia o del ambiente en el que han vivido"*. (La obra del Consejo del Niño en 1944. Resumen de la Memoria. Publicación).

Los cometidos se plantean en términos de reeducación y corrección, así como de represión de la mendicidad y vagancia.

En cuanto a la cobertura, se limita básicamente a Montevideo, aunque en la Memoria se plantea preocupación por extenderla al interior del país, ante la comprobación del "desarrollo de la vagancia y la delincuencia juvenil".

Respondiendo a esto se crean Albergues en las capitales departamentales, tanto para varones como para niñas en situación de desamparo o que hubieren cometido faltas de orden social.

Respecto de la unidad familiar, en la Memoria que venimos analizando en el apartado Consideraciones sobre la proyectada jubilación de amas y cuidadoras se plantea *"La colectividad tiene interés en que los niños pertenezcan al hogar en que han nacido....."*

".....debe tenerse presente que el Estado tiene interés en que los niños que le son confiados, vuelvan a su hogar en cuanto ello sea posible....." ; y al caracterizar las familias en tanto fundamentación de la necesaria protección del niño, dice: *"El niño nacido a menudo de padres que habrán de transmitirle por*

herencia deficiencias ancestrales, cuando no taras degenerativas, criado en un ambiente de cultura inexistente o negativa.....", etcétera.

En grandes líneas y sin abordar el análisis de cada servicio en particular, el Código del Niño, y su órgano administrativo plantean cuatro tipos de "realizaciones de Bienestar Infantil": sociales, higiénicas, jurídicas y pedagógicas.

En cuanto a las realizaciones sociales propone y ejecuta cinco líneas de acción:

- Profilaxia del abandono infantil a través de subsidios a los padres y la prohibición de separar al niño menor de 12 años de su hogar
- Colocación familiar remunerada y gratuita
- Protección moral mediante el contralor cinematográfico, de publicaciones de publicidad del nombre de los menores en falta
- Trabajo de los menores mediante el control y la prohibición del trabajo de menores de 14 años sin autorización, en tareas peligrosas e insalubres, trabajo nocturno o en la vía pública
- Servicio Social a través de la creación de las escuelas de servicio social y la inclusión de la función como preponderante en este campo

En cuanto a las realizaciones higiénicas propone:

- Protección de la madre a través básicamente de los consultorios y los refugios de embarazadas
- Protección del lactante mediante la vigilancia médica de todo niño menor de 3 años y la creación de hogares diurnos y consultorios infantiles
- Sanidad escolar que comprende la vigilancia médica en las escuelas públicas y privadas, consultorios odontológicos, escuelas y campamentos al aire libre
- Profilaxia dirigida a la prevención y vacunación obligatoria

En el área de las realizaciones jurídicas cabe destacar:

- creación de los Juzgados Ldos. de Menores
- la legislación sobre investigación de paternidad, pensiones alimenticias y adopción

Por último plantea como estrategias pedagógicas:

- obligatoriedad de la enseñanza primaria
- Centros educacionales para menores asistidos a través de la creación de Casas de Observación, Escuelas Maternales y Jardines de Infantes, Albergues y Casas-Hogares, Colonias e Internados particulares subvencionados por el Consejo del Niño

Tal como surge de lo expuesto, el sujeto fundamental y casi exclusivo de las políticas durante el período hasta aquí analizado (1934-1946) es el niño/a en sus diferentes etapas del ciclo vital.

Se infantiliza la etapa pre-escolar y en ella el binomio madre- hijo, la madre como un recurso esencial desde el punto de vista médico y biológico para el normal desarrollo del niño, con escasas o casi nulas referencias a la unidad familiar como sujeto y objeto de sus cometidos y estrategias.

Surge el peso de las acciones higiénicas, jurídicas y pedagógicas, impregnando la concepción de la cuestión social y ésta referida a la "profilaxia del abandono", lo que indica la medicalización del concepto de abandono, a la sustitución de la

familia de origen, y el trabajo vinculado a la "rehabilitación" de los adolescentes, como instancia central de las estrategias propuestas en esta etapa de la vida de los menores.

Se plantea la creación y centralidad del Servicio Social vinculado a la función de control y educación como disciplinamiento de las familias, en tanto portadoras de "taras degenerativas" y a los niños nacidos en ellas herederos de esas imperfecciones.

Remite a los llamados "dictados disciplinantes del poder y el saber médicos" de Barrán muy relacionado al control social de los sectores populares por parte del Estado.

Asimismo aparece con fuerza el Servicio Social como intervención técnica en sustitución de la caridad. En esta línea de análisis, Donzelot plantea su ubicación en una red de tutores sociales y técnicos en la que se incrusta la familia y aparece como colonizada, y en ese contexto el niño alrededor del cual hay una serie de círculos concéntricos: la familia, los técnicos, los tutores sociales. Plantea la paradoja entre el surgimiento de un derecho de los niños, de un reequilibrio de la relación hombre-mujer y al mismo tiempo la profundización de acciones de carácter tutelar: *"cuanto más esos derechos son proclamados, más se cierra en torno a la familia pobre la opresión de una fuerza tutelar"*.

(Donzelot, 1986:98)

"Es decir, el Código establece un modelo de familia y de niño, proclama derechos, impone obligaciones, amenaza con sancionar. Cuando una familia o niño escapa a ese modelo, crea las categorías necesarias (abandono e infracción) para 'controlar' tales situaciones, insertando al niño dentro del sistema de tutela." (De Martino, Mónica. 1995:45)

En esta misma línea de análisis, y en relación al planteo de Donzelot, Elizabeth Jelin toma el concepto de "policiamiento" como concepto clave en tanto comprende todos los mecanismos que garanticen la calidad de una población y la fortaleza de la nación, la familia no como parte del mundo privado, sino como parte de "lo social", sobre lo cual se ejerce el policiamiento y el control a través de diversas instituciones sociales.

Importa en este sentido resaltar, por su vinculación con el lugar de la madre en el discurso que analizamos, lo que la autora plantea en cuanto a la familia vista desde la perspectiva del mantenimiento y reproducción de la población. *"El término 'reproducción' incluye analíticamente tres dimensiones o niveles: la reproducción biológica, que en el plano familiar significa tener hijos y en el plano social se refiere a los aspectos socio-demográficos de la fecundidad; la reproducción cotidiana, o sea el mantenimiento de la población existente a través de las tareas domésticas de subsistencia; y la reproducción social, o sea todas las tareas extraproductivas dirigidas al mantenimiento del sistema social"*.

Y desde esta perspectiva también la definición de la identidad femenina reducida al hecho biológico de la reproducción. (Jelin, Elizabeth. 199 :10-13)

De ahí que las estrategias analizadas ponen en evidencia la consideración de la madre como sujeto en relación a la reproducción biológica, pero expulsada o

sustituida en el ámbito de la reproducción social, en tanto pertenece a sectores considerados grupos desviados de lo considerado "normal".

Ante la contradicción protección/expulsión de la unidad familiar se jerarquiza la implementación de servicios de sustitución de la familia de origen: *"la colocación familiar constituye la base fundamental de la protección al niño: alrededor del 85% de los menores están colocados en hogares sustitutos". "Si un niño no puede estar en su propio hogar debe estarlo en otro que lo sustituya y en el que se le considere como un hijo propio".* ("La obra del Consejo del Niño en 1944" Informe del Consejo actuante).

En este mismo informe se plantea la colocación familiar como *"única forma de descongestionar"* la situación de superpoblación de los Internados. Y si bien plantea como *"solución ideal"* el restituirlos a su hogar, se descarta esta posibilidad apelando a la incapacidad de las familias y a la ausencia de recursos en términos de Visitadoras Sociales que posibilitaran su seguimiento y control. Por otro lado las estrategias desarrolladas denotan la inexistencia de programas o servicios destinados a la protección de la unidad familiar.

En síntesis, del material analizado surge:

- la centralidad del niño aislado de la unidad familiar como sujeto de la política de infancia
- la consideración de la madre desde la perspectiva de la reproducción biológica y su sustitución en el campo de la reproducción social
- la prevalencia de acciones dirigidas hacia sectores pobres de la sociedad, salvo en el período preescolar en el que se plantea una cobertura del universo de menores en ese tramo etario
- la identificación de pobreza con peligrosidad y enfermedad y en consecuencia la estigmatización de la categoría menor, como construcción social y semántica
- fuerte contradicción respecto de la consideración de la familia, en tanto se plantea como irremplazable y a la vez se le considera incapaz de orientar y proteger a sus hijos si no responde al modelo imperante, por lo que debe ser sometida al control/vigilancia del Estado o ser sustituida por éste garantizando cierto modelo en la reproducción social
- el desarrollo concomitante de estrategias de control social, orientadas básicamente hacia la exclusión-internación o sustitución de la familia biológica
- desarrollo de estrategias básicamente médicas y de control/profilaxis sustentadas en el "higienismo" que caracterizó el presente período
- énfasis de cobertura en Montevideo e inicio de una política dirigida al interior del país de carácter básicamente urbano

4.2.2.- Cambios relevantes a nivel de los medios utilizados

Creación del Salario Social Infantil y primera reestructura administrativa del Consejo del Niño.

De acuerdo a lo planteado en la publicación "Salario Social Infantil y de capacitación. Régimen de protección y recuperación de la familia" 1969, del Dr. Domingo Sarli, hasta 1951 las autoridades del Consejo del Niño no habían creado un servicio de protección y recuperación de la familia.

Se cataloga la política desarrollada hasta ese momento como de *"internación indiscriminada, el Estado bajo apariencia de protección contribuía decididamente a la desintegración de las familias."* (Sarli, op.cit.)

Con la creación del Salario Social Infantil y de Capacitación en 1951, se busca revertir esta situación, mediante la implementación de una estrategia de "protección y recuperación de la familia", en tanto se entiende que *"las exigencias de cada una de las etapas del desarrollo serán satisfechas en forma integral si las mismas se cumplen dentro de su propia familia..."* (Sarli, op. cit.) Se propone el fortalecimiento de la unidad familiar y no su sustitución y pone en cuestión el sistema de subsidios desarrollados hasta el presente al estar limitada a "una simple e incontrolada ayuda económica". En contraposición, el Salario Social Infantil se propone una ayuda integral: económica, educativa, médica, psicológica, social y legal. Es vista como una respuesta del Estado, no con finalidad sustitutiva de la familia, sino tendiente a su fortalecimiento a través de una acción amplia, coordinada y diversificada que contemple las múltiples necesidades del sector atendido.

Al igual que las demás respuestas analizadas ésta se dirige al sector sin trabajo regular y que no percibe asignaciones familiares ni otros beneficios de orden socio-económico, caracterizado por el Dr. Sarli como "infraproletario", así como el salario social de capacitación se dirige a *"la formación profesional de los menores del sector social de más bajos niveles socioeconómicos."* (Sarli, op. cit.)

En cuanto a la cobertura, este régimen funciona dentro de los límites de Montevideo, aunque se deduce que atendía situaciones provenientes del interior del país ya que al plantear la necesidad de ampliación del régimen propone su extensión nacional *"con lo cual se paliaría el numeroso y perjudicial desplazamiento hacia la capital de familias y menores"*. (Sarli, op. cit.)

La propuesta del Salario Social Infantil y de Capacitación significa un giro en cuanto a la concepción del sujeto de las políticas de infancia, postulando la centralidad de la unidad familiar y apuntando hacia ella.

No obstante, por el tipo de estrategia - básicamente de apoyo económico- se dirige obviamente al mismo sector que el analizado en el período anterior.

Así mismo cabe señalar que postula una mayor integralidad desde una perspectiva que enfatiza lo social como eje articulador de la propuesta.

Su implementación no logró los objetivos propuestos constituyendo una estrategia marginal en el marco de las respuestas planteadas por el organismo.

En 1967 se realiza la primera reestructura del Consejo del Niño. El acceso a fuentes de información fue sumamente limitado, contando para ello con dos publicaciones internas del Consejo del Niño: "Nomenclatura, organigrama, instructivo del Consejo del Niño-1970" y "Análisis de la evolución político estructural del Consejo del Niño" de Socorro García y Melba Guariglia-1986.

La misma se propone básicamente eliminar la competencia de divisiones por edades entre la llamada División Segunda Infancia y Div. Adolescencia, tomando como criterio de abordaje "la maduración biológica o mental" de los menores, lo que sería evaluado por los técnicos, jerarquizando en este sentido la opinión del Servicio Social.

Enfatiza el enfoque técnico, organizándose en base a un criterio que intenta contemplar los diferentes problemas, prevaleciendo esto sobre el criterio por edades usado en la estructura anterior.

Las principales modificaciones consistieron en:

- concentrar la atención del binomio madre-hijo en la Div. Primera Infancia, manteniendo inmodificados los servicios existentes hasta la fecha
- creación de la División Internados con la finalidad de centralizar las estrategias de internación y modificar el carácter asilar de los internados
- creación de la División Servicio Social que nuclea básicamente respuestas de carácter "familiarista" orientadas a la familia biológica o a la sustitución de ésta (Salario Social y de Capacitación, Custodia y Colocación Familiar)
- creación de las Jefaturas Departamentales con el fin de unificar las políticas institucionales
- creación de la Escuela de Funcionarios, como indicador de la necesaria capacitación y especialización de los funcionarios dedicados a la atención directa de los menores
- diseño de un proyecto de Centros Zonales a partir de los profesionales Asistentes Sociales. Ubicado en diferentes zonas de Montevideo se propone objetivos de carácter preventivo, correccional y promocional, para *"evitar que se agraven males, preservando la salud de niño y familias, para lograr el fortalecimiento del núcleo familiar, tendiendo al logro de la satisfacción de las necesidades de esas familias mediante el uso y consumo de bienes y servicios a su disposición."*

Si bien refiere a la integración de abordajes familiar, médico, escolar plantea como importante "enfaticar en el campo de la familia". Este proyecto sin embargo, no llega a implementarse.

El énfasis en cuanto a estrategias está puesto en el área de internados, en la búsqueda de un enfoque multidisciplinario con una orientación pedagógica, social y terapéutica que da lugar al desarrollo de numerosas y novedosas experiencias.

Estas sin embargo, continúan profundizando la concepción del Estado protector, vigilante y normatizador, con muy escasa consideración de lo familiar.

Si bien la reestructura del 67 significó un cambio muy importante en los instrumentos utilizados, en las cuestiones que hacen a la concepción del sujeto y sectores a que se dirigen las acciones, no se observan modificaciones de trascendencia.

Esto responde a que el marco conceptual y doctrinario en que se sustentan las políticas desarrolladas, se mantiene incambiado. Estaríamos ante un cambio en el que predomina la lógica técnica, basado en el perfeccionamiento de los

medios utilizados y en un cierto desplazamiento de la perspectiva médica por la psicológica bajo la fuerte influencia que el psicoanálisis comienza a tener en dicho período, en el campo de la infancia.

Si bien se observan cambios en el área de internados en cuanto a revertir un sistema asilar por un sistema de atención más tecnificado, las respuestas predominantes se ubican en el campo del control social, se continúa tomando al niño como sujeto aislado de su unidad familiar, y se mantiene como grupo meta de las políticas los sectores más desprotegidos de la sociedad, a pesar del mandato del Código que refiere a todos los menores de edad.

Cabe señalar, sin embargo, que esta reestructura significó un esfuerzo por concretar estrategias de humanización y apertura institucional pioneras en la región, que se vieron luego cristalizadas, cuando no abortadas, por el proceso dictatorial que vivió nuestro país entre 1973 y 1985.

La caracterización realizada en cuanto al sujeto de las políticas, en nuestro país en este período, más allá de algunos cambios en los programas y estrategias desarrolladas, toma al niño como sujeto central, refiere casi exclusivamente a la población de bajo nivel socio-económico, en situación de "pobreza crónica" de acuerdo a la categorización de Naciones Unidas, y si bien propone estrategias orientadas a la unidad familiar, se basa en una concepción de familia y sociedad que orientan estrategias de control social expresadas básicamente en respuestas de institucionalización que encuentra sus fundamentos y justificación en ese modelo societal y familiar. Tal como plantea el Dr. Carlos Uriarte: *"el Código del Niño involucra, esencialmente una construcción social de la infancia y adolescencia a partir de un modelo de sociedad organizada, que se proyecta en tres aspectos fundamentales:*

- *En primer lugar, una forma o concepción de familia nuclear, una concepción de escuela, una concepción de relación entre niñez, adolescencia y trabajo y una concepción de higiene física y social.....*

- *En segundo lugar, el Código del Niño instrumenta la necesidad de controlar la incolumidad de estas bases ideológicas esenciales.....*

- *Y esto lo hace, en tercer lugar, con el auxilio que daba el saber médico de aquella época.....y una mezcla entre el poder médico y el poder jurídico. Y además con el auxilio del positivismo (básicamente el positivismo biológico) como un cuerpo de ideas ... todo esto concretado en lo que Emilio García Méndez ha llamado: "el magma jurídico de la infracción-abandono o del abandono-infracción" (Uriarte, Carlos, 1996:98)*

5.- CONCLUSIONES

El análisis hasta aquí realizado confirmaría la hipótesis que orienta este estudio. Los cambios operados e identificados en términos de organización interna del Consejo del Niño, y el tipo de estrategias desarrolladas, aparecen determinados por un tipo de concepción familiar en tanto instancia de reproducción biológica y social.

Vinculada a una determinada concepción del Estado y sus funciones, la concepción de familia adquiere significado y contenido en el marco de

estructuras políticas específicas, como fuera analizado desde la perspectiva de Filgueira.

Las políticas públicas de infancia en nuestro país, en el período analizado, se entrelazan implícitamente con políticas de carácter familiar, no en tanto considerar a la familia como grupo meta, sino en el sentido de que subyace en ellas y convergen, en la preservación de una concepción de familia y moral de la vida en sociedad.

La importancia de la familia como instancia de reproducción social se expresa en un conjunto de disposiciones que buscan garantizar el pasaje de la barbarie a la civilización, el logro de un determinado orden social, y esto por la imposición de una determinada moral familiar. Defendiendo el modo de producción de la clase dominante y por tanto del modo de reproducción de la estructura social correspondiente a la moral a que se vincula. (Lenoir, 1991: 787-788)

Pero también parece importante rescatar de este período el salto cualitativo que significa la consideración del niño como diferente del adulto, con necesidades y derechos propios de su especificidad.

Esto no elude la necesaria interpelación de la problematización de que ha sido objeto y cómo se expresa en términos de una acción intencional planificada, el curso que efectivamente toman las acciones y los hechos que efectivamente produce.

Del análisis realizado aparece la intencionalidad de proteger a la infancia y consecuentemente a la familia, pero el modelo de niño y familia que orienta las acciones conduce a estrategias que se expresan, en tanto resultados, en la separación del niño de su familia, como forma de garantizar cierta forma de reproducción social en relación a cierta concepción moral dominante que garantiza cierto orden social.

La perspectiva aportada por Remi Lenoir pone en evidencia la indisoluble interacción entre las dos dimensiones propuestas en este trabajo: entre institucionalidad y sujeto, entre mundo público y privado.

Este autor plantea cómo es posible en Occidente hablar de un "modelo político" de familia, de una "famille d'Etat", cuya legitimidad es impuesta por los sectores dominantes de una sociedad, *"...en faissant passer leur famille comme le modèle universel de relations familiales, les dominants des différents champs et ceux qui, á un titre ou á un autre, se sont approprié le monopole de la définition légitime de la famille légitime, défendent le mode de production de leur position sociale, et, par lá, l'ensemble de mode de reproduction de la structur sociale correspondante et la morale qui lui est liée."* (Lenoir, op. cit:788)

El análisis propuesto por este autor infantiliza esta interacción: Estado y familia aparecen indisolublemente ligados constituyendo la familia una categoría de la acción política en sí misma.

Acción que se mediatiza fundamentalmente por la medicina como instancia política que permea la instancia jurídica, en tanto conjunto de normas que reglamentan la vida en familia, trasvasando el ámbito público hacia el mundo privado.

En el campo de la infancia *"La puériculture y la pédiatrie, ensemble de pratiques qui se constituent en disciplines médicales á part entière dans la seconde moitié du 19 siècle, visent, en même temps que se développe l'enseignement ménager dans les écoles de jeunes filles, à 'régler la vie' de l'enfant et de tout ce qui l'entoure jusque dans les moindres détails."* (Lenoir: 792, op. cit.) Las estrategias analizadas ponen en evidencia la existencia de instancias materiales y simbólicas acerca de la familia, que se expresan en cierta concepción de las prácticas médico-pedagógicas, que en lugar de fortalecer a la familia, la debilitan. (Lenoir: 795, op. cit.)

La ubicación del Consejo del Niño en la órbita de los Ministerios de Instrucción Pública y de Salud Pública es expresión de esta protección/control, desde prácticas básicamente médico-pedagógicas dirigidas a la familia y los niños que la integran, que, en el caso del Consejo del Niño, en el período analizado fue expresión de esa regulación de la vida de los niños y su entorno que significó, sin lugar a dudas, un debilitamiento de la familia.

Por último, parece imprescindible confirmar a partir del análisis realizado, y como perspectiva orientadora de los próximos documentos, que las políticas públicas de infancia se construyen a partir de ciertas concepciones de la infancia pero sobre todo y fundamentalmente de cierta concepción de familia, y que ésta se *"... ha conformado en relación al mundo público de los servicios, de la legislación, del control social, de la cambiante definición del ámbito de la aplicación de la medicina, de los mecanismos de regulación de las imágenes sociales prevalecientes sobre la familia y la 'normalidad', de las ideologías e instituciones educativas, de las definiciones sociales del lugar y objetivo de la filantropía y la caridad pública* (Donzelot, 1979; Aries, 1962). Las transformaciones en todo este sistema de instituciones e ideas van dando forma históricamente al ámbito de la familia. En este enfoque, obviamente, lo doméstico y lo familiar no son vistos como parte del mundo privado, sino como parte de "lo social", aquello sobre lo cual se ejerce el policiamiento y el control. (Jelin, 1999 :12, op. cit.) Esto estaría confirmando el carácter anticipatorio de las políticas de infancia, y constituye una clave fundamental en el análisis de las dimensiones seleccionadas en los períodos siguientes.

BI B L I O G R A F I A

Código del Niño

Memoria del Consejo del Niño 1943-46 Dr. Julio Bauzá

La obra del Consejo del Niño en 1944- Publicación del Consejo del Niño

Dr. Sarli, Domingo (1969): Salario Social Infantil y de Capacitación, publicación de la Soc. Uruguaya de Pediatría

Consejo del Niño (1970): Nomenclatura, organigrama, instructivo

Acosta, Luis (1998): La génesis del Servicio Social y el higienismo" FCU Rev.

Fronteras No. 3, 1998

Aguilar Villanueva, Luis (1992): La hechura de las políticas. Grupo Editorial.

México

Barrán, José Pedro (1993): Historia de la sensibilidad en el Uruguay. Tomo 2. El disciplinamiento. Banda Oriental. Mdeo.

Barrán, José Pedro (1995): Medicina y sociedad en el Uruguay del novecientos. Tomo 2. La ortopedia de los pobres. Banda Oriental. Mdeo.

De Martino, Mónica (1995): Familia uruguaya en el 900. Rev. Fronteras No.1. FCU. Montevideo

Donzelot, Jaques (1986): A policia das familias. Graal Ltda. Brasil

Donzelot, Jaques. (1984): L'invention du social. Fayard. Francia.

Filgueira, Carlos y Filgueira, Fernando (1994): El largo adiós al país modelo. Arca. Mdeo.

Lenoir, Remi (1991): Politique familiale et construction sociale de la famille. RESP, vol 41, No. 6

Jelin, Elizabeth () Familia y unidad doméstica: mundo público y vida privada. Estudios Cedes. Bs. As.

Uriarte, Carlos (1996): Reflexiones acerca de la validación del nuevo código para la infancia y adolescencia en Niñez y adolescencia. UNICEF, Gurises Unidos, Programa de Atención al niño en la calle del INAME. Mdeo.