

TRATOS Y DESTRATOS:

Políticas públicas de atención a la infancia en el Uruguay (1934-1973)

Sandra Leopold Costáble

Master en Servicio Social
Convenio Universidad Federal de Río
de Janeiro (Escuela de Servicio
Social).
Universidad de la República .
Uruguay
(Departamento de Trabajo Social)

Orientador: Dr. Luis Eduardo Morás

Uruguay
Montevideo

2002

INDICE TEMATICO

Introducción	4
--------------------	---

PRIMERA PARTE

1.- “Cuestión social” y políticas sociales: conceptualización y líneas de debate.....	6
1.1.- La resignificación del Estado: “socialización de la política” e intervención en la “cuestión social”	8
1.2.- Las políticas sociales: consideraciones acerca de su naturaleza.....	10
2.- Infancia: el tránsito de la “indiferencia” a la “centralidad subordinada”.....	15
2.1.- De la “barbarie” a la “civilización”: breve reseña de la construcción social de la infancia en el Uruguay moderno	22

SEGUNDA PARTE

3.- La propuesta de atención a la infancia en el siglo XIX: antecedentes del “modelo de 1934”	29
3.1.- El tránsito hacia la modernización del Uruguay	34
3.2.- La antesala del “modelo de 1934”	37
4.- El “modelo de 1934”: la propuesta pública de atención a la infancia formulada en 1934.....	43
4.1.- Las bases del país “modelo”: desde la propuesta batllista a la dictadura de Terra	43
4.2.- Los sustentos normativos e institucionales del “modelo de 1934”: la sanción del Código del Niño y la creación del Consejo del Niño	51
4.2.1.- Las bases conceptuales de la propuesta: la clave ideológica del abandono moral	51
4.2.2.- Disposiciones y acciones de la propuesta: el dominio del “modelage psicosocial y moral”	59

TERCERA PARTE

5.- El tránsito de las políticas públicas de atención a la infancia desde 1934 a 1973: un estudio de las leyes y decretos formuladas al respecto	68
5.1.- Las sombras sobre la tierra: notas sobre el proceso socio-histórico desde la dictadura del 1933 a la dictadura de 1973	68
5.2.- La recurrente orientación moralizadora de las políticas de atención a la infancia en el Uruguay: una reseña de las leyes de decretos formulados al respecto durante el período 1934-1973	71
6.- Consideraciones finales	79
7.- Notas	81
8.- Referencias bibliográficas	93

INTRODUCCION

**"Crítica significa en realidad,
tanto como recuerdo..."**

**T. Adorno, Introducción a la Sociología.
España: Gedisa. 1991.**

El presente trabajo se orienta a exponer y analizar, los rasgos más notorios de las políticas públicas de atención a la infancia en Uruguay, durante el periodo 1934-1973. En su exposición, se identifican los intereses que motivaron su surgimiento y especial desarrollo, así como los fundamentos, normatividad, marco organizativo y líneas de intervención que la caracterizaron.

Dicho estudio se inscribe en el proceso de auge, crisis y decadencia del Estado asistencial uruguayo, asentado en el país a partir de las administraciones de José Batlle y Ordóñez, en las primeras décadas de este siglo. Por tanto, consideramos relevante atender, en particular, el proceso que el capitalismo experimenta en el último cuarto del siglo XIX, y que de hecho ha de constituir una visible resignificación del Estado, con notorias incidencias en la estructura social y en las instancias políticas de las sociedades nacionales.

En suma, nos resulta por demás imposible soslayar el contexto histórico en el que se conformó y evolucionó cada etapa de la propuesta de atención de la política en cuestión, apareciendo cada una de ellas, estrechamente vinculadas a los cambios económicos, políticos, sociales y culturales, acaecidos en la sociedad uruguaya a lo largo del período estudiado.

Asimismo, consideramos de interés, destacar el proceso de construcción social de la infancia a la vez que subraya que la misma no resulta comprensible en términos ontológicos.

Así, durante el proceso de su "descubrimiento", la infancia adquirirá un lugar de centralidad, pero para ello deberá renunciar a toda existencia autónoma. De hecho esta incapacidad social resultante, originará -tal cual ha enfatizado García Méndez- una cultura jurídico-social que vincula indisolublemente la oferta de protección a la declaración previa de algún tipo de incapacidad. Aquí parece generarse esa suerte de "dilema crucial" que las leyes vinculadas a la infancia presentan desde sus orígenes: atender simultáneamente el discurso de la asistencia y la protección, junto con las exigencias de orden y control social; la tensión resultante -entre "tratos" y "destratos"- adquirirá dimensiones por demás visibles que analizaremos a lo largo de esta exposición.

Para la elaboración de este trabajo, se procedió a una vasta recopilación y selección bibliográfica y se realizó un relevamiento en el Registro de Leyes y Decretos de nuestro país, acerca de la normatividad vinculada a la temática de estudio, dispuesta en el período histórico de 1934 a 1973.

El texto resultante se encuentra estructurado en tres bloques temáticos cuyos contenidos centrales se exponen a continuación.

En primera instancia, se desarrollan algunas líneas conceptuales acerca de la "cuestión social" y las políticas sociales; esta conceptualización orienta nuestra reflexión sobre las políticas de infancia en particular. Con este mismo objeto, se traza el proceso histórico de construcción social de la infancia. Al respecto, se particulariza en una breve reseña histórica el proceso que al respecto experimenta el Uruguay, observando un tránsito que, en términos generales, hemos denominado de la "indiferencia" a la "centralidad subordinada" y que para la realidad nacional se enmarca en el pasaje de la "barbarie" a la "civilización".

Constituyen referencias ineludibles en este tramo del trabajo, tanto las elaboraciones de P. Ariés, F. Dolto y W. Benjamin, como las de J.P. Barrán en nuestro medio.

Seguidamente el texto focaliza, en una instancia central de la exposición, el análisis de la propuesta pública de atención a la infancia formulada en nuestro país en 1934. Para ello se atiende en primera instancia, los antecedentes de dicha propuesta; así, se observan las orientaciones y dispositivos que, a lo largo del siglo XIX, caracterizaron la atención pública de la infancia, en relación a las dos cuestiones socialmente problematizadas que comienzan a emerger nítidamente en el escenario nacional y que luego, vertebrarán el "modelo de 1934": el abandono y la infracción.

Con respecto al "modelo de 1934", el estudio aborda sus bases conceptuales, fundamentalmente a través de la identificación de la categoría de "abandono moral", en el entendido de que en ella recae la clave ideológica de la política. Asimismo, se abordan las orientaciones que legitiman las líneas de intervención -tanto en relación al abandono como a la infracción- en un accionar que hemos caracterizado de "modelage psicosocial y moral"; conceptualización esta que recogemos, en términos genéricos, de J.P. Netto y que entendemos se ajusta notablemente a la política en cuestión.

Tanto el análisis de la propuesta de 1934, como de sus antecedentes, se entronca con el estudio del proceso de modernización capitalista del Uruguay, pues se perciben estrechamente vinculados. Se observa en particular -dada su relevancia para la conformación nacional así como para la política específica- la construcción de las bases del "país modelo", en las tres primeras décadas del siglo XX, período que se identifica, fundamentalmente, con las dos presidencias de J . Batlle y Ordóñez.

En tercer lugar, se propone un recorrido por las leyes y decretos que en relación a la infancia se sancionaron desde 1934 hasta 1973; recorrido en el cual, como ya veremos, se reafirman las orientaciones centrales de la propuesta de 1934. Este extenso período de la historia uruguaya delimitado entre dos dictaduras, muestra definitivamente, "las grietas en el muro" de un país que -tal como señala López, S. (1985, p.84)- pretendió ignorarse latinoamericano, aunque se solidarizó con las

desgracias de sus hermanos desde su torre de marfil, "sobre todo porque ha olvidado que en su interior anida la violencia".

Finalmente, se ordenan algunas líneas conclusivas y se plantean posibles vías de continuidad de este estudio, que forzosamente debería transitar por futuras profundizaciones.

CAPITULO 1

"CUESTION SOCIAL" Y POLITICAS SOCIALES: conceptualización y líneas de debate

Tal como refiere J.P. Netto (1997, p.5) "por cuestión social, en el sentido universal del término, queremos significar el conjunto de problemas políticos, sociales y económicos que el surgimiento de la clase obrera impuso en la constitución de la sociedad capitalista. Así, la cuestión social está fundamentalmente vinculada al conflicto entre el capital y el trabajo".

En esta misma línea conceptual, M. Yamamoto identifica como sustento del conjunto de las expresiones de las desigualdades de la sociedad capitalista, la contradicción existente entre la producción social de realización colectiva y la apropiación privada de los frutos obtenidos. (IAMAMOTO, 2000, p.27)

En suma, con la llamada "cuestión social" se alude al conjunto de consecuencias sociales que se manifestaron a partir de la diversificación de la estructura económica, generada por la Revolución Industrial; al respecto, las condiciones de vida y de trabajo de los obreros constituye un aspecto troncal.

A. Pastorino nos recuerda -a nuestro entender con acierto- que si bien la "cuestión social" es desigualdad y antagonismos, también es rebeldía y resistencia, "esto significa que, como totalidad contradictoria, debe ser considerada en una doble dimensión: como expresión de las desigualdades sociales (pobreza, desempleo, exclusión, etc.) y al mismo tiempo, como forma de presión social (movimientos sociales, organización sindical, etc.)". (PASTORINI, 1999, p.39)

Por tanto, el estudio de las formas de atención a la "cuestión social" en la sociedad capitalista -y particularmente de las políticas sociales- deberá considerar tanto el nivel de presión y reivindicación de los sectores subalternos, así como las intenciones de obtener legitimación del orden y del consenso social -e incluso las anticipaciones estratégicas, como señala J.P. Netto- de los grupos de poder.

V. de Paula Faleiros sintetiza claramente el desarrollo precedente, cuando señala que "si existe un campo donde es necesario considerar el movimiento real y concreto de las fuerzas sociales y de la coyuntura, ese es el de la política social". (FALEIROS apud BORGIANNI, MONTANO, 2000, p.43)

De hecho, las cuestiones relacionadas con la política social irrumpen con la aparición del movimiento obrero, en especial en el siglo XIX; tal cual lo han señalado algunos autores, la problemática concerniente a la política social está ya presente en las principales reivindicaciones laborales del siglo mencionado. (1)

Desde sus orígenes, las formas de comprender y de responder a la "cuestión social" resultarán variadas.

Al finalizar el siglo XVIII, ya se observan las primeras preocupaciones y orientaciones acerca de como generar, conservar y acrecentar las riquezas de la formación emergente, a la vez que atender la cuestión de la justicia social.

G.Esping-Andersen identifica precisamente a la relación entre capitalismo y bienestar, como el centro de las preocupaciones de los economistas clásicos. (ESPING-ANDERSEN,1993)

La interrogante parecería ser: ¿cómo atender el divorcio entre un orden jurídico y político fundado sobre el reconocimiento del derecho de los ciudadanos - y un orden económico que genera miseria y desmoralización masiva?.

Previo a la construcción de la "cuestión social" de la era industrial, ya existían formas institucionalizadas de atender problemas de indigencia, vagancia, etc. Estas formas de acción social estaban pautadas por la beneficencia y la caridad de tipo cristiana. De hecho, la temática de la injusticia social no es originaria del período industrial; el cristianismo primitivo ya había instalado en la historia del pensamiento social, los temas de la "injusticia social" y de las "desigualdades". (2)

El supuesto básico de la economía política clásica -que encuentra entre sus principales figuras a Petty, Smith y Ricardo- entiende que la pobreza sería resuelta en la medida en que la sociedad se encauzara por la senda del progreso. Por tanto, la formación de la riqueza y el desarrollo económico, resultan temas de primer orden.

Para A. Smith, por detrás de la realización del propio beneficio de los hombres, se encuentra "una mano invisible" que les conduce a su fin. En este libre ejercicio del "interés individual", la intervención estatal es entendida como innecesaria. La intervención pública sólo se realiza ante la falla del mercado; la igualdad se garantiza con un máximo de libertad de mercado y un mínimo de intervención estatal.

El mercado posee entonces, en esta perspectiva, un carácter emancipatorio, tal cual lo expresa G.Esping-Andersen (1993, p.65), a la vez que se le adjudica al orden político -desde un sustento claramente lockiano- la responsabilidad de asegurar la libre expansión de los derechos naturales de los individuos; esto es, garantizar los intereses (3) de los individuos que están afuera de la esfera estatal.

Según C.N.Coutinho, "esta es la lógica liberal: el Estado en sí no representa intereses concretos, asegura que los intereses se expliciten en su esfera propia, que es la privada (...) El Estado garantiza el interés de todos, pero no representa el interés de nadie". (COUTINHO apud BORGIANNI, MONTANO, 2000, p.105)

Partiendo del concepto de "selectividad estructural" de C. Offe (4), C.N. Coutinho concluye que el criterio básico de selectividad para un Estado liberal es negativo, en tanto consiste en la prohibición de intervenir en el orden económico, o sea en el mundo "privado". Esta prohibición -que en definitiva consiste en la prohibición de violar el derecho de propiedad- se vuelve útil, específicamente, al interés de los que se benefician con la compra de la fuerza de trabajo ajena; así, el Estado liberal representa, objetivamente, sus intereses. (COUTINHO apud BORGIANNI, MONTANO, 2000, p.106-107)

Por tanto no estamos ante un Estado "ausente", "mínimo" o de escasa significación en el proceso económico capitalista. (NETTO, 1997, p.13). Al respecto, son sumamente claras las palabras de G.Esping-Andersen: "las leyes para pobres del

laissez-faire, al principio, parecían un caso extremo de pasividad gubernamental; sin embargo, detrás de esa fachada debemos reconocer la mano firme de una política social activa diseñada para establecer la hegemonía del mercado en la distribución del bienestar social. Sin ningún recurso frente a la propiedad y sin ningún Estado al que poder apelar para satisfacer las necesidades humanas, el mercado se convierte en una prisión para el trabajador, dentro de la cual es obligatorio comportarse como una mercancía para poder sobrevivir". (ESPING-ANDERSEN, 1993, p.59-60)

Es precisamente, ese tipo de Estado liberal, el que constituirá el blanco de las críticas y de los intentos de destrucción de Marx, quien al describir el Estado de su tiempo, nos ofrece una visión "restricida" del mismo; así, el Estado es visto como el "comité ejecutivo" gestor de los intereses de la burguesía que tiene en la coerción el medio fundamental para ejercer su acción.

Tal como lo expresa Coutinho, (2000, p.108), esta visión de Marx "correspondía no sólo a la formulada por la propia teoría liberal sino también a la realidad del Estado realmente existente en la época en cuestión. Así Marx no podía tener una visión ampliada del Estado, por la simple razón que objetivamente el Estado todavía no se ampliaba, no adquiría las nuevas determinaciones que adquiriría más tarde; este se mostraba efectivamente como un comité ejecutivo de los propietarios, basado en criterios de selectividad restrictos y en la defensa irrestricta del mercado capitalista".

En esta conceptualización de Estado que realiza Marx, es posible identificar un elemento notoriamente novedoso en relación con el pensamiento liberal. Para este último, los intereses son en definitiva intereses individuales, en cambio Marx, va a colocar como verdadero sujeto de la historia a la clase social. Así, los individuos tienen intereses comunes cuando son miembros de una clase; escribe junto con Engels en la Ideología Alemana que "el Estado es la forma bajo la que los individuos de la clase dominante hacen valer sus intereses comunes". (MARX, ENGELS, 1973, T1, p.77-78)

Tal cual lo subraya M.A. Coimbra, en ningún pasaje de su obra Marx profundiza acerca de la política social y las cuestiones de bienestar; la sociedad capitalista es visualizada como una organización social opuesta a la idea misma de bienestar (5), este sólo podrá ser establecido en tanto, el mercado, la propiedad privada y la producción para el lucro resulten abolidos y sustituidos por un sistema cooperativo de producción y distribución. (COIMBRA, 1987, p.87)

Cabe señalar además que el propio Engels, al final de su vida, a partir de una lectura crítica de algunos de los planteos sostenidos conjuntamente con Marx en relación al período de 1848-1850 en Francia, convoca a la revisión de las formas de lucha del proletariado, resignificando la legalidad democrática burguesa. Esta reconsideración, que coloca una concepción procesual en la lucha de los trabajadores, trae consigo nuevas formulaciones en torno al concepto de Estado. Así, Engels señala que la dominación de clase del Estado moderno no se manifiesta únicamente a través de la coerción, sino que también utiliza mecanismos de legitimación, que procuran el consenso entre los gobernados. (MARX, ENGELS, 1973, T1, p.190).

En virtud de esas consideraciones, C.N. Coutinho, afirma que Engels se constituye, así, en el primer "marxista" que emprende un proceso de ampliación de la teoría del Estado, y que sin duda, esto se corresponde con el proceso objetivo de ampliación de la esfera política acaecido a fines del siglo XIX. (COUTINHO,1986)

1.1.- LA RESIGNIFICACIÓN DEL ESTADO: “socialización de la política” e intervención en la “cuestión social”.

En el último cuarto del siglo XIX, el capitalismo experimenta profundas modificaciones en su organización y en su dinámica económica, con notorias incidencias en la estructura social y en las instancias políticas de las sociedades nacionales.

Tal como sintetiza J.P. Netto (1997, p.7), "se trata del período histórico en que al capitalismo competitivo sucede el capitalismo de los monopolios, articulando el fenómeno global que, especialmente a partir de los estudios lenineanos, se conoció como la fase imperialista (...) la constitución del orden monopolista obedeció a la urgencia de viabilizar un objetivo primario: el aumento de los lucros capitalistas a través del control de los mercados".

El autor señala luego, que dicha fórmula monopolista requiere para su resolución exitosa -dada su naturaleza inmanentemente problemática (6)- "de mecanismos de intervención extraeconómicos"; resulta así, la necesidad de la refuncionalización y el redimensionamiento del Estado. Máxime, cuando en esta coyuntura, el Estado no solamente debe asegurar la reproducción y la manutención de la fuerza de trabajo, ocupada y excedente, sino que además debe asegurar determinados niveles de consumo; este es un elemento novedoso y de clara distinción con el período del capitalismo competitivo. (NETTO, 1997, p.15).

A su vez, la transición al capitalismo monopolista se realiza en el marco de una continua expansión de los derechos políticos y luego de los derechos sociales, tal cual lo formuló y periodizó T.H. Marshall. (7)

A fines del siglo XIX y con mayor acento aún en el siglo XX se desarrolla un proceso que se ha denominado "socialización de la política". Esto significa que un número mayor de personas comienza a participar de la política, a través de la progresiva ampliación del derecho al voto y del ingreso a la militancia en diversas organizaciones populares -sindicatos partidos políticos- que se van constituyendo. (COUTINHO, 1997, p.162).

Esta ampliación de la ciudadanía y política y social introduce importantes transformaciones en el Estado capitalista, trayendo consigo la apertura del espacio político a la representación de nuevos intereses. Así -escribe C.N. Coutinho- "el Estado comienza a ampliarse (8); diversos actores sociales pasan a presentar diferentes demandas y luchan por intereses diversos. Cuando se organiza esa pluralidad de intereses se crea lo que Gramsci llamará de sociedad civil, una nueva esfera de superestructura jurídico-política, que conjuntamente con el

Estado-coerción forma el Estado en sentido ampliado". (COUTINHO apud BORGIANNI, MONTANO, 2000, p.112).

El Estado para Gramsci, en sentido ampliado, conlleva dos esferas; una primera la constituye la sociedad política -que Gramsci también denomina Estado en sentido estricto o Estado coerción-, que comprende los mecanismos a través de los cuales la clase dominante detenta el monopolio legal de la represión y que se identifica con los aparatos de coerción. La segunda esfera refiere a la sociedad civil, formada precisamente por las organizaciones responsables de la elaboración y/o difusión de las ideologías: sistema escolar, Iglesia, partidos políticos, sindicatos, etc. Ambas esferas constituyen el Estado en su acepción dictadura + hegemonía, o sea unión de coerción y consenso. (COUTINHO, 1986, p.113).

Referirse a consenso supone la idea de negociación y concesión. Esto significa reconocer, en cierta forma, que el Estado capitalista no puede ser más el representante exclusivo -el comité ejecutivo- de las clases dominantes, sino que también se ve obligado, aunque parcialmente, a la representación y a la satisfacción de intereses de otros segmentos sociales. Sin dejar de representar, prioritariamente, los intereses de la burguesía, el Estado se convierte así, en una arena privilegiada de la lucha de clases. (COUTINHO, 1997, p.163).

A partir de las elaboraciones gramscianas, el Estado ya no podría ser visto entonces, "como un bloque monopólico sin fisuras", por tanto, las políticas emanadas del mismo no responderían únicamente a las demandas de la acumulación. (POULANTZAS, 1997).

C.N. Coutinho (2000, p.115) nos llama la atención, además, acerca de los movimientos acaecidos, contemporáneamente, en el pensamiento liberal. Identifica así, la categoría de "liberal-corporativismo", posible de sintetizar en la siguiente formulación: los intereses representados en la arena política corresponden a élites -no a individuos singulares- más o menos amplias, que compiten entre sí, y cuya competencia está regulada por procedimientos formales. Al respecto, las elaboraciones de Schumpeter y de los pluralistas norteamericanos como R. Ochl se muestran altamente significativas.

Resulta por demás obvio señalar la relevancia de las cuestiones desarrolladas anteriormente, para el análisis de las políticas sociales. Evidentemente, la conceptualización que se realice de las mismas, estará directamente vinculada a la forma como se conciba el estado.

De hecho, y así lo entiende entre otros J.P. Netto, las políticas sociales son resultados complejos de un complicado juego en el que protagonistas e intereses están atravesados por enfrentamientos, contradicciones y conflictos. Las diferenciaciones en el seno de la burguesía y en el conjunto de los trabajadores y las propias fisuras en el aparato del Estado como aspectos centrales transforman la formulación de las políticas sociales en procesos totalmente distanciados de una mecánica conexión entre protagonistas, intereses y estrategias. (NETTO, 1997, p.23)

El propio Netto (1997, p.19) avanza aún más en sus reflexiones al afirmar que "sólo a partir de la concretización de las posibilidades económico-sociales y políticas segregadas por el orden monopolista es que la cuestión social se pone como blanco de políticas sociales (...) tanto por las características de la nueva organización económica, cuanto por la consolidación política del movimiento obrero y por las necesidades de legitimación política del Estado burgués, la cuestión social como que se internaliza en el orden económico político".

Se configura entonces, por parte del Estado, una intervención continua, sistemática y estratégica sobre las secuelas de la "cuestión social".

Según Netto, dicha intervención presenta una característica fundamental: la "cuestión social" es tratada en forma fragmentada y parcializada. De hecho, la remisión a la misma, en tanto resultante de la contradicción capital/trabajo, socavaría las bases constitutivas del orden burgués.

Concluye entonces, que la política social "debe constituirse necesariamente en políticas sociales; las secuelas de la 'cuestión social' son recortadas como problemáticas particulares (el desempleo, el hambre, la carencia habitacional, el accidente de trabajo, la falta de escuelas, etc.)". (NETTO, 1997, p.22)

1.2.- LAS POLITICAS SOCIALES: consideraciones acerca de su naturaleza.

Nos resulta de interés, inicialmente, retomar las señalizaciones que realiza A. Pastorini -partiendo del presupuesto de que las políticas sociales deben ser pensadas a partir de una perspectiva de "totalidad, estructural e histórica"- acerca de las tres funciones básicas de las políticas sociales: la función social, la económica y la política. (PASTORINI apud MONTANO, 1998, p.71)

En primer término, las políticas sociales brindan servicios sociales y asistenciales necesarios para la población a la vez que otorgan un complemento o sustituto salarial a los sujetos carentes; dichas políticas se presentan así frente a los beneficiarios como una serie de mecanismos orientados a disminuir -en el sentido contrario a las orientaciones del mercado- las desigualdades sociales existentes.

Por tanto, concluye Pastorini (1998, p.72), "con la implementación de las políticas sociales, el Estado pasa a encargarse de las lagunas dejadas por el mercado; ahora es el Estado (y no el capitalista exclusivamente) quien será responsable, por un lado, de la producción y reproducción de la fuerza de trabajo, y por otro, de la satisfacción de las necesidades básicas de aquellos sujetos carenciados, excluidos del mercado".

De hecho, esta función social de las políticas, que se materializa en la redistribución de recursos y que constituye la cara visible de las mismas, en verdad está encubriendo, sus otras funciones: la económica y la política. (9)

Pastorini nos llama la atención acerca de un doble proceso contenido en las políticas sociales -contradictorio y complementario- que implica el pasaje de lo público a lo privado y viceversa. Esto es: desde la óptica del usuario, la atención a demandas por intermedio de las políticas sociales desencadena un proceso que

marcha de lo público a lo privado; se parte del reconocimiento de la ciudadanía de los sujetos, y por tanto poseedores de derechos, y se concluye en individualidades poseedoras de problemáticas personales. (10)

A su vez, desde la óptica del Estado, proveedor de políticas, el proceso parte de lo privado y se dirige a lo público, esto significa que de la figura del capitalista como único responsable de reproducir y capacitar la fuerza de trabajo, se pasa a la socialización de los costos de producción y reproducción de dicha fuerza de trabajo, asumiendo el Estado y la sociedad en su conjunto, gran parte de esa responsabilidad. Para ello, los mecanismos utilizados por el Estado han de ser las políticas sociales -financiadas a través de recursos tributarios del conjunto de la población-, las cuales constituyen, de hecho, un complemento salarial; he aquí, entonces, una parte sustantiva de la función económica de dichas políticas.

Paradójicamente, advierte Pastorini (1998, p.74), se socializan los costos de producción de la fuerza de trabajo, a la vez que se mantiene la privatización de los lucros de la producción.

Ahora bien, sí por un lado, las políticas sociales se materializan en prestaciones que mejoran la calidad de vida de los trabajadores, por otro lado, intervienen como mecanismos que aseguran la legitimación y aceptación del orden social vigente, en tanto se busca garantizar la integración de los ciudadanos al orden social. De esta manera, la autora coloca la función política de las citadas políticas.

En suma, las políticas sociales participan de la reproducción de la estructura económica, política y social del orden vigente, a la vez que propician su aceptación y legitimación.

Esto no significa, desconocer o subestimar el valor que las prestaciones reales y concretas adquieren para la vida de los sectores subalternos, quienes a su vez se hacen poseedores de las mismas a través de sus luchas reivindicativas. (11)

Tampoco se desea desatender -aunque no nos resulten compartibles- otras concepciones acerca de las políticas sociales. En este sentido, la ya citada Pastorini, agrupa las elaboraciones de varios autores -Graciarena y Franco entre otros- en lo que entiende constituye una forma particular de concebir a las políticas sociales, aquella que las comprende como acciones que procuran disminuir las desigualdades sociales resultantes de la "lógica natural" del sistema capitalista. En un escenario de recursos "escasos", se tiende a la administración, racionalización y redistribución de los mismos, con el fin de mejorar el bienestar de la sociedad en su conjunto.

En esta concepción, el Estado es visualizado como representante de cierto "bien común", a la vez que la desigualdad resulta un "componente estructural inevitable de toda sociedad". (FRANCO apud PASTORINI, 1998, p.57-58)

J.P. Netto ha debatido largamente con esta concepción, que tal como él lo expresa ha "ecualizado" lo social a la naturaleza.(12)

De esta naturalización de la sociedad -de claro sustento positivista- resultan dos consecuencias sumamente significativas.

En primer término los sujetos y protagonistas sociales se perciben "impotentes" frente a los rumbos del desarrollo de la sociedad. Al respecto son por demás

elocuentes las reflexiones de Durkheim, cuando afirma que "los fenómenos físicos y sociales son hechos como los otros, sometidos a leyes que la voluntad humana no puede interrumpir según su arbitrio (...) En consecuencia, las revoluciones en el sentido propio del término son cosas tan imposibles como los milagros". (DURKHEIM apud NETTO, 1987, p.36)

En segundo lugar, la especificidad del ser social es colocada en la esfera moral. Este aspecto resulta de suma importancia, en tanto habilita el camino hacia la "psicologización" de las relaciones sociales; esto significa de hecho, entender que las problemáticas de la "cuestión social" derivan de un conjunto de "dilemas mentales y morales" y no de la propia estructura y dinámica de la sociedad capitalista. (13)

En este desplazamiento hacia el campo de la moral, Netto visualiza dos movimientos: la "deseconomización" y por tanto la "deshistorización" de la "cuestión social" y la ubicación de la intervención en el ámbito de "algunas expresiones anímicas de los sujetos". (14)

Resulta así, que la intervención en la secuelas de la "cuestión social", se traslada fundamentalmente, para el terreno del "modelaje psicosocial y moral", aún cuando no se prescinda de la preocupación por la mejora de las condiciones de vida de los trabajadores. Luego, esta "moralización" de la sociedad, nos conducirá hacia el "disciplinamiento psicosocial" de aquellos individuos que presentan determinados problemas singulares.

Se concluye entonces, en la "individualización de los problemas sociales" Luego, agrega Netto (1987, p.44) "si la moralización preside la concepción general del proceso social, en la apreciación de sus nudos y estrangulamientos lo que entra en escena es la colisión de las normas de cohesión social, así, los "desviantes" sufren no sólo con un estigma moral, sino que además, deben ser "reintegrados".

El "tratamiento" de los afectados por las refracciones de la "cuestión social" como individualidades sociopáticas funda instituciones específicas; lo que ocurre, en definitiva, es la conversión de los problemas sociales en patologías sociales.

V. de Paula Faleiros en una similar línea de análisis a la que se viene desarrollando, afirma que las políticas sociales son presentadas en función de ciertas categorías de población, discriminadas -entre otros criterios- en virtud de parámetros de normalidad/anormalidad.

De esta manera, la población beneficiaria de las políticas sociales ha de resultar dividida y fragmentada, a la vez que etiquetada y consecuentemente controlada.

Esta "ideologías de la normalidad" -según V. De Paula Faleiros- parte de considerar "que el individuo puede trabajar para acceder normalmente, con el salario obtenido, a satisfacer sus necesidades de subsistencia y las de su familia. El trabajo es el criterio de vida normal para vivir bien. Los que no consiguen, con el salario que ganan, alcanzar esa vida normal serán censurados socialmente por las propias políticas sociales, que atribuyen al individuo su fracaso. Es lo que se

llama culpabilización de las víctimas, victim blaming". (DE PAULA FALEIROS apud BORGIANNI Y MONTANO, 2000, p.47)

Las reflexiones anteriores, nos recuerdan a su vez la distinción realizada por Grassi, Hintze y Neufeld (1994, p.16-17) acerca de los sujetos "legítimos" y "vergonzantes" de la asistencia social en el marco del desarrollo del Estado benefactor argentino. Los primeros son aquellos individuos imposibilitados de integrarse al mercado por razones particulares, pero no dependientes de su voluntad (madres solteras, discapacitados, ancianos, etc). El sujeto "vergonzante" es el pobre por desocupación, situación esta, atribuida a desajustes de índole personales.

De hecho, nos advierten las autoras, los programas de atención ha excluido históricamente a los varones adultos, dirigiéndose fundamentalmente a mujeres o niños "abandonados o víctimas de la desidia del padre proveedor"

A su vez, las implicancias de estas reflexiones acerca de las políticas sociales en relación con el Servicio Social, resultan de alta significación, máxime cuando la figura profesional en cuestión es ubicada en la ejecución terminal de dichas políticas. (15)

Efectivamente, como afirma J.P. Netto (1987, p.69), "el proceso por el cual el orden monopólico instaura el espacio determinado, que en la división social (y técnica) del trabajo, propicia la profesionalización del Servicio Social, tiene su base en las modalidades a través de las cuales el Estado burgués se enfrenta con la "cuestión social", tipificadas en las políticas sociales.

Estas, además de su medulares dimensiones políticas se constituyen también como conjuntos de procedimientos técnicos-operativos; requieren, por lo tanto, agentes técnicos en dos planos: el de su formulación y el de su implementación. En este último plano, ubicamos entonces al Servicio Social.

De esta manera la política social se constituye en la "base de sustentación funcional-laboral" del Servicio Social, creándose así un campo laboral propio para esta profesión. De hecho, la política social constituye la fuente de legitimación, el instrumento de intervención, el campo de ocupación y el centro de las reflexiones teóricas de los asistentes sociales. (16)

M. Yamamoto avanza en esta línea de reflexión, cuando afirma que "el asistente social es solicitado no tanto por el carácter propiamente 'técnico especializado' de sus acciones, sino, antes y básicamente, por el funciones de cuño 'educativo, moralizador y disciplinador' que, mediante un soporte administrativo-burocrático, desempeña sobre las clases trabajadoras". (IAMAMOTO, 1997, p.147)

Las afirmaciones de Yamamoto, parecen guardar relación con otros estudios (17) que han visualizado, en la construcción de los complejos tutelares de comienzos del siglo XX, la presencia de figuras profesionales -el asistente social es de hecho, una de ellas- responsables de cierto "misionariado civilizador del cuerpo social", protagonistas de una verdadera "cruzada" por el disciplinamiento y la moralización, fundamentalmente de los sectores populares.

Particularizaremos, posteriormente, estas líneas analíticas, en relación a la génesis y desarrollo de las políticas de atención a la infancia en nuestro país.

CAPITULO 2

INFANCIA: el tránsito de la “indiferencia” a la “centralidad subordinada”

La obra de P. Ariés (18) se impone, a la hora de ahondar en la construcción histórica que el mundo occidental ha realizado de la infancia. Reconocer la importancia de sus elaboraciones, a la vez que compartir sus líneas de análisis, no pretende desconocer la existencia de otras reflexiones críticas como las de A. Besancon y N.Z. Davis (19) o como las de Lloyd de Mause (20), cuya obra lleva implícita una idea de evolución progresiva acerca de la historia de la infancia, que lo distancia nítidamente de la línea analítica desarrollada por P. Ariés. Así, escribe L. De Maus (1982, p.17): "La historia de la infancia es una pesadilla de la que hemos empezado a despertar hace muy poco. Cuanto más se retrocede en el pasado más bajo es el nivel de la puericultura, y más expuestos están los niños, a la muerte violenta, el abandono, los golpes, el terror y los abusos sexuales".

Para P. Ariés, el pasaje del tratamiento indistinto niño-adulto característico del período medieval, a la diferenciación y centralidad del niño en la etapa posindustrial, conlleva un "afecto obsesivo" por la infancia, que redundará en una fuerte pérdida de libertad y autonomía para la misma; en suma: la infancia pagará un alto costo por su moderna diferenciación y centralidad.

Su obra desarrolla, en primer término, una interpretación de las "sociedades tradicionales" enmarcadas en el periodo medieval, y coloca, en segundo lugar, el nuevo papel asumido por la infancia y la familia en las sociedades industriales; las transformaciones que indican el pasaje de una etapa a otra se identifican en el período histórico de tránsito del siglo XVII al siglo XVIII, aunque ya a partir del siglo XVI, en el mundo europeo occidental, nos resulta posible identificar algunas señales que denotan la presencia de la infancia, esto es: percibir a nivel social, cierta toma de conciencia de las particularidades que distinguen al niño del adulto. Antes del siglo XVI, parecería no admitirse la existencia autónoma de la infancia, en tanto categoría diferenciada del género humano, por tanto, la niñez no resultaba categoría diferenciada de la adultez. Puede expresarse entonces, que si bien niños existieron desde el comienzo de los tiempos, no puede decirse lo mismo acerca de infancia.

Veremos luego, las relatividades y los aspectos complejos que tal categoría supone, en tanto se pretenda colocar bajo su rótulo, un colectivo indiferenciado y unívoco, ajeno a las desigualdades sociales existentes. (21)

Si bien la Edad Media se extiende a lo largo de diez siglos, lo que sin duda hace impensable la inexistencia de cambios, las investigaciones al respecto han podido concluir que durante dicho período histórico, el niño a partir de los siete años, pasaba a vincularse directamente con el adulto, culminando así la etapa de dependencia física del primero con el segundo, careciendo luego, de imagen y trato diferencial.

Utilizando la pintura de época como fuente documental, P. Ariés señala que la representación plástica de la infancia durante toda la Baja Edad Media y parte de la Alta, muestra siempre al niño como un adulto en dimensiones reducidas.

De la misma manera, F. Dolto (1993, p.15) afirma que entre los siglos XV y XVIII el "niño disfrazado de adulto" es una constante de la pintura, resulta así, que "el cuerpo del niño, está sepultado bajo sus ropas". A partir de una exposición realizada en Colonia, en el Walolraf Richartz Museum entre los años 1965-1966, la autora observa que "el préstamo no afecta sólo al traje, también se confunde al físico. Esto es visible en un grabado de Dureró que representa a un niño de condición humilde cuyos rasgos son los de un anciano".

No es casual tampoco, que a partir de una Muestra de Juguetes Antiguos, realizada en Berlín en 1928, W. Benjamin (1989, pp.82-83) identificara un antiguo muñeco de cera del siglo XVIII, como "enteramente" similar "a un moderno muñeco de carácter". "Probablemente sea acertada la suposición que me comunicó en una conversación el director del Museo, Sr. Stengel, organizador de la exposición, -escribe W. Benjamin- en el sentido de que se trataría del retrato de cera de un bebé. Hemos tardado mucho en darnos cuenta de que los niños no son hombres y mujeres en escala reducida, y los muñecos muestran ese error de concepto".

Entiende P. Ariés que el desconocimiento del niño por parte del arte medieval, expresado en la presencia hegemónica del "adulto pequeño", no puede ser reducido a un mero error o distracción de los artistas, de hecho estamos ante la indistinción niño-adulto.

Pero avancemos sobre otras líneas de análisis que han recogido información relevante acerca de la infancia en el período medieval.

E. García Méndez (1994, p.168-169) retoma la obra de J. Boswell: "L'abbandono dei bambini in Europa Occidentale", y en virtud de sus relevantes desarrollos, recuperamos aquí, textualmente, una parte de su trabajo: "Palabras que significan 'niño', 'muchacho' y 'muchacha' por ejemplo, son utilizadas regularmente para significar 'esclavo' o 'siervo' en griego, latín, árabe, sirio y en muchas lenguas medievales". "Es esta una sutileza filológica y social?" se pregunta el autor y responde: "En las democracias occidentales modernas todo hombre dotado de facultades mentales normales alcanza la condición de adulto independientemente del cumplimiento de una determinada edad, la distinción fundamental en relación a las facultades sociales y políticas resulta entre niños y adultos y todos ocupan ambas posiciones sucesivamente. Sin embargo, por un largo período en el curso de la historia occidental, sólo una minoría ha podido alcanzar tal independencia. El resto de la población permanecía por toda la vida en una condición jurídica equiparable a la 'infancia', en el sentido que dichas relaciones permanecían bajo el control de algún otro. Un padre, un señor, un marido, etc. Surge la tentación de deducir de este vínculo lingüístico, que los niños ocuparon la posición de esclavos, pero es más probable que la conexión verbal sea ligada al hecho que los propios roles sociales (esclavo, siervo, siervo de gleba, etc) eran equivalentes al rol de los niños, en cuanto a poder y condición jurídica, cualquiera fuera la edad de la persona. Palabras que significan niño designaban a adultos en condición servil durante todo el medioevo, y frecuentemente resulta imposible saber con exactitud, ante la ausencia del contexto adecuado, si la definición se basaba sobre la condición o sobre ambos".

Hasta aquí, las palabras de J. Boswell; luego, más allá de que la infancia fuera equiparada a los adultos de condición servil, o viceversa, en ambos casos, subraya E. García Méndez se observa una sistemática negación de derechos fundamentales.

A su vez, recordemos que F. Dolto (1993, p.33) nos advierte que en la literatura medieval de la Europa Occidental, el niño ha ocupado el lugar del pobre, cuando no del apestado o del paria. (22)

De hecho, escribe F. Dolto (1993, pp.33-34) esta fue la voluntad de la Iglesia, ya que "los textos de los clérigos, recuerdan que el niño es un ser del que hay que desconfiar, porque puede ser asiento de fuerzas oscuras. El recién nacido pertenece todavía a la especie inferior y aún ha de nacer a la vida del espíritu. Carga con la maldición del hombre expulsado del paraíso. Paga por los vicios de los adultos como si siempre fuera fruto del pecado. Los términos que se emplean a su respecto son despreciativos y hasta injuriosos." De hecho, los "retacos de Dios" están en el purgatorio, cuando no en el infierno, de "los inferiores, domésticos, siervos y animales".

Junto a las representaciones de carácter artístico, la percepción del tratamiento del infanticidio constituye otro elemento de gran importancia para la tarea de reconstrucción histórica de la infancia.

Aunque aún en la Alta Edad Media se continuó practicando la desatención, la explotación y el abandono del niño, existía ya una oposición generalizada a tales prácticas y los intentos de controlarlos o suprimirlos, por escasos que fueran sus efectos, delimitan ya el despertar en la conciencia y sensibilidad de la sociedad de una idea de niño, que a lo largo de los siglos siguientes, habrá de cobrar fuerza e importancia gradualmente.

E. García Méndez (1994, p.40) nos recuerda que recién en el siglo XVI se comienza a percibir un cierto rechazo social hacia el infanticidio por parte de las clases populares; por otra parte, este rechazo resulta coincidente, subraya el autor, con la necesidad estructural de poseer una familia numerosa.

Tres son las etapas de la muerte infantil identificadas por P. Ariés hasta el momento: en primer término, la muerte como un hecho provocado, luego aceptado y finalmente considerado como absolutamente intolerable.

El propio P. Ariés ha llamado la atención acerca de que si tuviese que volver a escribir, nuevamente, su libro acerca de la historia de la infancia, profundizaría en el análisis del infanticidio, en particular el que se practicaba camuflado como accidente: los infantes morían asfixiados naturalmente, en la cama de los padres donde dormían. P. Ariés retoma a J.L. Flandrin quien ha demostrado como la disminución de la mortalidad infantil observada en el siglo XVIII no puede ser explicada por razones médicas o higiénicas, simplemente las personas se detuvieron en un accionar que dejaba morir o que ayudaba a morir a los infantes que no querían conservar.

En el siglo XVII, de un infanticidio secretamente admitido, se comienza a transitar hacia un respeto cada vez más exigente por la vida de los niños.

La tendencia percibida por P. Ariés en la pintura del período medieval, recién comienza a demostrar modificaciones a partir del siglo XVII: el retrato de familia así lo ejemplifica.

Es posible observar a los "adultos pequeños" con ropas diversas ubicados en el centro del retrato familiar.

En el siglo XVII se han vuelto numerosos los retratos de niños solos cuyos rostros denotan expresividad; "el niño se ha vuelto un ser humano dotado de afectividad" escribe Dolto (1993, p.19).

Las transformaciones producidas en los siglos XVI y XVII, marcan un cambio muy lento, pero indudable en la consideración de la infancia. La categoría "infancia", en términos modernos, constituye un largo proceso que va a culminar en el siglo XVIII, fuertemente vinculado a la consolidación del capitalismo como formación socioeconómica y a la constitución de un modelo humanista de pensamiento que aporta el Renacimiento y que se desarrollará aún más en el marco de la Ilustración. Recordemos junto con W. Benjamin, a modo de ejemplo, que el libro infantil alemán nació precisamente en la época de la Ilustración. (BENJAMIN, 1989, p.66)

En este período, la obra de J.J. Rousseau -fundamentalmente "Emilio" y "La nueva Eloisa"- se destaca en forma particular, en tanto contribuyó a la conformación de una nueva sensibilidad hacia la infancia, que reconocía en esta, un proceso de crecimiento con particularidades y necesidades propias.

Luego de este período, un nuevo tipo de organización familiar, y la institucionalización de la escuela como estructura educativa y como ámbito específico para la formación de la infancia, dan inicio a un largo y complejo proceso de consolidación y reproducción ampliada de este nuevo sujeto.

Así, escribe P. Ariés (1981, p. 11): "La infancia fue separada de los adultos y mantenida a distancia, en una especie de cuarentena, antes de ser liberada al mundo. Esa cuarentena fue la escuela. Comenzó entonces un largo proceso de enclaustramiento de la infancia (como los locos, los pobres y las prostitutas) que se extendería hasta nuestros días, y al que se le da el nombre de escolarización."

Para P. Ariés, esta separación de la infancia del mundo adulto debe ser interpretada como una de las facetas del movimiento de moralización promovido por los reformadores católicos o protestantes ligados a la Iglesia y al Estado. Tal accionar moralizador -nos advierte el autor- no hubiera sido posible sin la "complicidad sentimental" de las familias. Estas se tornan entonces, en un ámbito de afecto necesario entre padres e hijos, situación por demás diferente a la vivida en el período medieval. "La infancia saldrá así de su anonimato" escribe P. Ariés, en tanto la familia comienza a organizarse en torno a aquella; luego resultará imposible perderla o sustituirla sin una enorme dosis de dolor, a la vez que se tenderá a limitar su número para mejor cuidar de ella. Por tanto, continúa P. Ariés, no sorprende que esa revolución sentimental y escolar, se viera acompañada, con el paso del tiempo, de un malthusianismo demográfico, de una reducción voluntaria de la natalidad, observable en el siglo XVIII, y que incluso no se detendría en los siglos siguientes. "Mejor cuidado, mimado, querido, el hijo se

vuelve mas infrecuente", escribe M. Perrot. (apud ARIES,P., DUBY,G., 2001,V.4, p.152).

Tanto fuentes francesas como italianas (23) confirman que a fines del siglo XVII e inicio del XVIII, la familia comienza a retraerse dentro de una casa mejor preparada para la intimidad, generándose entonces, una nueva organización del espacio privado y una especialización funcional del mismo (sala de visita, cuarto de dormir, etc)

F. Dolto nos recuerda que si bien la privatización del espacio es un fenómeno de los tiempos modernos, ya en el siglo XV, en los palacios italianos se comienza a disponer de espacios reservados para la intimidad de la familia, aunque los patios abiertos permiten aún el tránsito de la multitud de visitantes; es en este ámbito donde el niño se desplaza y adquiere la experiencia de las relaciones sociales.

En las viviendas de los artesanos y campesinos, la sala común prevalecerá por largo tiempo; de hecho la privatización del espacio se produce más tardíamente en el medio rural, acompasando el retrasado ingreso de la técnica a dicho ámbito.

Será precisamente "la técnica" la que pondrá fin a "la promiscuidad familiar". Pero al mismo tiempo, concluye F. Dolto, desalojará a la convivencia: "En cuanto fue posible caldear varias habitaciones, los niños dispusieron de cuartos separados de los de sus padres". (DOLTO, 1993, p.49)

Tal como señala A. Prost (apud ARIES,P., DUBY,G., 2001, V5, p.56) recién el siglo XX puede ser considerado como la época de la conquista del espacio doméstico necesario para el desarrollo de la vida privada.

A partir del examen de documentos iconográficos, realizado por P. Ariés, es posible concluir que por lo menos hasta el siglo XVI, resulta raro encontrar escenas de interior y de familia. El personaje principal de esas imágenes es la multitud, "en la calle, en los campos, en el exterior, en público, en medio de una colectividad numerosa, era así que se tendía a situar naturalmente a los acontecimientos y a las personas que se dejaban retratar". Así, hasta bien entrado el siglo XVII, la vida era "vivida en público"; la densidad social no parecería dejar lugar para la familia, la que de hecho existía como realidad pero no como "sentimiento o como valor". Tanto como se extendía la familia, se retraían las antiguas formas de sociabilidad; concluye P. Ariés, "estamos tentados a creer que el sentimiento de familia y de sociabilidad no eran compatibles y sólo podían desenvolverse uno a costa del otro".(ARIES, 1981, p.272 a 274)

Resulta entonces que privatización del espacio y evolución de la vida familiar se desarrollan al unísono. La familia tiende a recluirse en espacios privados, y en ellos, comienza a retener a sus niños, quienes verán así reducidos sus espacios vitales; el niño será cada vez menos confiado al espacio exterior, "se le tiene en casa", sintetiza F.Dolto. (1993, p.49)

Paralelamente, el espacio de la calle, el espacio publico, será "satanizado", lo que generará significativas repercusiones en el mundo de la infancia; profundizaremos luego, en el desarrollo de este trabajo, esta señalización.

El niño resultará por una parte, favorecido en un intercambio más próximo con sus padres, su salud, su alimentación, su vestido, serán objeto de cuidados. Parte de la

pesadilla a la que hacia referencia L. De Mauss se observa resuelta; pero a su vez, el niño perderá en autonomía, en contacto con los demás. De esta manera, "la familia burguesa -escribe J. Donzelot (1990, p.23)- toma progresivamente el aspecto de un invernadero".

Se nos representa así, la imagen del niño "cercado". Ya en el siglo XIX, es posible identificar un cerco creciente en torno al niño, en quien recae, generalmente con rigor, los sueños de porvenir de la familia. Pero al mismo tiempo, el niño es objeto de amor y comienza a ser portador de rostro y voz; el niño se convierte así en una persona.

El nexo del niño con el mundo existente fuera de su hogar lo constituye la institución escolar, de esta manera, la infancia se prolongará como tal, hasta la finalización del período escolar. No obstante, es posible señalar algunas diferenciaciones: los hijos de la clase obrera, resultantes de la Revolución Industrial, y los de los campesinos, continuarán viviendo una muy breve duración de la infancia: desde muy pequeños comenzarán a trabajar en el sistema fabril, siendos sometidos a una brutal explotación. (24)

Pero además, la Revolución Industrial se desarrolla en la ciudad moderna, la que nacerá y crecerá como un escenario de contrastes entre la pobreza extrema y la gran riqueza. La multitud pobre se constituye en un factor de amenaza política para las instituciones vigentes; el "pánico urbano" del que hablará M. Foucault (1987, p.94), se instala en la vida de las ciudades.

Durante la Edad Media, los diversos sectores sociales se mezclaban en los espacios públicos; "la insalubridad era para todos", escribe F. Dolto (1993, p. 51). Pero llegó un momento en que la burguesía le resultó intolerable el contacto con la multitud trabajadora y pobre; entonces -hacia la segunda mitad del siglo XVIII- comienza a encerrarse en barrios exclusivos. El aporte de Haussmann resultará para ello, relevante. La separación geográfica entre niños ricos y niños pobres en las ciudades europeas, se consolida en el siglo XIX.

P. Ariés sintetiza claramente este proceso: "la antigua sociedad concentraba un número máximo de géneros de vida en un mínimo de espacio, y aceptaba -cuando no procuraba- la aproximación barroca de las condiciones sociales más distantes. La nueva sociedad, al contrario, aseguraba a cada género de vida un espacio reservado, cuyas características dominantes debían ser respetadas (...) La justa posición de las desigualdades, otrora natural, tornose intolerable: a la repugnancia del rico, precedió la vergueña del pobre". Así, continua P. Ariés, el sentimiento de familia, de clase e incluso de raza surge como una clara manifestación de intolerancia hacia la diversidad. Veremos más adelante, como repercutirá este acento en la uniformidad, tanto en lo que hace a la conceptualización de la infancia, como en lo concerniente a las estrategias de intervención, cuando los sectores dominantes consideren que dicha uniformidad pueda verse amenazada. (ARIES, 1981, p.279)

En el tránsito de este proceso que hemos descripto, la infancia saldrá de su "anonimato". Nítidamente, a partir del siglo XVIII, el niño ya no será visto desde

la antigua indiferencia medieval; por el contrario, la familia, la iglesia, moralistas y administradores le adjudicaron una novel centralidad: "afecto obsesivo, escribe P.Ariés. Cuidados y afectos vendrán acompañados de cierta reclusión domiciliaria, distanciamiento con el mundo adulto, escolarización, cuando no de "látigo", "prisión" o "correcciones reservadas a los condenados de ínfima condición". Se materializa así, un proceso que E.García Méndez ha sintetizado en la expresión: "de la indiferencia a la centralidad subordinada". Léase entonces: durante el proceso de su "descubrimiento", la infancia adquirirá un lugar de centralidad, pero para ello deberá renunciar a toda existencia autónoma. De hecho, esta incapacidad social resultante, originará una cultura jurídico-social, que vincula indisolublemente la oferta de protección a la declaración previa de algún tipo de incapacidad.

De aquí -continúa E. García Méndez- parece generarse esa suerte de "dilema crucial", que las leyes vinculadas a la infancia presentan desde sus orígenes: atender simultáneamente el discurso de la asistencia y la protección junto con las exigencias de orden y control social; la tensión resultante -entre "tratos" y "destratos"- adquirirá dimensiones por demás visibles, que analizaremos en su momento. (GARCIA MENDEZ, 1994, p. 130)

"Apuesta de poderes, la infancia es también lugar de saberes", nos dice M. Perrot (apud ARIES,P., DUBY,G., 2001, V4 p.152). Durante el último tercio del siglo XIX, los desarrollos de la medicina -las primeras publicaciones en materia de pediatría, datan de mediados del siglo XIX-, la psicología y el derecho así parecen atestiguarlo. Dichos desarrollos alimentarán, desde la producción de conocimientos, los discursos del control sobre la infancia.

F. Dolto que se ha preocupado por identificar los desarrollos científicos a lo largo del siglo XIX, ha señalado que la ciencia, colocada en la encrucijada de actuar al servicio del niño o del orden establecido, optó por este último: se colocó junto a la instrucción pública, la policía y la ciencia misma.

Particularmente, desde fines del siglo XVIII y durante toda la primer mitad del siglo XIX, los médicos se abocaron a la redacción de diversas tesis sobre la pubertad. Visualizada esta figura, claramente ignorada por las sociedades tradicionales, no parecerían existir dudas acerca de su significado: es peligrosa tanto para el propio sujeto "que la padece", como para la sociedad en su conjunto.

La caracterización de "momento crítico" -vinculado a la concreción de la identidad sexual- con que Rousseau hace referencia en el libro IV de su Emilio, a la etapa adolescente, parecería ser retomada y profundizada en elaboraciones posteriores. De hecho, como corolario acerca de su estudio sobre el suicidio, Durkheim no dudará, en adjudicarle a la población juvenil, cierta orientación hacia la desintegración de la sociedad; así, el alto porcentaje de suicidios, identificados en dicho tramo etéreo, nos hablan de su deficiente integración a la solidaridades sociales.

En 1834, Tocqueville (25) le encarga al conde de Gobineau la realización de un informe secreto sobre la infancia y la juventud; en este informe Gobineau, luego de narrar una revuelta en una colonia penitenciaria de la época, concluye afirmando que "los jóvenes son uno de los mayores peligros que amenazan a

nuestra civilización", por tanto "la única política conveniente para la juventud es la del terror".

Otros, tal como nos los recuerda, D.W. Winnicott, optarán por convocar a la somnolencia de la juventud. Así, alguien escribió para *New Society*, en 1964: "Desearía que no hubiese edad intermedia entre los 16 y los 23 años o que la juventud durmiera hasta hartarse, porque nada hay entre esas edades como no sea dejar embarazadas a las chicas, agraviar a los ancianos, robar y pelear". (WINNICOTT, 1991, p.183)

En suma, la ternura que rodea al niño, se tiñe de desconfianza y de distancia con el adolescente siempre "suspecto de sedición", en términos de M. Perrot (apud ARIES, P., DUBY, G., 2001, V4, p.167). Analizaremos luego, las implicancias de esta dualidad, sumamente significativa, a partir del desarrollo de la política en cuestión. Definitivamente, la estructuración de la "atención" a la infancia-adolescencia, en relación al abandono y la infracción, nos presentará un sujeto por momentos "víctima" -cuando es abandonado y niño- y por momentos "victimario", cuando infringe la ley penal y es adolescente. (26)

Hemos pretendido con este breve recorrido, recordar que la infancia no resulta comprensible en términos ontológicos. El "descubrimiento" del niño se enmarca en el proceso sociohistórico de consolidación de la sociedad moderna. A partir de la sociedad industrial es posible identificar, recortar en el género humano, la figura del niño y del adolescente; resultarán así figuras amadas y temidas, destinatarios de la cruzada moralizadora de maestros, clérigos y progenitores, a la vez que constructores y depositarios del provenir de la familia, de la nación y de la raza.

Recordemos además, tal cual ya fue señalado, que el universo infancia, una vez constituido, no se expresa como una totalidad unívoca e indiferenciada. Nos dice W. Benjamin (1989, p.88) -y nos dice bien- que "el niño no es un Robinson; los niños no constituyen una comunidad aislada, sino que son parte del pueblo y de la clase de la cual proceden".

Sin estas consideraciones, nos resulta impensable profundizar en la construcción de aquellas cuestiones vinculadas a la infancia, que serán socialmente problematizadas y enmarcadas en los dispositivos de atención pública.

2.1.- DE LA "BARBARIE" A LA "CIVILIZACIÓN": breve reseña de la construcción social de la infancia en el Uruguay moderno.

Particularmente, en relación a la infancia latinoamericana, E. García Méndez (1994, p.182) ha señalado que "el enfoque ontológico de problemas y categorías sociales, cumplió objetivamente la función de legitimación sutil del estado de cosas existentes. La consecuencia práctica de ignorar la historia, consistió en repetir y consolidar un presente injusto, proyectándolo para el futuro. La infancia latinoamericana, sin derechos y sin historia, y lo que es peor aún sin derecho a la historia por ser una categoría pensada ontológicamente, se constituyó en un objeto pasivo de la protección-represión". Si bien E. García Méndez, se adelanta en valoraciones sobre las que ahondaremos al momento de particularizar la política en

cuestión, su señalización nos confirma la imperiosa necesidad de transitar el proceso latinoamericano y nacional de construcción social de la infancia.

Si bien finalizados los años 80, la historia de la infancia latinoamericana no se había constituido aún en un tema de interés para gran parte del mundo académico, la publicación de "Infancia, Adolescencia y Control Social" (Editorial Depalma, Bs.As, 1990) permitió iniciar una nueva perspectiva de investigación, que sin dudas aún está lejos de ser concluida.

A modo de ejemplo, el propio E. García Méndez ha insistido en que la historia de la infancia latinoamericana durante el período precolombino, espera todavía por su autor.

Si focalizamos la mirada sobre nuestro país, los trabajos de J.P. Barrán (27) -aunque no específicamente centrados en la proceso de construcción social de la infancia- nos arrojan una vastísima documentación, a partir de la cual, nos resulta posible construir cierto recorrido temático.

Cuando J.P. Barrán decidió historiar "la sensibilidad" (28) en el Uruguay tomó para sí la antinomia Barbarie-Civilización, con la que F. Sarmiento identificó, a mediados del siglo pasado, su entorno geográfico -campo-ciudad- además de adjudicarle una dimensión valorativa.

La Barbarie, el apogeo de la sensibilidad bárbara es ubicado por el autor entre 1800 y 1860.

A partir de los años 60 y a pesar de que en la historia de la cultura -como bien lo señala J.P. Barrán- las fechas que delimitan períodos "son casi fantasías", se harán visibles las primeras fisuras en la sensibilidad "bárbara", y asomarán las formas de la sensibilidad que se tornarán dominante a posteriori.

La sensibilidad del Novecientos -"la sensibilidad civilizada"- disciplinó a la sociedad. Así, escribe J.P. Barrán: "Al castigo físico sucedería la casi imperceptible pero más eficaz represión del alma, la opción por convencer de su culpa y su necesario sometimiento a los niños, los jóvenes, los locos y los sectores populares; al desparpajo del cuerpo, su encorsetamiento; a la sexualidad 'licenciosa', la puritana; al predominio de lo lúdico, la obsesión del trabajo y su diferenciación absoluta del juego; a las desvergüenzas del yo, la construcción del castillo erizado de murallas y fosas de la intimidad; y coronando los cambios y sutilmente vinculado a todos ellos, a la muerte exhibida y cercana, despojada de su majestuosidad y poder, la muerte alejada, negada y terrible." (BARRAN,1994, T1, p.234)

Para comprender el tránsito de una sensibilidad a otra, los avances y discontinuidades, forzosamente deberíamos tener en cuenta las transformaciones económicas y sociales que se producen en el Uruguay, particularmente durante el período comprendido entre 1860 y 1890. En estas tres décadas el Uruguay se "modernizó", es decir, "acompañó su evolución demográfica, tecnológica, económica, política, social y cultural a la de Europa capitalista, entrando a formar parte plenamente de su círculo de influencia directa". (BARRAN, 1994. T2, p.15)

En el marco de este proceso de modernización del país, es posible identificar nuestro particular "descubrimiento" de la infancia. Resulta por demás ejemplificador, el relevamiento de avisos comerciales realizado por J.P. Barrán entre 1869 y 1916. Así, en 1869, de 31 avisos comerciales de medicamentos y alimentos, para "personas débiles", aparecidos en el diario "El Siglo", sólo el 6% menciona a los niños como posibles destinatarios. Luego, en 1897, de un total de 45 avisos similares a los mencionados anteriormente, el 31% se dirige a los niños, y en algún caso, incluso, constituyen los únicos destinatarios. Al llegar a 1916, varios periódicos, recogen avisos de medicamentos, alimentos, productos de higiene, etc. de uso exclusivo infantil, en una total paridad con los avisos destinados a los adultos. (BARRAN, 1994, T1, p.102-103)

Pero veamos -sumergiéndonos en los textos de J.P. Barrán- como se procesa en nuestro medio, este tránsito de la inexistencia "bárbara" a la visibilidad "civilizada" de la infancia.

El siglo XIX constituye el período histórico que ofrece la mayor presencia de población joven en el país; en 1890, el 35% de los habitantes montevideanos no superaba los 14 años de edad.

Pero a su vez, la época "bárbara" no ofrece una imagen muy diferenciada de las etapas vitales, todos -adultos, jóvenes, adolescentes y niños- "convivían en y co-participaban de, todos los hechos básicos de la cultura 'bárbara'. Los niños y los mayores estaban por doquier omnipresentes, los primeros, por ejemplo, en las ejecuciones públicas de los reos y en las agonías y velorios, los segundos, en la esfera de los juegos, hoy casi reservada con exclusividad a la infancia como las ceremonias de la muerte lo están a los mayores". (BARRAN, 1994, T2, p.101)

Hemos seleccionado algunas imágenes que a nuestro entender ilustran la situación de la infancia durante la época "bárbara"; ellas son: el castigo del cuerpo de los infantes, legitimado tanto en el ámbito escolar como en el familiar; la visibilidad de las prácticas de abandono e infanticidio y los contenidos dominantes en la relación padres-hijos: indiferencia, severidad y rigor.

El castigo físico presente en la relación entre los niños y sus padres, contaba con la aceptación y el apoyo de la sociedad; es más, los padres recomendaban el castigo físico de los maestros para con sus hijos. El Código Civil de 1868, establecía la pérdida de la patria potestad sólo, "si habitualmente maltrataran a los hijos en términos de poner en peligro la vida o de causarles graves daño". Esta facultad -socialmente estimada-, de "corregir físicamente" a los hijos, no se perdía ni aún ante el crecimiento de estos últimos.

Esta apuesta a la corrección del niño a partir del castigo físico contiene implícitamente, la concepción de infante influida por la doctrina de la Iglesia Católica del "pecado original", del que ya -anteriormente- nos hablara F. Dolto.

Cabe agregar que estamos ante una organización familiar patriarcal, en donde el padre es el que goza de poderes casi absolutos un "Dios al que se respetaba y adoraba, y probablemente se quería", aunque -escribe J.P. Barrán- "la autoridad del padre, como la del Estado 'bárbaro', se creía y se quería basada más en el temor y

el respeto que en el cariño o la adhesión sentimental de los hijos a los padres y de los súbditos a la nación". (BARRAN, 1994, T1, p.71)

En definitiva, todas las figuras de autoridad de la época "bárbara", ejercían violencia sobre los cuerpos.

Esta última apreciación de nuestro historiador, de hecho confirma -para nuestro medio- la apreciación de M. Perrot (apud ARIES, P., DUBY, G., 2001, V4, p.125): "el padre domina con su estatura la historia de la vida privada a lo largo del siglo XIX", de hecho dicha historia, puede interpretarse "como una lucha dramática entre el Padre y los Otros".

Hablamos entonces, de un relacionamiento padre-hijo, pautado fundamentalmente por el rigor y la severidad, cuando no, por cierta indiferencia. Nuestro historiador no logra trascender la interrogante acerca del afecto: ¿"cuando las caricias"?, se pregunta.

De este tipo de relacionamiento hablan las siguientes imágenes: generalmente, ausencia del padre al momento de nacer su hijo; envío de los hijos recién ingresados a la pubertad a estudiar al exterior -Buenos Aires e Inglaterra- por períodos de tiempo que podían alcanzar los seis o siete años; y una última imagen: la muerte del hijo posible de ser sustituida con nuevos nacimientos, resultando así, menor el dolor "en medio de la abundancia", o más aún: mayor demostración de congoja por la muerte de un "carnero de raza" que por la de un hijo, en tanto "hijos se hacen, más carneros finos no se hacen!". (BARRAN, 1994, T1, pp.71 a 76)

Por último, cabe anotar -aunque sólo sea brevemente- la intensidad alcanzada por las prácticas de abandono e infanticidio durante toda la época "bárbara". Precisamente, el elevado número de infantes abandonados provocará la instalación de la Primera Casa "Cuna" en Montevideo, en 1818; profundizaremos luego, acerca de su accionar, en tanto ha de constituir la principal referencia institucional de atención a la infancia a lo largo de todo el siglo XIX.

Ahora bien, tal como ya fue señalado, el proceso de modernización capitalista, acaecido en el país en las últimas décadas del siglo XIX, traerá consigo profundas transformaciones: la sensibilidad "civilizada" se adueñará del Novecientos. Irrumpe entonces la "época de la vergüenza, la culpa y la disciplina"; el Estado, la Iglesia, la Escuela y el Hospital serán sus principales protagonistas. Así, "sensibilidad y cambio económico entrelazados, no son ni causa ni efecto el uno del otro, sino factores que tanto se abren camino juntos como se limitan y se obstruyen el paso"; en suma, ambos fenómenos -sensibilidad y modo de producción- "se alimentaron mutuamente y se necesitaron". (29)

El niño resultará en esta sensibilidad, "descubierto", como un ser diferente, con derechos y obligaciones específicos. Nuevamente recurrimos a la fantástica capacidad de síntesis de J.P. Barrán: (al niño) "le serán vedados rubros enteros de la actividad social (las ceremonias de la muerte, por ejemplo) y otros se le reservarán especialmente (la escuela y el juego), y, sobretodo, adultos y niños se separarán de manera rigurosa en los dormitorios, en los almuerzos y cenas, en la enseñanza, en las diversiones y espectáculos. De la indiferenciación que implicaba

también la convivencia, se pasará a la diferenciación y el apartheid, todo ello, sin embargo, en aras del amor y la vigilancia". (BARRAN, 1994, T2, p.101)
El niño será entonces "amado", pero también "vigilado y culpabilizado".

Tal como propugnaba Beccaria en el sistema penal, la nueva sensibilidad, apuntará a tratar de "tocar al alma más que al cuerpo", horrorizada ante el castigo físico de niños, delincuentes y trabajadores.

En lo que respecta a la infancia, en 1848, se prohibieron explícitamente todos los castigos físicos a los niños en las Escuelas -uno de los ámbitos paradigmáticos para el proceso disciplinador-; tal disposición se reitera en 1865, pero harán falta un par de décadas más para que efectivamente entre en vigencia.

Es posible reconocer la figura del niño "amado", en la propagación del amamantamiento materno, en el horror que comienza a propagarse ante el abandono y el infanticidio de los niños pequeños -práctica ésta que tenderá a descender conjuntamente con la natalidad- y en la reivindicación de las caricias y la ternura materna y paterna, lo que de hecho se tradujo en cierta dulcificación del trato hacia el niño.

Pero al mismo tiempo en que el niño adquiere centralidad en el plano afectivo, y cada hijo adquiere una dimensión singular, sobre su figura recaerán los dispositivos disciplinadores y culpabilizadores del Novecientos.

Ya hemos hecho referencia a la visión católica que identificaba en el niño un portador del pecado original; el infante resultaba así asociado a una figura bárbara, poseedor de malos sentimientos (rebeldía, holgazanería, sexualidad temprana y 'viciosa') y carente de virtudes; en definitiva, una especie de "antítesis del buen salvaje rousseauiano" -escribe J.P. Barrán (1995, p.56)- sobre el que se hacía imprescindible y urgente actuar, con amor, y con la amenaza del desamor, a la vez que con vigilancia, disciplina y culpabilización interna.

El niño debía ser orientado al estudio, a la vez que resulta restringido en las actividades lúdicas. Familia, escuela (30), poder médico e iglesia apuntan a domesticar la impetuosidad y el dinamismo de su movimiento corporal, lo llamarán a silencio, le impondrán puntualidad y prolijidad, y lo recluirán en el hogar y en los centros de estudio, en detrimento -entre otros aspectos- de la proximidad con el mundo adulto y de la circulación callejera.

Fuera del cerco de la infancia quedaban, además de los adultos, los adolescentes. A modo de ejemplo, la escuela primaria diurna solo se reservaba -según el Reglamento de 1865- para los menores de catorce años.

Según J.P. Barrán (1995, p.60) el proceso de "invención social del adolescente", se corresponde con el retraso de dos hechos en la vida de los jóvenes, propiciado por las clases medias y altas de la sociedad del Novecientos: el ingreso al mercado de trabajo de los hombres y la edad de acceso al matrimonio en hombres y mujeres. De hecho, la edad del matrimonio se atrasa en 5 o 10 años en relación al siglo XIX y los jóvenes que se colocaban en la estancia, la milicia, el comercio y el artesanado a los 14 o 15 años, fueron sustituidos por quienes estudiaban hasta más allá de los 20 años.

No nos detendremos en las posibles líneas explicatorias del surgimiento de este fenómeno, que sin duda se entroncan con el proceso económico y social que ha de alumbrar al Uruguay "moderno", pero si consideramos necesario, destacar la visión que socialmente ha de primar en torno al adolescente. No cabe duda -y una extensa documentación así lo demuestra- que el adolescente es considerado un "enfermo" a tratar. Esta visión es impulsada desde el saber médico, y en cierta forma es adoptada por la sociedad en su conjunto. La raíz de la "enfermedad" parece recaer en el deseo sexual desenfrenado, que no solo traerá la amenaza de la sífilis y la gonorrea, sino que conducirá al adolescente hacia "la madre de todas las enfermedades": la masturbación. Padres, sacerdotes, maestros y médicos -las "autoridades morales del Novecientos"- condenarán "el terrible vicio de la masturbación"; en verdad, toda actividad sexual de la adolescencia se visualizaba como físicamente debilitante. El adolescente es entendido entonces como un ser con deseo y sin capacidad biológica, por tanto intrínsecamente enfermo, convocante de todos los cuidados y vigilancias. En suma -escribe J.P. Barrán (1997, T2, p.188)- "moderar las 'expansiones de la carne garantizaba a las naciones el éxito; a las familias, tranquilidad; a la sociedad, masas trabajadoras y estables; y a los adolescentes, salud, fuerza y 'crecimiento'". Hasta aquí, entonces, la tensión de amor y recelo, de cuidados y vigilancias a la que se vio expuesta -una vez "descubierta"-, la infancia del Novecientos.

Pero además, los valores "civilizados" -orden, puntualidad, silencio, prolijidad- no se le impusieron solamente a los niños; de hecho, los obreros de la naciente industria nacional, los inmigrantes recién llegados, los delincuentes, los desocupados, también serían sus destinatarios.

"Trabajo y juego se disociaron por entero en la ciudad", escribe J.P. Barrán (1994,T2, p.220-221) y agrega: "El trabajo y la vida cotidiana en silencio era lo que la nueva sensibilidad consideraba de buen gusto, y no los gritos destemplados y chillones o los gestos obscenos y reveladores de necesidades corporales que debían ocultarse. El buen gusto se parecía, sospechosamente en este plano, a los intereses del patronato. Su visión de un mundo ordenado, en que nadie desentonara incluía la prohibición tanto de la gesticulación 'guaranga' como del pasquín anarquista y la sodomía".

En suma, las orientaciones de la sensibilidad "civilizada" pretendían garantizar el acatamiento -de cuerpos y almas- de las exigencias que el novel modelo económico y social imponía; así, el empuje capitalista, su consolidación y desarrollo, demanda, forzosamente, el disciplinamiento de la fuerza de trabajo.

Al finalizar el siglo XIX, existen señales inequívocas, acerca del proceso de modernización del país; de hecho, el proceso de institucionalización del Estado es una de ellas, así como la expansión de las libertades políticas y ciertos principios igualitarios. Al unísono, se instrumentan dispositivos eficaces de control social, luego, sintetiza fantásticamente Barrán (1994,T2, p.266) "El Novecientos que descubrió las libertades, inventó también las disciplinas. El obrero obtuvo la jornada de 8 horas, pero dejó de jugar"

En relación a este proceso de transformaciones que vive el Uruguay a fines del siglo XIX, Iglesias, S. (apud IGLESIAS, S., EROSA, H, 2000, p.8) realiza también una observación sugerente: "La noción de 'orden y progreso' no sólo quedó estampada en la bandera brasileña, fue la consigna fundante de todas nuestras nacionalidades".

En definitiva la tendencia "civilizatoria" impuesta procuraba la eficacia del nuevo orden económico y el respeto al nuevo orden social; excesos y desordenes conspiraban contra ello, la batalla en procura de la "moderación", recién habría comenzado.

Pero no todos los actores resultarían debidamente "encauzados", de hecho "los hijos de los pobres no respondieron a la escuela como se esperaba ni a las nuevas costumbres de aplicación devota y ordenada al trabajo, como las clases media y alta exigían". Sucede entonces que de "este desencuentro de proyectos de vida", surge "el afán del Estado por gerenciar a los hijos de los pobres, en procura de otorgarles, "una formación acorde a los nuevos requerimientos". En definitiva -y aquí quizás radica su importancia- "la infancia demonizada" iba a constituir, posteriormente, "la mano de obra del sector productivo". (IGLESIAS, S., EROSA, H, 2000, pp. 12-13)

E. García Méndez ha sido contundente al afirmar que el universo infancia no mantendrá un carácter uniforme, de hecho, la pertenencia o no al ámbito escolar establecerá diferencias contundentes; aquellos que no tienen acceso o son expulsados del mismo se convertirán en menores, una suerte de "producto residual de la categoría infancia". (GARCIA MENDEZ, 1994, p.76 a 79)

El no adecuamiento a los cánones de la "infancia tipo", léase pertenencia a la escuela y a una familia "ideal", resultará leído en términos de abandono material y/o moral cuando no de infracción. Ambas categorías nos remiten a construcciones que identifican situaciones o conflictos sociales.

Construir punitivamente un conflicto, sintetiza C. Uriarte (1999, pp.24-25), es "describir y determinar la existencia de un delito, discernir la existencia de un responsable y adscribir una respuesta penal". Compartimos el señalamiento con C. Uriarte, cuando observa, que por esta vía, no hay pretensión alguna de solucionar el conflicto social e histórico. En suma; se está ante una respuesta al conflicto que procura intervenir preventivamente, ante futuras conductas; o retributivamente en relación a conductas históricas. Tal como señala M. Foucault, "el papel de la pena esta totalmente vertido hacia el exterior y hacia el futuro: impedir que el crimen recomience". (FOUCAULT, 1996, p.42)

Así emerge la figura del "menor infractor". Luego, el abandono, por tanto el "menor abandonado", ha de constituir el resultado de la otra construcción social conflictiva en relación a la infancia.

Si bien C. Uriarte identifica, en principio, en la infracción una construcción punitiva y en el abandono una construcción tutelar, esta última no parecería verse librada de la vertiente de defensa social, en consecuencia, el "discurso tutelar del abandono, en los hechos, deviene en punitivo". (URIARTE, 1999, p.29)

Resultan iluminadoras en este sentido, las palabras de Erosa, H. (apud IGLESIAS, S., EROSA, H., 2000, p.18) cuando expresa que "la realidad del abandono construida socialmente (...) desnuda la selectividad del sistema, que institucionaliza y criminaliza exclusivamente a aquel abandono vinculado a la pobreza". En definitiva, la construcción resultante del abandono, y que adquirirá una expresión política, normativa e institucional, es "una de las tantas posibles versiones del abandono". (URIARTE, 1999, p. 26)

Construida así la figura de la minoridad infractora y abandonada, se sientan las bases de los discursos de legitimación (31) institucional. El "menor abandonado/infractor" será objeto de un dispositivo de aplicación de los saberes de época, que se instrumentará desde un ámbito institucional; sin esta figura de "menor" la institución -escribe C.Uriarte (1999, p.27)- "ni siquiera puede pensarse a si misma". Luego, la situación de abandono e infracción se traduce en un componente personal, de la cual resultará un "menor abandonado" o "un menor infractor"; así, la situación particular de vida del niño o adolescente lo abarca todo, se "vuelve él", y concluye entonces en una versión descalificada de la infancia, estereotipada y estigmatizada.

Recordemos al respecto, la insistente preocupación de M.Foucault, ante el hecho de que la justicia pone cada vez más de relieve al criminal como sujeto del acto a la vez que siente la necesidad de creer que juzga a un hombre tal y como es y por lo que es; ¿"no se concede a la sociedad derecho sobre el individuo a partir de lo que él es?", se cuestiona M. Foucault (1996, p.177-178).

Retomaremos más adelante, en virtud de su relevancia, estas líneas analíticas.

Por tanto, al igual que infancia y adolescencia, abandono e infracción son resultado de un complejo proceso de construcción social. Asimismo, y acompañando los desarrollos de E. García Méndez y C. Uriarte, visualizamos como posible, reconstruir la historia de la infancia "menor", concentrándose en el estudio de los mecanismos punitivo-asistenciales que la inventan, modelan y reproducen. (32)

Así, concluye C. Uriarte (1999, p.30) "una historia del 'menor' es una historia 'penosa' de la infancia; una historia de la infancia sin una historia del 'menor' es acrílica y parcial".

La historia a reconstruir y contar, es una historia de dolor y de horror; esta es la historia que nos ocupa.

CAPITULO 3

LA PROPUESTA DE ATENCION A LA INFANCIA EN EL SIGLO XIX: los antecedentes del "modelo de 1934". (33)

El proceso de "descubrimiento" y de visibilidad de la infancia, así como las particularidades y fragmentaciones que se construyen en su universo, presenta una clara correspondencia con la conformación e instrumentación de dispositivos institucionales que se abocaron a su atención.

La construcción de las problemáticas vinculadas a la infancia y las modalidades de respuesta que nuestra sociedad ha instrumentado, aún presentando algunas particularidades, no se diferencia sustancialmente, de los modelos imperantes en el resto del continente. De hecho, Francisco Pilotti (1994, p.59) distingue las siguientes etapas en la evolución de los "Sistemas de Bienestar Infantil" en América Latina: en primer lugar, la caridad de inspiración religiosa en el siglo XIX, seguidamente la consolidación del sistema de bienestar infantil durante el período 1925-1975, y finalmente la alternativa no gubernamental a partir de 1980.

Las propuestas de atención a la infancia instrumentadas en nuestro país, claramente se corresponden con estas tres etapas, con las siguientes precisiones temporales: la consolidación del modelo de atención se ubica a partir de 1934 -año de promulgación del Código del Niño- y la irrupción de las ONGs en el área, data, nítidamente, de mediados de los años 80, con el retorno a la vida democrática en el país.

Veamos inicialmente el período que constituye los antecedentes del "modelo de 1934" y que entendemos se caracteriza por transitar -en sus formulaciones e implementación- desde la caridad cristiana hacia el Estado asistencial.

En los primeros años del siglo XIX, Montevideo ofrecía un espectáculo de espanto: los niños eran abandonados en las calles, en los atrios de las Iglesias y en las puertas y ventanas de las casas "acomodadas". (BARRAN, 1994, T1, p.76)

Con la derrota del proyecto artiguista, algunos cuadros sociales irrumpieron y otros se profundizaron. De hecho, los hijos de los gauchos que protagonizaron el proceso revolucionario, se convertirán en parias, muchas veces perseguidos por la justicia, o aceptarán la ubicación que el modelo socioeconómico les adjudicaría, de peón de estancia o "milico" de fortín.

El peón de estancia asume, generalmente, el carácter de "agregado"; muchas veces huérfano, el agregado vive junto a la estancia y se desempeña como peón, en el marco de una forma de relación servil con sus patronos, de tono claramente precapitalista.

Con respecto a la esclavitud, las disposiciones de libertad de vientre y la prohibición del tráfico negrero debieron ser reiteradas hasta lograr ser efectivizadas, recién en la segunda mitad del siglo XIX. Así, es frecuente en la prensa de la época encontrar avisos de venta de esclavos niños, aún después de haberse dispuesto la abolición de tal condición.

A su vez, luego de la derrota artiguista, los niños negros dejaron de poseer escuela, hasta 1834, fecha en que Lucas Obes -uno de los más importantes traficantes negreros de nuestro país- crea la primera escuela, exclusivamente para niñas negras. (BARRIOS, L., IGLESIAS, S., VILLAGRA, H., 1990, p.16)

Puede visualizarse en la Memoria Instructiva de la Hermandad de la Caridad de 1826, que transcribe Barrán (1994, T1, p.76), algunas de las condiciones en las que se encontraba la infancia en la capital, así como ciertos efectos resultantes: “El cuadro doloroso de muchos niños, que se encontraban expuestos en las calles, despedazados a veces por los perros, y el insoportable peso que gravitaba sobre las familias distinguidas por su caridad, a quienes echaban frecuentemente algunos, en términos que hay señora en Montevideo que llegó a recibir hasta doce, movieron como ya se ha dicho, el ánimo de las primeras autoridades a fundar una Cuna”.

Por tanto, el abandono de niños, que había adquirido notoria magnitud en las postrimerías de la segunda década del siglo XIX, conduce a la creación, en 1818, bajo la responsabilidad de Dámaso A. Larrañaga, de la "Casa Cuna" o "Inclusa" o "Casa de Expósitos".

Hasta ese momento, algunos huérfanos eran enviados a Buenos Aires, donde existía desde 1779, una Casa de Expósitos.

La Casa Cuna constituye la primera referencia institucional pública de atención a la infancia en el Uruguay; funcionará en el Hospital de Caridad hasta 1875, fecha en que es trasladada al Asilo Dámaso A. Larrañaga.

Así comienza a funcionar en el país -un 5 de noviembre de 1818- el Torno, y no dejará de existir hasta la tercera década del siglo siguiente.

El Torno constituye una cuna-cilindro que gira sobre su eje; quien depositaba al niño, empujaba la cuna introduciéndolo en el establecimiento, sin necesidad de ser siquiera visto por el personal del hospicio. En su frente lucía la transcripción “Mi padre y mi madre me arrojan de sí. La piedad divina me recoge aquí”. De hecho, en relación con las ideas y prácticas dominantes en Europa, las primeras organizaciones para el cuidado de la infancia son instaladas en América por congregaciones católicas; así, la Casa Cuna fue colocada desde sus inicios bajo el patrocinio de la organización San Vicente de Paul.

Desde 1811, los Tornos se habían generalizado en Francia; el primer Torno se instala en Rouen en 1758.

J. Donzelot ha señalado que "ese ingenioso dispositivo técnico" es resultado de dos factores: la preocupación por aunar el respeto a la vida y el respeto al honor familiar. En suma, continúa J. Donzelot, "ese es el objetivo, romper sin huellas y sin escándalo, el lazo de origen de estos productos de alianzas no deseables, depurar las relaciones sociales de los progenitores que no se ajustan a la ley familiar, a sus ambiciones, a su reputación". (DONZELOT, J., 1979, pp.28-29)

El Torno resultará sumamente controvertido desde las primeras décadas del siglo XIX; será Lamartine, junto a Le Play y A. de Melun, quien conducirá su defensa en aras de preservar el "honor de las familias" -en tanto la bastardía era objeto de una fuerte reprobación- a la vez que arremeterá contra las orientaciones malthusianas -temerosas de la proliferación de los pobres- propugnando "la paternidad social". (ARIES, P, DUBY, G., 2000, T4, pp.265-266).

Los Tornos se fueron suprimiendo progresivamente en Francia, visualizados como responsables del incremento de los abandonos, dado que su funcionamiento preservaba el anonimato; recordemos que el propio Lamartine escribe : "el Torno tiene manos para recibir, pero no tiene ojos para ver ni boca para revelar".

Al llegar a 1860, una circular ministerial los clausurará definitivamente, aunque continuarán funcionando hasta 1905.

En nuestro país, una vez que los niños ingresaban al Torno, se les bañaba y vestía; no se realizaban averiguaciones referentes al origen del menor y generalmente se les bautizaba. (GORLERO BACIGALUPI, 1978, p.66).

Nunca o casi nunca se respetaría el nombre original del niño.

Como resultado de una investigación realizada por L. Barrios, S. Iglesias y H. Villagra (1990, pp.17-18) de 1604 casos revisados de ingreso al Torno entre los años 1896/1905, (34) sólo en cuatro ocasiones se respetó el nombre de pila indicado en la nota de entrega. Los investigadores afirman desconocer las razones que impulsaban esta actitud, pero aventuran las siguientes interrogantes: "¿Se los estigmatizaba por ser hijos del pecado, de amores prohibidos?; ¿Había que castigar ejemplarmente a los padres y sobre todo a las madres por la 'falta moral' cometida?; ¿Para la Caridad era la forma de proteger a esos niños desvalidos?; ¿El Asilo de expósitos era una fuente segura y sin costo, de mano de obra doméstica, semiservil, para las familia adineradas?".

El secreto, tan bien protegido, que traducía el Torno, no parecería permitirnos avanzar más allá de estas u otras similares conjeturas.

Como resultado de esta misma investigación, se observa que mayoritariamente, la población ingresaba al Torno por motivos de pobreza. (35) Cabe suponer, señalan los investigadores, que los abandonos no vinculados a la pobreza, procuraban "evitar el escándalo moral", que acompañaba los nacimientos ilegítimos en sectores dirigentes de la novel república.

Desde 1869, la administración del Torno recae sobre la "Comisión de Expósitos", conformada por "tres señoras", quienes entre otras potestades, podían establecer cuando y en que condiciones se devolvía el hijo a su madre, en virtud de una serie de condiciones que la hacían "digna" de recibirlo: buena conducta, vínculo legítimo, papeles en regla y probada castidad, así como una explicación de los motivos del abandono.

Un Inspector Externo del Torno realizaba las averiguaciones que se entendieran necesarias a la vez que se podía solicitar la presencia de testigos. Seguidamente, la Comisión, con toda la información en su poder fallaba acerca de lo solicitado.

Inicialmente, el Reglamento del Torno indicaba un plazo de tres años para que los padres pudieran reclamar la devolución del niño entregado al Torno. En 1895 ese plazo se acortaría a un año; luego de este período, la Comisión de Expósitos podía "disponer libremente de la criatura". (GORLERO BACIGALUPI, 1978, p.88).

Las investigaciones socializadas hasta el momento, no han podido establecer datos estadísticos acerca del destino de los niños ingresados -y sobrevivientes (36)- al Torno.

El 20 de julio de 1889 todos los establecimientos públicos de beneficencia existentes en Montevideo son colocados, mediante expresa ley, bajo la égida de la Comisión Nacional de Caridad y Beneficencia, dependiente del Poder Ejecutivo. Se declara así, el carácter nacional de todos los establecimientos de caridad existentes, y se promueve la formación de Comisiones Departamentales que desarrollen acciones benéficas en el ámbito local.

Los establecimientos ubicados bajo la dirección de la citada Comisión son: el Hospital de Caridad, el Asilo de Dementes y Crónicos, los Asilos Maternales, la Escuela de Artes y Oficios -de la que ya haremos mención en forma particular- y el viejo Asilo de Huérfanos y Expósitos creado en 1818.

La administración y gestión de la casi totalidad de estos servicios son confiados a dos comunidades religiosas: San Vicente de Paul y María del Huerto. Recién en 1903, algunos miembros integrantes de la Comisión de Caridad y Beneficencia presentarán un proyecto de ley por el cual se acuerda el cese de los contratos vigentes con ambos grupos religiosos.

¿Que sucede con la punición de los desvíos a lo largo del siglo XIX?

El Estado interviene, en primer término, a través de la Policía, poseedora de potestades para apresar a los “muchachos mal entretenidos, que divagaban por las calles y plazas” y “retenerlos” hasta que sus padres los reclamasen, y si reincidían, el Jefe de Policía “tendría derechos para colocar al muchacho en un taller”. (BARRAN, 1994, T1, pp.62-63)

En 1879 se crea la Escuela de Artes y Oficios para la colocación de aquellos niños y adolescentes que se transformaban en “vagos en el más completo abandono, entretenidos en juegos perniciosos con molestia de los transeúntes”. (BARRAN, 1994, T1, p.104)

Seguidamente, el 15 de julio de 1882, se sanciona la Ley No.1582, en la cual se identifica la figura del “vago adulto”; se establece en el Art.2: “Serán declarados vagos los que no poseen bienes o rentas y siendo aptos para el trabajo no ejercen habitualmente profesión, arte o oficio”.

Recordemos, a partir de esta definición, la categorización que Grassi, Hintze y Neufeld realizan -y a la que hicimos referencia anteriormente- acerca de los sujetos “legítimos” y “vergonzantes” de la asistencia social en el marco del Estado benefactor argentino. La figura paradigmática “vergonzante” -el varón adulto desocupado- parecería resultar así, heredero de la antiquísima figura del “vago”, tal cual lo definía la Ley de 1882.

Pero además, esta misma ley, en su Art. 14, abarca a “los menores de edad, encauzados por vagos o declarados tales por juez competente”, quienes, en primera instancia, serán entregados a sus padres; en caso de reincidencia “se destinarán al Taller de Artes y Oficios”.

De esta manera, la Escuela de Artes y Oficios se irá convirtiendo en una verdadera “cárcel para niños y adolescentes”, regida por una “dura disciplina militar”. (BARRAN, CAETANO, PORZECANSKI, 1998, T.2, p.187)

El Censo realizado en 1908, evidencia que dicha Escuela contaba con 200 alumnos, uniformados y ubicados en calabozos. (FARAONE, 1970, p.25)

En 1915, esta Escuela de Artes y Oficios, destinada a adolescentes “vagos” o “entretenidos en juegos perniciosos” se transformará en la Escuela Industrial. Resulta significativa esta vinculación fundacional entre un ámbito esencialmente correctivo y los dispositivos institucionales de formación técnica de nuestro país.

En el medio urbano, los reglamentos policiales delimitan las acciones prohibitivas; así, la Guía Policial de 1883 reitera la prohibición, a los menores de 15 años, de participar en juegos de azar, vagancia, etc. Un decreto de 1889 prohíbe a los mismos menores frecuentar casas de prostitución, academias de baile y reuniones en atrios de Iglesias.

Un hito fundamental en el complejo normativo general del país, y de la infancia en particular, lo constituye la sanción de los Códigos Civil y Penal en 1869 y 1889 respectivamente.

En el Art.21 de este Código Civil, se expresa que son “personas todos los individuos de la especie humana”. Por tanto, todos los individuos son capaces de adquirir derechos y obligaciones, salvo los considerados “incapaces”, ya sea por razones legales o naturales. Precisamente, los menores de 21 años se colocan en esta última “incapacidad”. En este sentido, resultan ilustrativas, las palabras del Dr. F. del Campo (h), cuando caracteriza a los menores de edad de la siguiente manera: “privados de inteligencia, faltos de voluntad, atraviesan un largo camino de incapacidad, la que con el transcurso del tiempo, se transforma de absoluta en relativa, para desaparecer más tarde, cuando su creciente inteligencia disipa las

últimas sombras de aquel período de relativa inconsciencia". (DEL CAMPO, F (H) apud IGLESIAS,S.,EROSA,H., 2000, p.8)

En la normatividad penal, a partir de los 12 años, todo individuo era susceptible de ser tratado como un adulto, en función de si actuaba o no con discernimiento, según el entendimiento del Juez actuante.

Se destaca entonces, en palabras de A. Portillo (1989, pp.15-16), "una asimetría marcada, que supone concepciones diferentes del menor, en función de distintos aspectos de su desempeño; la concepción civilista prolonga la incapacidad hasta los 21 años y la concepción penalista lo hace imputable a los 12 años (...) Si nos situamos en la fecha de promulgación del Código Civil -1868- la esperanza de vida de nuestro país era aproximadamente de 50 años. En consecuencia, se observa que para todos los aspectos referidos a la familia, el menor lo es casi hasta la mitad de su vida posible. En cambio cuando se le considera contraviniendo las normas penales, de serlo, la edad límite, desciende prácticamente a la mitad".

Esta paradójica asimetría (37), comenzará a ser afectada en los inicios del siglo XX; de hecho la normatividad, fundamentalmente penal, sufrirá profundas transformaciones en el marco de las influencias continentales propiciadas por el Movimiento de los Reformadores, sobre el que nos detendremos más adelante.

En suma, en esta primer etapa de la propuesta pública la atención a la infancia, en términos generales, prevalece una concepción caracterizada por un "fuerte tono moralista-paternalista", que en la práctica privilegia el internamiento como la estrategia fundamental. De hecho, tanto el abandono como la infracción habilitaron la internación en términos severos: en el Torno, los expósitos de la pobreza o de la sanción moral, y en el Taller de Artes y Oficios, "los muchachos mal entretenidos, que divagaban por las calles y plazas".

Las propuestas de atención a la infancia imperantes en el siglo XIX, impregnadas de cierto carácter benéfico, apoyadas en un sistema de admisión anónimo que imposibilitaba conocer, investigar las causas del abandono, se orienta, claramente, a acciones de reparación social: alimentar, vestir, amparar, nombrar si fuere necesario.

El discurso paternalista, dominante en el siglo XIX ampara al indigente, de manera tal que este "no permanece un momento sin socorro desde su nacimiento hasta su tumba". (FOUCAULT, 1997, p.307) Al respecto, resultan sumamente significativas las siguientes palabras de Piñeiro del Campo -retomadas por Gorlero, Bacigalupi (1978, p.10)-. "Se ampara al hombre en su infancia, le educan y le vigilan en su niñez, le dirigen en su juventud, le asisten en sus dolencias, en toda edad de la vida, le hospitalizan cuando temporariamente o definitivamente su inteligencia se oscurece, le asilan o lo asilan cuando su mal constituye un peligro para sus semejantes, y le dan lecho y hogar cuando definitivamente cae rendido al peso de las enfermedades o de la miseria".

Pero este discurso claramente paternalista, posee además componentes sancionadores y criminalizadores de la pobreza -al igual que de la mendicidad y del ocio- en tanto esta se asocia a formas de vida de poca moralidad. ¿Acaso la Comisión de Expósitos que dirigía el Torno no constituía un tribunal moral inapelable, que decidía acerca de la "dignidad" o no de una madre para recuperar a su hijo.?

A su vez, las primeras vinculaciones entre pobreza e infracción, pobreza y peligrosidad, sirven de sustento a construcciones sociales que perdurarán en el tiempo y que se proclamarán como verdades científicas.

Es posible leer en un periódico de nuestra capital en 1891 (El Día, 28/1/1891): "Ocho menores rateros están en poder del Jefe de Policía de Seguridad (...) convictos confesos (...) la gavilla ha aumentado continuamente con muchachos que fugan de las casas de sus padres - gente siempre pobre- y se entregan de lleno a la vida de la vagancia y el robo". He aquí, señalan L. Barrios, S. Iglesias, H. Villagra (1990, p.18) la síntesis de categorías infantiles socialmente construidas a lo largo de todo el período: hijos de "gente siempre pobre", criminalizados en "vagancia y robo" resultan así, objeto de control legitimado.

Por tanto, resulta posible visualizar desde la etapa fundacional de la propuesta, dos componentes doctrinarios fundamentales: el amparo y el control. Sobre ambos se asentarán las líneas interpretativas y los diseños de intervención de la política, tímidamente en el siglo XIX, y enfáticamente en el siglo siguiente. Este tránsito, que bien puede decirse, constituye un proceso de consolidación de dicha política, se encuentra estrechamente ligado a la "modernización" (38) del país, a la que ya hicimos mención anteriormente, pero que retomaremos aquí, a los efectos de realizar algunas puntualizaciones.

3.1.- El tránsito hacia la "modernización" del Uruguay.

El Uruguay de 1800 a 1860, se sintetiza, según Barrán, en una primera comprobación: "la naturaleza dominaba al hombre". El país no poseía puentes, ni vías férreas, y la diligencia constituía el medio de transporte más privilegiado; además, la naturaleza "era agresiva con el hombre", durante el invierno, los ríos separaban las zonas y regiones durante largos períodos. "La noche era invencible", escribe Barrán, así como el frío y el calor; el carbón vegetal y la leña eran las únicas fuentes de calefacción y el gas recién comienza a ser instalado en Montevideo, en 1856.

"El ojo contemplaba muy pocas cosas que se debieran al hombre", continúa Barrán; así, unas diez villas y ciudades se ubicaban en todo el territorio nacional, con edificación escasa y generalmente dispuesta en torno a una plaza central. Algunos sembrados próximos testimoniaban cierta economía de autosuficiencia familiar.

También el propio hombre era infrecuente en el paisaje: en 1860 la densidad de población era de un habitante y medio por km².

Los animales salvajes sí eran numerosos: venados, carpinchos, gatos monteses, jabalíes, zorros, lobos, pumas, etc. En la misma condición se encontraba el ganado vacuno, descuidado y abandonado durante toda la primera mitad del siglo XIX, abundante en general, durante los escasos períodos de paz con los que contó el país a lo largo de dicho siglo. (BARRAN, 1994, T1, pp.17-19)

No es azarosa la apreciación de J.P. Varela, cuando afirma en "La legislación escolar" (VARELA apud REAL DE AZUA, 1968, pp.64-67) que "la guerra es el estado normal de la República". Varela contabilizaba, desde la jura de la Constitución en 1830 hasta 1876 -año de elaboración del mencionado texto- unas dieciocho revoluciones.

Asimismo, agrega en esta suerte de "diagnóstico del país", el estado de anarquía, en lo que se refiere a nuestra vida política, se acompaña con un deplorable estado de atraso con respecto a la industria y a la producción del país. Ni contando con un clima y una geografía bondadosa, carecemos de hábitos industriales, descuidamos las fuentes de la pequeña producción y en general todos nuestros proceder son primitivos y atrasados, amén de cierta "indisciplina"

laboral, que hace -a modo de ejemplo- que le pidamos a Europa que nos mande papas "nada más que por no tener el trabajo de plantarlas y recogerlas".

En suma, concluye Varela, "todo está por hacerse y por estudiarse en la República".

En definitiva, el impacto de las transformaciones económicas que experimenta el occidente europeo, a partir de la mitad del siglo XIX, se harán visibles en el Río de la Plata, y en América Latina en general, en la segunda mitad del siglo, dando así lugar a una etapa de "crecimiento" o "modernización". Esta etapa significó en los hechos, una modernización tecnológica y productiva tendiente a conformar economías nacionales complementarias de una economía central -fundamentalmente la británica- caracterizadas por la exportación de materias primas y la importación de productos terminados.

Real De Azúa (1984, p.31) señala que este modelo supuso, en primer termino, la dirección de cada país por parte de una oligarquía unificada, capaz de recurrir alternativamente a la dictadura o la democracia liberal, en el marco de una participación política limitada y aún puramente nominal. En segundo lugar, agrega, este modelo se caracterizó, cultural e ideológicamente, por una docilidad en la adopción de las modas intelectuales europeas o norteamericanas. (39) Finalmente, concluye Real de Azúa, el proyecto oligárquico se habría orientado por un lado, hacia la congelación política y social de las demandas de la creciente "clase media", y por otro, implicó la relegación, cuando no la destrucción física, de los sectores pre-modernos de la clase baja rural.

En nuestro país, entre 1860 y 1868 ocurre la primer gran transformación en el medio rural: la merinización, o sea, la incorporación de la explotación ovina conjuntamente con la vacuna. Luego, entre 1876 y 1882, se procede a una segunda gran transformación: el cercamiento de los campos y la aceleración del mestizaje ovino y vacuno.

Fue precisamente la dictadura del Coronel Lorenzo Latorre en 1876, la encargada de "ordenar", en más de un sentido, la vida en el medio rural. Con la instalación del alambrado, la familia del peón es "corrida" de la estancia hacia el rancharío. A su vez Latorre y la Asociación Rural, con el propósito de perseguir la vagancia (40), estimulan una despiadada represión contra los últimos "hombres libres" de la campaña. Así, el gaucho -quien fuera "carne de cañón" en las guerras civiles, al grito de "aire libre y carne gorda" y brazo armado de la independencia- retoma su condición de paria y se extingue, al mismo tiempo que "las vacas de todos se convierten en la hacienda de unos pocos" y se afianza el dominio de los "doctores urbanos y los propietarios de los campos inmensos". (VIDART, 1968, pp.136-138)

Por otra parte, entre 1860 y 1890, la incipiente industria montevideana, así como la agricultura y el transporte reciben el influjo de la primer revolución industrial: la del vapor.

El telégrafo data de 1865. A su vez, entre 1884 y 1892, se produce el auge de la construcción de las vías férreas en gran parte del territorio nacional.

La aparición de los primeros Bancos se ubica en 1856, 1857 y 1862, lo que evidencia las nuevas condiciones de producción, de circulación y de crédito. (FARAONE,1970, p.10)

Este proceso de transformación productiva -fundamentalmente rural- contó con un poder político cada vez más estable, más racionalizado y concentrado. La modernización social y económica vino de la mano de los gobiernos militares de Latorre (1876-1880) y Santos (1882-1886), quienes lograron consolidar el poder político, procesando cierta "refundación" moderna del Estado.

Este a su vez, asume la secularización progresiva de las instituciones públicas: en 1861 se decreta la secularización de la administración de los cementerios; en 1877 se sanciona el

decreto-ley de educación común; en 1879 el registro de Estado Civil sustituye los registros eclesiales; en 1885 se establece el matrimonio civil obligatorio y se sanciona la ley que regula la enseñanza pública secundaria y superior. (GONZALEZ, 2001, pp.17-18)

En 1876, el Estado monopoliza la fuerza física; comienzan a consolidarse así, las funciones elementales del estado liberal.

Mientras tanto, escribe Barrán, la sociedad se estratificaba con claridad. Los partícipes del "alto comercio" y los estancieros nucleados desde 1871 en la Asociación Rural, comienzan a ser llamados, en el entorno de 1880, "clases conservadoras", impulsores de la paz política interna y guardadores del orden social. A su vez, los sectores populares eran visualizados con miedo social, comenzando así a temerse más "la Revolución a la Francesa que la anarquía a la uruguaya", en tanto "el viejo estigma de la 'insubordinación' identificada con la 'holgazanería' estaba desapareciendo de ellos para contento del patronato, pero al mismo tiempo, y para angustia de ese patronato, la 'insubordinación' renacía convertida en huelgas". (BARRAN, 1994, T2, pp.15-16). (41)

Las primeras asociaciones obreras de Montevideo, surgirán a impulso de la ideología anarquista introducida por voceros inmigrantes provenientes de España, Italia y Francia. Entre 1840 y 1890 la población inmigrante llegó a constituir la mitad de los habitantes de Montevideo, y las 3/4 partes de la población masculina activa. De esta manera, de 450.000 habitantes que poseía el país en 1875, se pasaría a 1.000.000 en 1900.

La incidencia del europeo en la sociedad uruguaya tendrá expresiones muy variadas -de hecho con el inmigrante se introducirán técnicas, capitales, valores, elementos lingüísticos, etc (42)-, resultando así, una sociedad que a finales del siglo XIX difería ya del resto de América Latina, por una europeización mucho más acentuada y por la ausencia, o por una manifestación más atenuada, de dos estructuras típicas del resto de iberoamérica: el clericalismo y el militarismo. (FARAONE, 1970, p.11)

Así, al arribar al Novecientos, el avance de las costumbres y hábitos de la civilización europea, "la modernidad" en suma, parecía erguirse triunfante en el país. El mismo que ahora poseía todas sus propiedades cercadas y un medio rural tecnificado, así como una industria que comenzaba a desarrollar la producción de bienes de consumo, y había además, una moneda y un Banco del Estado, mientras se iniciaba, en 1901, la construcción de un gran puerto transatlántico.

Pero, tal como señala Barrán (1994, T2, p.21) "un modo de producción nuevo, como el que estaba gestándose de 1860 a 1890 implicaba cambios en la sensibilidad, modificaciones en el sentir para que a la vez ocurrieran transformaciones sustanciales en la conducta (...) Lo que cuenta en estos lazos entre sensibilidad y modo de producción es, entonces y antes que nada, advertir su correlación, notar que cierto esfuerzo de ascetismo de toda la sociedad fue contemporáneo de su 'modernización'".

En realidad, sostiene Barrán (1994, T2, p.20) con precisión, "las clases altas sintieron muy tempranamente, que la cuestión de la sensibilidad era un faceta más de la 'cuestión social'". La "regeneración" de la sociedad "bárbara" implicaba, entre otros aspectos, "civilizar" las formas de sentir la violencia, lo lúdico, la sexualidad, la muerte y el trabajo.

El propio Barrán nos advierte acerca de la "sagaz" asociación que Varela, J.P. realiza entre el niño, "un bárbaro etéreo", y el gaucho, "un bárbaro cultural"; así, en 1865, Varela escribe en

la "Revista Literaria", que el gaucho -en 1877 agregará el niño- vivía en "la libertad salvaje (...) la libertad que no refrena ni las malas costumbres ni los vicios y que hace que el hombre se aproxime más y más hacia la esfera del animal". El mal del gaucho -y del niño sin escuela, añadirá, luego- resulta de su "horror al trabajo", actividad que "ennoblece la criatura y fortifica en el hombre las sanas ideas". "La ociosidad" en la que "los gauchos pasan su vida (...) es fuente de todos los vicios y de todos los males". De aquí resulta el "atraso" económico del país, sus guerras civiles endémicas, pues "políticamente considerados, los gauchos son elementos disolventes". Concluye Barrán, continuando este desarrollo de Varela, que sólo la educación "haría del gaucho -y del niño-, de esos elementos ociosos y levantiscos "bárbaros"-ciudadanos trabajadores y pacíficos: 'civilizados'". (BARRAN, 1994, T1, pp. 20-21).

Iniciado entonces el tránsito hacia la modernización del país -visiblemente avanzado a inicios del siglo XX- también los fundamentos y dispositivos de las políticas de atención a la infancia comenzarán a ser centro de debates e iniciarán una serie de transformaciones que han de adquirir su máxima expresión luego, con la estructuración del llamado "modelo de 1934".

3.2.- La antesala del "modelo de 1934".

El Torno como sistema de admisión de los niños abandonados, comienza a despertar fuertes discusiones en nuestro país, en el ocaso del siglo XIX, como reflejo tal vez de la fuerte polémica francesa referida al tema. (43)

En 1911, asume la dirección del Asilo de Huérfanos y Expósitos, el Dr. Luis Morquio, (44) enérgico opositor al Torno, quien dispone la creación de una Oficina de Admisión Para huérfanos y expósitos.

El anonimato de la entrega que preservaba el Torno constituye el centro de los debates. Resultan claras las palabras de L. Morquio al respecto: "El abandono social es un mal social, y no puede remediarse si no se conoce su origen; la existencia del Torno perpetúa la ignorancia de sus causas reales, manteniendo sus efectos contrarios a todo principio científico y filantrópico (...) La profilaxis del expósito tiene como base la supresión del Torno, y su sustitución por la Oficina de Admisión". (MORQUIO apud GORLERO BACIGALUPI, 1978, pp.125-126)

La sífilis hereditaria conformaba un punto destacado en las preocupaciones de Morquio; en consecuencia, el Torno -en tanto dispositivo perpetuador del anonimato de la entrega, que despreciaba toda información sobre los antecedentes del expósito comenzará a ser visualizado como el principal enemigo de la profilaxis.

Los defensores del Torno señalaban como ventaja, el notorio descenso de infanticidios y abandonos en lugares inapropiados, en tanto el anonimato de la entrega favorecía al máximo la recepción de los niños.

En 1925 ya conviven ambas modalidades de admisión y el porcentaje de niños ingresados por el Torno alcanza sólo el 4%.

En este mismo año, el Dr. Martirené procesa la transformación de la antigua enfermería del Asilo en un nuevo Hospital de Niños: el Hospital Pedro Visca.

Al arribar a los años 30, el Torno continúa existiendo, pero su funcionamiento resulta ya casi inexistente. Al respecto, escribe Morquio en 1930: "El Torno existe pero su funcionamiento

es casi nulo (...) Todos los niños, salvo excepciones, son llevados a la Oficina de Admisión, donde se practica a la vez, la protección a la madre en la forma posible (...) El Torno que ha tenido su razón de ser, resulta hoy inadmisibile. Toda protección al niño está basada en la protección a la madre, salvo excepciones, manteniendo cuando es posible, directa o indirectamente el binomio madre-hijo como el principio más elevado de la humanidad, y como garantía segura para la salud y la vida del niño". (MORQUIO apud GORLERO BACIGALUPI, 1978, p.129)

Las palabras de Morquio además de sentenciar la muerte del Torno, introducen otros aspectos -uno de ellos es la relación madre-hijo y su vinculación con la salud- que retomaremos al analizar la propuesta de 1934.

Finalmente, el 17 de julio de 1933, el Presidente del Consejo de Salud Pública, Dr. Eduardo Blanco Acevedo, emite un decreto por el cual el ingreso de niños por el Torno, es definitivamente clausurado. Luego, en un gesto por demás simbólico, el Dr. Roberto Berro, primer Presidente del Consejo del Niño, hará entrega del Torno al Museo Histórico Nacional, cerrando así, todo un período de atención a la infancia en nuestro país.

Los debates relacionados al Torno, se perciben claramente atravesados por el creciente poder médico (45) que la sociedad uruguaya del Novecientos comenzó a experimentar; así, escribe Barrán, (1992, T1, pp.57-174) "Entre 1900 y 1930, la sociedad uruguaya con Montevideo a la cabeza se medicalizó (...) La sociedad medicalizada resultó ser aquella en la que los aspectos profilácticos del saber médico se popularizaron, aquella en la que el médico monopolizó el tratamiento de la enfermedad y buscó la preservación de la salud, ya que esta se había convertido en la suprema aspiración del grupo (...) Aquel poder médico fue aliado y servidor del Estado (...) Su control sanitario de la población de riesgo fue más de una vez utilizado por el Estado para vigilar a la delincuencia, la prostitución y aún tal vez a los rebeldes políticos (...) El discurso médico del Novecientos se enmarcó dentro de la construcción del Estado moderno, simplemente porque nació dentro de ella y de un proyecto de dominación y disciplinamiento de las clases populares".

Esta extensa cita de Barrán no solo ubica el fenómeno de la medicalización, sino que además señala su dirección, esto es, su interrelación con la estrategia de disciplinamiento y dominación de los sectores populares, enmarcada en el Novecientos.

Recordemos, en este mismo sentido, los aportes de M. Foucault, cuando señala, que el control de la sociedad sobre los individuos no se opera exclusivamente por la ideología, sino que "se ejerce en el cuerpo, por el cuerpo"; y si bien, la medicina -comprendida como medicina social, como práctica social- en un principio no se preocupó del cuerpo humano como fuerza de producción, si centró su atención en él, en tanto instrumento laboral, a partir de la segunda mitad del siglo XIX. (FOUCAULT, 1996, p.87)

Nuestro historiador nos advierte, que en un sociedad tan secularizada como la uruguaya (46), impulsada por el avance de las ideas positivistas propias de la objetividad emergente en el orden burgués urbano-industrial, el sacerdote resulta sustituido por el médico en el gobierno de las consciencias individuales. Así, la salud se constituye en un bien codiciado -sintetizado en esa especie de consigna de "dar muerte a Dios y vida al cuerpo"- de manera tal que la procuración de la larga vida emergió como un objetivo individual y la Salud Pública se diseñó como política de Estado. De esta manera, el cuidado del cuerpo pasa a ser un objeto de control reflexivo por parte de los individuos y las instituciones.

Planteado así el proceso de medicalización de la sociedad, L. Acosta (1997, p.109) señala que su contracara es la socialización del saber médico, por lo cual los valores dominantes (o sea de la clase dominante) son internalizados en la racionalidad del médico". Emerge así, una nueva moral laica, una moral "científica": el "higienismo". De esta manera se desenvuelve una peculiar idea de la higiene como promotora de la moral, que relaciona el estado sanitario del individuo con las manifestaciones de su comportamiento social, de manera tal que "seguir los consejos de la Higiene" facilitará "el camino hacia la salud, la virtud individual, y en gran escala, la armonía social". (METHOL, 1999, p.63)

No resulta casual, entonces, que los principales destinatarios del higienismo, para quienes se diseñará un plan de moralización de sus conductas, sean los sectores populares y los adolescentes, "ambos siempre al borde de los excesos", tal como subraya Barrán. (1995, T3, p.31) De hecho, se debía conducir a aquellos que poseían en sí mismos, la capacidad de destrucción: los niños, los locos y las masas populares. El propio Varela ya nos había advertido de la necesidad de construir la salud desde la escuela pública.

Así, escribe Barrán (1995,T3, p.14) "enfermedad y subversión (...) tenían mucho en común, pues eran sobre todo, amenazas externas al cuerpo individual en un caso, al cuerpo social en el otro." Por ello, la tuberculosis, la sífilis, el alcoholismo, el anarquismo y el comunismo serían diabolizados al unísono, en tanto cierta imagen de asedio caracterizaría a la sociedad del Novecientos.

La virtud y garantía de salud recaería, según la preceptos higiénicos, en la economía y el ahorro "de semen, placer, energía en suma", sintetiza Barrán, a la vez que ubicar en la esfera de la responsabilidad individual los comportamientos insanos y viciosos, apelando a la restauración de la noción de culpa. La suciedad resulta condenada y la procuración del "olor a limpio" -en lo individual y social- se convierte en algo más que en una consigna higienista. En suma "detrás de la obsesión médica y social por la limpieza y la desinfección, también se halla el miedo al otro, encarnado casi siempre en el pobre, el habitante mísero, sucio y maloliente de los conventillos y los ranchos, un peligro tanto para el orden social establecido como para el orden higienista y la salud". (BARRAN, 1995, T3, p.309)

¿No resultan acaso contundentes, las palabras de Legnani, M. (47), recogido por Barrán (1995, T2, p.144) cuando afirma que: "la tuberculosis y la sífilis son modos de venganza de las clases sociales desposeídas (...) la prostituta y sirvienta, salidas del hogar, arrojadas al arroyo, están encargadas de llevar (las enfermedades) hacia los palacios, depositarlos allí y matar niños e idiotizar adolescentes" ?

Para el saber médico, los sectores populares eran focos de enfermedad -infecciosas e "ideológicas" (48)-, sus protagonistas y difusores. Así, se desvalorizaron las formas de vida y culturas populares porque se entendía que allí residía el "terreno preparatorio de la enfermedad" y en esto, tal cual, lo expresa Barrán, coincidieron izquierdas y derechas. (49) Si la enfermedad se origina en los ámbitos populares, sobre ellos se deberá actuar. De hecho, fueron los pobres quienes concurren a los hospitales y a los manicomios estatales y serán sus cuerpos los tratados y expuestos.

Así, mientras la "familia modelo" iniciaba un marcado tránsito hacia la intimidad y la privacidad, la familia de los sectores populares se verá transgredida y violentada en su privacidad, en tanto sus cuerpos, e incluso sus muertes, serán objetos de exhibición. Al respecto, el conocido cuadro de Juan Manuel Blanes, "Un episodio de la fiebre amarilla en Buenos Aires", realizado en 1872, resulta una muestra sumamente significativa. (50)

Se instrumenta así, tal cual lo ha señalado Barrán, una verdadera "ortopedia de los pobres", que buscará corregir tanto las deformidades del cuerpo como las del alma.

El higienismo legitimará así la intervención social en la vida cotidiana de los sectores populares -a quienes se les acostumbrará a ser constantemente vigilados y controlados en nombre de la salud- como forma de tratamiento de la cuestión social. (51)

Como no comprender en este contexto las preocupaciones y los debates impulsados por Morquio acerca del Torno y su funcionamiento anónimo, "enemigo de la profilaxis".

De acuerdo con los Anuarios Estadísticos entre 1881 y 1893, el porcentaje de niños menores de diez años en el total de muertos alcanzaría un promedio de 51%. Morían fundamentalmente de enfermedades infecto-contagiosas: difteria, sarampión, meningitis, escarlatina, viruela; también de bronconeumonías. A su vez, la sífilis hereditaria constituiría un centro de máxima atención, nítidamente presente en las reflexiones de Morquio.

Seguramente la preocupación por la infancia y su salud, además de enmarcarse en la sensibilidad "civilizada", se vinculaba a esa elevada mortalidad infantil, así como al notorio descenso de la natalidad, que se profundizó en nuestro país en la primera década del siglo XX. Veremos luego como estas preocupaciones vertebrarán gran parte de la formulación normativa de 1934 en relación a la infancia. Analizaremos a su vez, en ese marco, las líneas argumentales, explicatorias de la elevada mortalidad infantil y los dispositivos y acciones que se diseñarán e instrumentarán en consecuencia.

Sí cabe señalar, que no se nos presentan dudas acerca del alto componente de autoritarismo y de arrogancia que nutría al pensamiento higienista. Todo aquel que no acatará sus indicaciones resultaría condenado; veamos a modo de ejemplo, una especie de diálogo virtual entre maestro y padre con el que Francisco Soca introduce el tema de la vacunación: "-¿Estáis vacunado? -No. -Entonces, no entráis.

Su padre dice: no creo en la vacuna y la creo perjudicial; vos no tenéis derecho a dirigir la higiene de mi hijo. -Y bien, dirigidla vos, pero vuestro hijo no entrará al colegio. -Es decir que lo condenáis a la ignorancia, a la obscuridad, a la pérdida irremisible? -Llevadlo a un colegio privado. -No puedo pagarlo. -Entonces que se anule, que se pierda, que de a la patria un ladrón y un asesino, en vez de dar un hombre útil: esa es la pena de no vacunarse." (SOCA apud METHOL, 1999, p.65)

En 1911 se sanciona la ley de vacunación obligatoria, impuesta a todos los habitantes menores de veinte años de edad. Esta constituye la primera medida higienista de carácter universal y obligatoria. (BARRAN, 1995, T3, p.235)

Pero si bien el imperativo higienista se dirigió a todos los sectores sociales, las estrategias - particularmente en lo que refiere a la infancia- variarán de un sector social a otro, y sin lugar a dudas, resultarán más incisivas en los sectores populares. Profundizaremos luego acerca de esa suerte de estrategia "bipolar" que la medicina impulsará hacia las familias burguesas y populares -y que tan claramente ha sido expuesta por J. Donzelot y retomado en nuestro medio por M. De Martino, entre otros-.

"Salvar al pobre", - y en particular "salvar a la infancia pobre"- esa era la empresa a emprender, impulsando su disciplinamiento y condenando su cultura desde la razón.

"El pobre no se salvaría solo, había que salvarlo", sentencia Barrán (1995, T2, p.16).

¿No fue acaso este también el objetivo del Movimiento de los Reformadores, originario de los Estados Unidos y de enorme influencia en el mundo occidental y particularmente en nuestro continente?

Las palabras de E. Wines, retomadas en el clásico libro de A. Platt, *Los "Salvadores del Niño" o la invención de la delincuencia* (1982), lo explicitan enfáticamente: "Dice una máxima trillada pero cierta, que es más fácil y mejor prevenir el mal que curarlo; y en nada es más cierta esta máxima que en relación con la delincuencia. Destruir la simiente del crimen, sacar sus fuentes, matarlo en el huevo, es mejor que la represión, y aún que la reforma del criminal (...) Su indigencia, su vida vagabunda, sus depravados hábitos, su condición harapienta e inmundada, impiden que los admitan en las escuelas ordinarias. De esta clase de desharrapados es de donde se están reclutando continuamente nuevos criminales, y así seguirá siendo mientras se permita su existencia. Nacieron para el crimen y para él los criaron. Hay que salvarlos".

En esta cita se sintetizan algunas de las más notorias orientaciones del Movimiento de los Reformadores -el mismo que bregaba por un trato legal diferenciado de niños y adultos y por ende por una normatividad y lugares específicos de internación para los primeros- que obtendrá su primer triunfo en 1889, en Illinois, cuando se constituya el primer Tribunal de Menores.

Las críticas realizadas al Movimiento, por parte de A. Platt, -a pesar de las limitaciones que las mismas conllevan y que fueron reconocidas por el propio autor (52)- además de desnudar los componentes moralizadores y disciplinadores del mismo, develan también sus resultados prácticos. De hecho, no se humanizó el sistema de justicia penal, sino que se contribuyó a crear un sistema que procedió a someter a un número cada vez mayor de adolescentes a castigos arbitrarios y degradantes.

Las categorías explicatorias de la infracción, así como las estrategias de "rehabilitación" formuladas desde el Movimiento serán analizadas en relación a nuestro "modelo de 1934", pues son varias las formulaciones que allí se recogen. Pero si deseamos destacar, que aún reconociendo un interés humanitario entre sus gestores, el Movimiento "llevó al ámbito del control oficial una serie de actividades juveniles que anteriormente habían sido pasadas por alto o manejadas informalmente. No era casualidad que el comportamiento seleccionado para la penalización por los Salvadores del Niño -embriaguez, mendicidad, trotar por las calles, frecuentar salones de baile y de cine, peleas, actividad sexual, andar fuera ya avanzada la noche e incorregibilidad- fueron atribuible principalmente a los niños de familias migrantes e inmigrantes de clase baja (...) En resumen, el sistema de tribunales para menores llamó la atención hacia (y al hacerlo 'inventó') nuevas categorías de desviación juvenil". (PLATT, 1982, pp.156-159). Así, continúa Platt (1982, p.188) "La 'invención' de la delincuencia consolidó el estatus social inferior y la dependencia de los jóvenes de clase baja".

De aquí se desprende, como resultado del accionar del Movimiento, una suerte de "cosificación de la juventud"; el interés principal recaía en el comportamiento normativo de la misma, su ocio, su educación, sus relaciones familiares, sus actitudes con las figuras de autoridad, sus perspectivas en la vida en general.

De hecho los programas impulsados por los Salvadores del Niño, tendieron a recortar las libertades civiles y la vida privada de los adolescentes; estos sería tratados como si fueran "naturalmente" dependientes, sometidos a una constante y omnipresente vigilancia.

Un último aspecto a destacar refiere a la no diferenciación formulada desde el Movimiento, entre niños "delincuentes" y "dependientes"; indistinción esta que se apoya en sus sustratos conceptuales -de donde descolla, como ya veremos luego, la categoría de "dependencia" o "abandono moral y material"- y se vincula en sus líneas de intervención.

En 1911, Paul Deschanel -miembro de la academia francesa- interviniendo en el Primer Congreso Internacional de Tribunales de Menores (53) expresa: "Estos Tribunales se transformarán en todas partes en centros de acción para la lucha de la criminalidad juvenil. No sólo ayudándonos a recuperar a la infancia caída, sino también a preservar la infancia en peligro moral (...) Serán (los Tribunales de Menores) al mismo tiempo, la mejor protección de la infancia abandonada y culpable y la salvaguarda más eficaz de la sociedad".

Estas expresiones anuncian la consagración jurídica de la indiscriminación entre el niño abandonado y el niño infractor, aspecto este medular -y de relevantes consecuencias prácticas- en la cultura jurídica hegemónica del mundo occidental.

Las concepciones de los Salvadores del Niño se propagarán y se institucionalizarán con rapidez; entre 1919 (Argentina) y 1939 (Venezuela) legislaciones específicas de menores son introducidas en prácticamente todos los países latinoamericanos.

En nuestro país, en 1911, se crea el Consejo de Protección de Menores, cuyo proceso de gestación se había iniciado en 1904.

M. De Martino (1995, p.42) nos llama la atención acerca de la composición de dicho Consejo. El mismo estaba integrado por cinco miembros por el Poder Ejecutivo, uno por la Alta Corte de Justicia, uno por cada una de las siguientes instituciones: Consejo Nacional de Higiene, Comisión Nacional de Caridad, Junta Económica y Administrativa de Montevideo y Consejo Penitenciario y además se incorporaba el Jefe Político de la Capital.

Esta propuesta organizativa, continua De Martino, traduce las dos preocupaciones de la época: "la infancia peligrosa" y la "infancia en peligro". Una de las primeras acciones del citado Consejo ha de ser, solicitar a la Jefatura de Policía un listado completo de los menores de edad que registran antecedentes y de los abandonados cuyos padres tengan registros por "delincuentes" o "viciosos".

En suma, concluye De Martino (1995, p.43), el Consejo de Protección de Menores, "unirá por primera vez la asistencia al abandono y la punición a los desvíos"; unión esta que adquirirá su máxima expresión en la formulación de la política de atención a la infancia de 1934.

En este sentido resulta significativo, que en 1915, el Consejo de Protección de Menores se fusione con el Consejo Penitenciario, creándose el Patronato de Menores y Delincuentes, lo que bien puede percibirse como un retroceso en la política de especialización de los órganos de tutela social que el país venía desarrollando. A su vez, esta modificación organizacional se observa en total oposición a las orientaciones promovidas por los Salvadores del Niño, máxime cuando, desde 1911, en las cárceles públicas se establecen radios separados para niños y adolescentes con respecto a la población adulta carcelaria.

En 1933 se decreta la conformación del Ministerio de Protección a la Infancia, con el objetivo de reorganizar la totalidad de los servicios públicos vinculados a dicha área. El primer ministro, el Dr. Roberto Berro, se abocará a la conformación de la Comisión Redactora de la Legislación del Menor, cuyos integrantes resultarán ser los futuros codificadores del Código del Niño sancionado en 1934. Este es el próximo y crucial mojón en nuestro análisis; pero previamente repasaremos algunos aspectos sobresalientes de la historia social, económica y política de nuestro país, en las tres primeras décadas del siglo XX, en virtud de su indiscutible significación.

CAPITULO 4

EL "MODELO DE 1934": la propuesta pública de atención a la infancia formulada en 1934

4.1.- LAS BASES DEL "PAIS MODELO": desde la propuesta batllista a la dictadura de Terra.

"El nuevo siglo se aproximaba lleno de promesas" -escribe A. Rama- "Montevideo quería ser ciudad, harta ya de oírse definir como aldea y ni siquiera grande. Montevideo quería ser mujer -bella y opulenta como correspondía al modelo del tiempo - hastiada ya de una sociedad de militares, tenderos y artesanos (...) No más el bastión militar, ni el mercado de Carretas, y sobre todo no más campo ni más naturaleza". (RAMA,1969, p.142)

Igual que a Londres y a París, a Montevideo le había llegado el tiempo de su "belle époque" (54), asentada en el flujo de riquezas que la exportación de cueros, lanas y carnes le proporcionaba al país. El Novecientos, pretendía, con su aureola de modernidad -y una balanza de compras y ventas favorable- ocultar los desajustes que la sociedad del "Jardín del Río de la Plata" poseía en su seno. "Una prosperidad para pocos", sentencia C. Machado (1972, p.241). Del litoral al norte fronterizo, los desarrollos económicos se mostraban desiguales de una región a otra; tiempo de esplendor ganadero y de menguado desarrollo agrícola e industrial, convivencia de ricos latifundistas y empobrecidos trabajadores rurales y desocupados. Las dimensiones que alcanza nuestra pobreza rural, en el escenario del latifundio, señala C. Machado (1972, p.247) "fundamenta a principios de siglo, la tensión explosiva de nuestra campaña y le aporta la base social a los levantamientos armados". En esta reflexión parecerían sustentarse las afirmaciones del propio C. Machado (1972, p.248) con respecto a la guerra civil de 1904: "Saravia expresó la protesta" pero "Batlle ganó la guerra".

En Montevideo -la misma que quería ser "francesa, rica, suntuosa, disoluta y sabia" (55)- unos 600 conventillos (56) reunían a unos 20.000 trabajadores.

Las jornadas de trabajo eran sumamente extensas -18 horas ininterrumpidas los panaderos, 14 horas los tipógrafos, 16 horas los dependientes de bares, almacenes y tiendas- y los salarios no superaban los 20 pesos, mientras las cifras oficiales fijaban que los presupuestos familiares superaban los 40 pesos. "Trabajan como bestias", se lee en "El Día". (MACHADO, 1972, p.241) (57)

El 1º de marzo de 1903, la Asamblea General debía elegir nuevo presidente de la República para suceder a J.L. Cuestas. Resulta electo el candidato colorado José Batlle y Ordóñez -hijo del General L. Batlle, periodista enfrentado con Santos, jefe político de Minas durante la presidencia de Tajés, diputado por Salto- con el voto de colorados y algunos nacionalistas, entre los que se encontraba Eduardo Acevedo Díaz.

En octubre del mismo año, un incidente en el Departamento fronterizo de Rivera, que enfrenta a blancos y colorados, inicia el camino hacia la guerra civil de 1904. En la batalla de Masoller, Saravia -el último gran caudillo que alcanzó a proyectarse al siglo XX- es herido mortalmente; el gobierno de J. Batlle y Ordóñez se percibe vencedor. Así, escribe Faraone (1970, p.32) "se inicia el estado moderno uruguayo (...) se constituye por primera vez un Estado coherente y con poder centralizado y eficaz".

Tal como señala F. Filguieras, aunque el Estado comenzó a conformarse en el último cuarto del siglo XIX, son precisamente las administraciones de J. Batlle y Ordóñez - 1903-1907 y

1911-1915 - las que se vinculan a la constitución de un Estado interventor en el diseño de las políticas sociales. (FILGUIERAS; FILGUEIRAS; 1994, p.16). Con el llamado "período batllista", claramente identificable más allá del segundo gobierno del propio J. Batlle y Ordóñez, precisamente hasta 1933, se instala una sociedad moderna, cuyas principales características parecen identificarse con el modelo que, algunas décadas después, se comprenderá en el mundo occidental, como "Estado de Bienestar".

Asistimos así, y con una extensión que se prolonga hasta mediados de los años 50, a la instalación en el país de un proyecto de desarrollo capitalista, impulsado exitosamente por la débil fracción industrial de la burguesía nacional, que se vio favorecida por una singular coyuntura internacional.

Por un lado se observa una marcada prosperidad económica durante la primera mitad del siglo, resultante de una favorable inserción en el mercado mundial de una economía agroexportadora, que se venía desarrollando desde fines del siglo XIX y que alcanzará su máxima expansión en la tercera década del siglo XX. A su vez se mantienen precios sumamente elevados para los rubros exportables -carne y lana- hasta la finalización de la Guerra de Corea (1952); estos aspectos se traducirán para el Uruguay, en uno de los ingresos per cápita más elevados de América Latina. (LOPEZ, 1985, pp. 47-49)

"En cierto modo -escribe López (1985, p.50)- la historia del país puede escribirse paralelamente a la historia del excedente; los desarrollos progresivos corresponden a sus crecientes magnitudes; su agotamiento hace aflorar todas las debilidades y sume al país en una crisis generalizada".

Es precisamente sobre esta prosperidad sostenida durante medio siglo que se asienta, sólidamente en el país, el nacional reformismo (58). Este se enmarca en el desarrollo de un proyecto político en el cual la conciliación de clases juega un rol protagónico; así, la fracción industrial y comercial de la burguesía -que encuentra sus portavoces en los componentes de la clase política que se expresan en el sector batllista del P. Colorado- trata de imponer su política estratégica, contando con el apoyo del Estado para ello. El respaldo político que los sectores industriales prestaron al batllismo, corresponde a los pequeños productores y artesanos, más que a la alta burguesía industrial; esta, en momentos de crisis -y ante la presión del movimiento sindical- se alinearán junto a banqueros y latifundistas; de hecho, mientras duró la favorable coyuntura económica, la burguesía industrial, los obreros y los sectores medios pudieron aliviar sus contradicciones mediante el reformismo estatal, pero luego, ante la fractura del 33, este pacto resultará lesionado: sectores medios y proletariado quedarán fuera del mismo. Seguidamente, a partir de la crisis del 55, la "guerra abierta" se desatará sobre los asalariados.

Los sectores terratenientes no verán afectados sus intereses durante el período batllista; de hecho, las estructuras del latifundio no fueron tocadas. Cabe si distinguir que los sectores terratenientes más estrechamente vinculados a la banca -cuya expresión política se condensa fundamentalmente en el Partido Blanco- aflorarán en la defensa de sus intereses en los momentos críticos del país. Así, en los años 30, en el marco de la crisis mundial, cuando sus ingresos se perciban en riesgo, animarán, como parte de su estrategia, el golpe de Estado de Terra.

Los sectores medios y el proletariado constituirán los apoyos explícitos al proyecto del nacional-reformismo. Por un lado, los sectores medios se verán beneficiados con la creación de empleos en el sector de servicios, y el desarrollo de un importante sector estatal. Por otra

parte, el proyecto nacional reformista despliega una avanzada legislación social en la que recoge las demandas medulares de los sectores obreros; de esta manera, importantes sectores del movimiento sindical resultarán hegemonizados políticamente, lo que por otra parte, nunca adquirirá expresiones de control sindical, hecho este por demás significativo, para el desarrollo histórico del país a lo largo del siglo XX.

Se gesta así en el país, durante la primera mitad del siglo XX, una ideología nacional-reformista, inspirada en el liberalismo radical, que "hegemonizó fuertemente a amplias capas de la población -altas, medias y bajas- enarbolando principios igualitarios y enalteciendo valores ciudadanos que oscurecieron perdurablemente el trasfondo clasista de la sociedad; la conciliación de clases, el papel arbitral del Estado, la fe en la pureza progresiva de la democracia política como medio de canalizar las demandas de todos los sectores y de limar las asperezas del enfrentamiento social, la crítica a los excesos del imperialismo sin cuestionarlo en sí mismo como creador de dependencia y explotación (...) en esa cantera entierra sus profundas raíces el liberalismo conservador de los uruguayos".
(LOPEZ, 1985, p.49)

Profundizando aún más en los elementos ideológicos dominantes del modelo batllista, López -en clara vinculación con la obra de Claps, M. (59)- señala que una de sus líneas medulares radica en el hecho de introducir la apariencia de un cambio a la vez que velar las fuentes de la injusticia social. De esta manera, las estructuras vigentes resultan exentas de toda responsabilidad; han de ser los actores morales y no los económicos los determinantes de los fenómenos sociales.

Se trata entonces de concebir sujetos libres e iguales en derechos, -no clases sociales- para que puedan ofertar su fuerza de trabajo; así, la ilusión jurídica igualitaria debe ocultar la verdadera naturaleza de la desigualdad, que es económica, y que se estructura en la base del sistema de explotación del capitalismo. Además, en virtud del desarrollo económico del país, la posibilidad del ascenso social existe como posibilidad para todos por igual.

Asimismo, si bien la libertad y la justicia orientan los discursos, la libertad aparece ligada a la legalidad, subordinada a la creación de un orden institucional estable, que garantiza su "disfrute". Así, el Estado asume un carácter arbitral, conciliador, representante del interés general de la sociedad. A través del intervencionismo estatal, se restablece el equilibrio entre el capital y el trabajo.

En suma, "no se trata de crear dificultades al capitalismo (...) sino de humanizarlo".
(LOPEZ, 1985, p.81)

Esta concepción del Estado, ostentada por el batllismo, revela la influencia que la escuela idealista -fundamentalmente la alemana- tuvo sobre su pensamiento y accionar. En este sentido vale destacar la influencia de K. Krause y de su discípulo, H. Aherens.

El propio J. Batlle y Ordóñez reconoció explícitamente la influencia de este último, particularmente su obra "Curso de Derecho Natural" en donde Aherens desarrolla las vinculaciones entre ética y Estado. (60)

Lo cierto es, tal cual lo señalábamos anteriormente, que el Uruguay, particularmente en las tres primeras décadas del siglo XX, ve plasmar un proyecto nacional-reformista -en el que sobresale el liderazgo indiscutido de J. Batlle y Ordóñez (61)- que sienta las bases del "país modelo". (62)

Esta construcción, identificada con el período batllista -que seguidamente explicitaremos-, viene a fortalecer, con su accionar, la imagen de un país "ideal", desprovisto de todas las penurias que, contemporáneamente, padecía el resto del continente. Así, nos constituimos -tal cual lo expresa la copla popular (63)- en "el balcón al frente de un inquilinato en ruinas, el de América Latina ...".

En 1904, C. Maeso, escribía en su obra -titulada significativamente "Tierra de Promisión"- "Para aquí, que esta es la tierra de promisión. Aquí tienes tierras vírgenes para cultivar, materias primas, (...) suelo repleto de riquezas (...) cielo hermoso, clima encantador, leyes tutelares, amplia confraternidad." El mismo autor seis años después, escribe: "No hay epidemias, no hay fiebres: la vida se presenta en toda su amplitud, tonificada por los perfumes de una atmósfera vivificante y se experimenta en el Uruguay la alegría de vivir (...) Es muy lindo este país: lindo para vivir, para negociar y hacer fortuna y para pasear (...) Felizmente en el Uruguay no existen indígenas hace muchísimos años, de modo que no hay que civilizar habitantes, sino cultivar sus espíritus por la instrucción para hacerlos ciudadanos aptos a las luchas ordinarias como ocurre en todas las naciones europeas" (MAESO apud CAETANO; BARRAN; PORZECANSKI, 1997, T.3, pp.23-24)

Maeso no sólo traduce el optimista espíritu de época -al estilo también del texto de H. Araujo Villagrán, "Estoy orgulloso de mi país", publicado en 1929- sino que además orienta, eurocentrismo mediante, la intervención "civilizada" sobre aquellos que requieran ser "cultivados espiritualmente".

Real de Azúa nos recuerda (1964, p.21) que algunas veces hemos denominado al Uruguay "país de las cercanías", de la "cercanía física" y de la "cercanía social". D. Vidart, ha insistido que la base de nuestra pequeña superficie radica en nuestras mansas, modestas y familiares cuchillas. Así, el Uruguay no es un país de contrastes, sino de que más bien resulta un país de matices; geográficos y sociales. Esta fue la imagen acuñada en "la feria de las ilusiones" del batllismo.

La sociedad "hiper-integrada" -escribe Caetano (1997, T3, p.53)- "había vuelto invisible muchas de las diversidades y contradicciones, pero no las había eliminado"; "las grietas en el muro" no demorarían en aparecer; la endeble base económica de la sociedad uruguaya, sobre la que se pretendió instalar el Estado de Bienestar (64) abriría las primeras fisuras, en el mismo momento en que la coyuntura internacional dejará de favorecernos.

Pero veamos la realización de las tres décadas del batllismo, que tal como subraya Real de Azúa (1964, p.38) "forzoso es reconocerlo, fue imponente". Retomaremos para ello, los cuatro pilares básicos que, según F. Filgueiras (1994, pp.17-23), estructuran el incipiente estado social uruguayo: la Asistencia Pública, la Instrucción Pública, la regulación del mercado de trabajo y la política de retiro de la fuerza de trabajo.

La asistencia Pública fue creada en 1910 con el objetivo de administrar las instalaciones de beneficencia existentes, vinculadas a la atención de la salud pública. En el marco de la acentuada medicalización que la sociedad uruguaya venía experimentando desde el Novecientos, la atención se centraba inicialmente, en las enfermedades infecto-contagiosas, la locura y la indigencia. Posteriormente, en la segunda década del siglo XX, comenzaron a desarrollarse programas de atención a la infancia y la maternidad. Así, se instaló un servicio de atención de emergencias a domicilio, un servicio de atención alimenticia para niños hasta los dos años de edad y una Casa de Maternidad en 1915. A su vez comenzaron a mejorarse los servicios hospitalarios del interior del país.

La Instrucción Pública se expandió notablemente en este período. Si bien inicialmente los esfuerzos públicos se centraron en el nivel primario, a partir de 1912 se atendió el desarrollo del nivel secundario y terciario, bajo los mismos principios rectores de la Reforma Vareliana. En 1919 se crea un Liceo Nocturno para adultos que no hubieran tenido la oportunidad de finalizar la Enseñanza Secundaria. En 1921 se inaugura la Universidad de Mujeres, mientras tanto, en la Universidad de la República, se crea una Facultad de Matemáticas -que posteriormente originará la Facultad de Arquitectura e Ingeniería- y comienzan a conformarse las Facultades de Agronomía, Veterinaria y Química.

En el segundo gobierno de Batlle se conforma además la Comisión Nacional de Educación Física y la Escuela de Arte Dramático. Al arribo de los años 30, la expansión de la matrícula correspondiente al nivel primario y secundario, había alcanzado excelentes índices de expansión. Solo la cobertura escolar alcanzaría a 120.000 alumnos en 1930, en tanto la población entre 5 y 14 años rondaría los 247.000.

En las dos primeras décadas del siglo XX, se consagraron las principales "leyes obreras" que regulaban el mercado de trabajo, en el marco de una política permeable a las demandas de los trabajadores, que muchas veces sancionaba conquistas ya logradas por el movimiento obrero: la jornada de 8 horas, consagrada en 1916, es un ejemplo de ello (65).

Forzosamente para comprender el programa de Batlle en esta esfera, debe considerarse el proceso de organización del movimiento de los trabajadores, que venía produciéndose desde el último cuarto del siglo XIX, así como sus luchas y movilizaciones y el surgimiento de organizaciones políticas nuevas (socialismo, comunismo). (66)

Se destacan en el período, las siguientes disposiciones: la semana laboral en la industria y de cinco y medio en el comercio, la regulación del trabajo femenino e infantil, el descanso semanal obligatorio, seguros por riesgo de muerte o invalidez por causa de la actividad laboral, y la curiosa "ley de la silla" que obligaba a cada establecimiento laboral a tener un lugar para sentarse sus empleados, cuando sus tareas lo permitieran.

En 1923 se sanciona el salario mínimo para los trabajadores rurales, y dos años más tarde, se consagrará para los empleados públicos. Las disposiciones de salarios mínimos para trabajadores industriales recién aparecerán en 1943.

Con respecto a la política sobre el retiro de la fuerza de trabajo, se completan los servicios de protección, alcanzando en 1919, un sistema de previsión social de carácter universal. En ese año se crea la Caja de Industria, Comercio y Servicios, se aprueba la concesión de pensiones a la vejez y se legisla la obligación de la cobertura estatal por causa de vejez, invalidez y muerte.

También en el período, aparece la preocupación por el tema de vivienda. Se destacan las viviendas "obreras" de A. Rossell y Rius. En 1921, se aprueba una ley de préstamos a largo plazo para construcción de viviendas, propuesta por quien fue Presidente de la República en 1924, J. Serrato.

Existen otras realizaciones del período batllista, que deben destacarse.

Así, el laicismo anticlerical, vinculado a su liberalismo radical, conduce a la supresión de los emblemas religiosos de todos los ámbitos públicos (hospitales, escuelas, etc.), la separación total de la Iglesia y el Estado (1917), la supresión de la enseñanza religiosa en las escuelas públicas, el divorcio por la sola voluntad de la mujer.

Económicamente, el batllismo impulsó nacionalizaciones de bienes y servicios, transfiriendo importantes sectores económicos del ámbito privado al estatal, marginando al capital británico -que de todas formas continuará siendo sustantivo hasta 1930- y mostrándose benevolente con el capital norteamericano, que en 1914 ingresa en la industria frigorífica. Pero de hecho, la presión del capital extranjero en el país, se hará presente, nítidamente, al revelarse los primeros síntomas de la crisis, en los años 50.

Se destaca, en 1911, la nacionalización del Banco de la República, la creación del Instituto de Pesca y la creación del Banco de Seguros; en 1912, se observa la creación del monopolio del cabotaje nacional, la nacionalización del Banco Hipotecario, la creación de las Usinas Eléctricas del Estado, la creación de los Institutos de Geología y Perforaciones y de Química Industrial y finalmente en 1915, la creación de la Administración de Tranvías y Ferrocarriles del Estado.

En 1928, se funda el Frigorífico Nacional y en 1931, la creación de la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP), corona la empresa de creación de un sector estatal que alcanza al ámbito industrial.

El desarrollo de un fuerte sector estatal -conjuntamente con la protección a la industria nacional- se convirtió así en una pieza clave en la economía del país, en tanto canalizó, para sus entes, gran parte de la fuerza de trabajo que los sectores industriales y agropecuarios no lograban incorporar.

De esta manera el crecimiento sostenido de la inversión estatal y del empleo público redistribuidor de ingresos, irá conformando, fundamentalmente en el área urbana, una fuerte clase media. La misma que impregnará a la sociedad uruguaya de "una ideología igualitaria y una tendencia a la afirmación del derecho de todos a llegar a ciertos consumos, a ciertos niveles de educación, a la exaltación del esfuerzo individual como condición para el ascenso social, a la vez que se condena el consumo dispensioso, la ostentación de riqueza, el parasitismo" (RAMA,G.,1969, p.104).

En el proceso uruguayo la clase media se convertirá en la referencia común a las otras clases sociales, que tenderán a identificarse con ella, en sus hábitos, actitudes e ideales. Así, el ciclo histórico de la sociedad uruguaya hiper-integrada -la sociedad de las cercanías, de los matices- girará en torno a los valores de la clase media y a una férrea credibilidad en las instituciones democráticas. Sus generaciones crecerán desconfiando de las "elevaciones demasiado bruscas" y absolutamente convencidas de que "todo lo excesivo es dañoso" (67). La sociedad uruguaya, parece así rendirse ante una propuesta de integración "demasiado referida a la medianía, que a menudo terminó sancionando la diferencia y aún la innovación". (CAETANO apud GONZALEZ, 2001, p.20)

Este esquema de protección social que caracterizó nuestro particular Estado de Bienestar, desarrolló simultáneamente, la consagración de los derechos políticos de los ciudadanos.

En 1919, se le otorga el derecho a voto a los analfabetos, jornaleros y sirvientes a sueldo. Se establece además, el voto secreto y la representación proporcional. En 1938 se efectivizará el voto de la mujer.

Señala F. Filgueiras (1994, p.29) que al producirse, "la consolidación del Estado social al mismo tiempo que la afirmación de la autoridad del Estado, de los partidos y el sistema político, se procesó una temprana apropiación partidaria del aparato del Estado". Esta apropiación de los partidos políticos adquiriría una modalidad clientelar, lo que sin duda, incidirá tanto en las formas de acceso a los servicios y prestaciones estatales, como en la

calidad y eficiencia de los mismos. De hecho, también la capacidad de empleador del Estado, fue objeto de manejo clientelar.

En este escenario del batllismo -próspero, democrático y reformista- no resulta extraño que al iniciarse la Primera Guerra Mundial, el país se creyera "a salvo" y que el propio batllismo ostentara cierta "autocomplacencia" con la labor desarrollada. "El Uruguay dormía la siesta de las clases medias, acunadas por la cigarra de la ideología batllista" ha escrito en alguna oportunidad D. Vidart. (68).

La guerra aumentará la demanda de los productos exportados por Uruguay, por tanto la prosperidad parecería consolidarse. Deben sumarse además, los triunfos deportivos del 24 (Olimpiadas de Colombes), 28 (Olimpiadas de Amsterdam) y 30 (Campeonato mundial de Montevideo), que vienen a coronar la bonanza económica con el reconocimiento mundial; eran, realmente, días de gloria.

Es el inicio de "los años locos", los mismos que abarcan en el Uruguay, "el tamaño de su triunfo": se inician con la presidencia de B. Brum, y finalizan cuando este mismo hombre decide suicidarse, ante el golpe de Estado de 1933. (MAGGI, 1969, p.3)

En 1929 se produce un crack bursátil en la Bolsa de N. York, que detendrá la expansión que venía alcanzando la economía norteamericana. Rápidamente se genera un descenso mundial de los precios, se reduce el consumo y se propaga la desocupación.

Para muchos, el fin de los "años locos" no se extiende hasta el suicidio de B. Brum, sino que lo colocan, con precisión, en el mes de octubre de 1929. En esta fecha se ubica el punto de arranque de una de las más severas crisis del capitalismo, y un 21 de octubre del 29, moría, en Montevideo, J. Batlle y Ordóñez.

"Los poetas se desprenden de su traje de fiesta", concluye A. Rama (1968, p.37)

El colapso capitalista convulsiona todo el continente latinoamericano. Suspendidos los créditos y las inversiones, reducidos los precios de las exportaciones, se generaron elevados índices de desocupación. Una ola de golpes de estado se apoderó del continente. Así, entre 1930 y 1936, se producen diez golpes militares y conservadores. Dos elecciones fraudulentas llevan a militares al poder, se acentúan los virajes hacia la derecha.

El Uruguay no quedará fuera de la crisis mundial. Por el contrario, la misma va a exponer, con crudeza, la debilidad estructural de la economía uruguaya, centrada en la dependencia de las oscilaciones del comercio exterior, controlado por las potencias centrales, quienes en esta coyuntura desarrollaron una política arancelaria proteccionista, restringiendo la entrada de productos competitivos. Así, las exportaciones uruguayas se ubican en franco deterioro, en tanto la cotización de los productos pecuarios sufre una importante baja.

Esta coyuntura internacional generó en el panorama social uruguayo, consecuencias inmediatas: progresivo aumento de la desocupación, y descenso del salario real, fenómenos estos que afectaron a los sectores más débiles de la sociedad uruguaya.

En 1929, a iniciativa de los sectores fuertes de la Federación Rural, se conforma el "Comité Nacional de Vigilancia Económica", -popularmente conocido como el "Comité del Vintén"- que agruparía a representantes de diversas entidades empresariales.

Las fuerzas conservadoras desatarán, desde este Comité -cuyas funciones de "vigilancia" también alcanzarían la esfera política"- una férrea batalla contra el reformismo, que pretendió, en el marco de la crisis, reflatar su modelo transformador. Este enfrentamiento conducirá al país a la dictadura de Terra. (69)

También en 1929 los sindicatos obreros se agrupan en la Confederación Nacional del Trabajo, de orientación comunista; en ese momento existían ya dos centrales obreras, ambas de inspiración anarquista: la FORU y la USU. En 1930, la Oficina Nacional del trabajo estimaba el número de desocupados en 30.000. Faraone (1970, p.79) nos recuerda, en términos comparativos, que el número de funcionarios públicos en ese período alcanzaba la cifra de 52.000.

En este clima de crisis se realizan las elecciones de 1930. J. Batlle y Ordóñez había muerto un año antes y el Partido Colorado se presenta con dos candidatos, resultando vencedor con la candidatura de Terra (70), quien asumirá el 1º de marzo de 1931.

Tanto el clima social como el político, irían enrareciéndose. Se produce en Rocha, en un acto del Partido Comunista, la muerte de un trabajador; se desata la violencia contra los organismos gremiales; se clausura repetidamente el periódico Justicia. Se produce así la escalada que culminará en los hechos de marzo del 33. Desde enero de este año, Terra cuenta con el apoyo de Herrera, la máxima figura del partido Nacional en el período; el 31 de marzo, Terra, alojado en el Cuartel de Bomberos, y con el apoyo de la Jefatura de Policía de Montevideo, disuelve el Consejo Nacional de Administración y del Poder Legislativo.

En una respuesta por demás enigmática y sugerente, Baltasar Brum se suicida en plena calle.

La dictadura invocó desde los "clásicos" argumentos de los golpes de fuerza de signo conservador: la crisis, el peso de la carga fiscal, el déficit de la balanza comercial, el exceso burocrático, etc., así como también, motivaciones represivas, ante el aumento de la actividad comunista, la frecuencia de las huelgas, en suma, la necesidad de actuar ante el peligro social allí implícito.

Debe agregarse además, una pronunciada simpatía con las entonces ascendentes potencias fascistas. Y finalmente, debe considerarse, la orientación de privilegio desplegadas desde la dictadura, hacia los sectores tradiciones de la ganadería y del "alto comercio". (REAL DE AZUA,1984, p.55)

En suma, el régimen terrorista significó un claro triunfo de los sectores conservadores, quienes se constituyeron en los actores decisivos de la maquinaria golpista, y sentaron las bases para generar un freno a la acción reformista que el país venía experimentando en las tres primeras décadas del siglo XX. De hecho, el golpe de estado de Terra cierra el primer período batllista que la elección de 1903 había iniciado. Luego, sentencia Real de Azúa (1964, p.72) el Uruguay sería gobernado, hasta 1938, -fecha hasta dónde se extiende el terrismo- por una "batllismo bastante desfibrado y poltrón".

Dentro del Batllismo, Terra, se había ubicado tempranamente, en el ala menos radical en la temática social; sus palabras, recogidas por Jacob. R. (1983, p.103) resultan elocuentes, cuando afirma, que el Partido Colorado, en tanto partido de gobierno, no podía aceptar "que se crea, que se acepte, que se sospeche siquiera que en estas mejoras de la situación de los obreros va a ir más lejos de lo razonable y sensato...". Así, "lo razonable y sensato" parecería definirse en los hechos, en virtud de su no afectación al desarrollo capitalista del país.

El terrismo debió enfrentar el fenómeno de la desocupación; varias medidas, más allá de sus fines específicos, se orientaron en esa dirección: cultivo obligatorio de la tierra, protección a la industria, desarrollo del plan de obras públicas, construcción de la represa hidroeléctrica, instalación de comedores populares, construcción de viviendas económicas, instalación de las vacaciones anuales para los empleados de comercio y reducción de la jornada de trabajo con disminución paralela de las retribuciones.

A su vez, la caída del salario real acrecentó la acumulación del capital y la concentración del ingreso, incrementando la rentabilidad empresarial, fundamentalmente en el sector industrial, quien a su vez se vio favorecido por la política proteccionista. Por el contrario, los asalariados y pasivos vieron disminuir, significativamente, su nivel de vida, a la vez que presenciaban el intento por controlar la actividad sindical, a través de la reglamentación del derecho de huelga.

En este escenario, complejo, regresivo y por momentos paradójicos (71), el Uruguay sanciona, en 1934, su Código del Niño. Tal como puede observarse, cierta "irrupción legalista" se produce seguidamente al golpe de estado: además del Código del Niño se consagra un Nuevo Código Penal y se reforma la Constitución de la República en 1934.

4.2.- LOS SUSTENTOS NORMATIVOS E INSTITUCIONALES DEL "MODELO DE 1934": la sanción del Código del Niño y la creación del Consejo del Niño.

4.2.1.- Las bases conceptuales de la propuesta: la clave ideológica del abandono moral.

No existen dudas acerca de la presencia de la corporación médica en la redacción del Código del Niño; R. Berro, L. Morquio, J. Bauzá, E. Fournié, J. Escardó, entre otros, así lo certifican. Pero, tal cual lo advierte Uriarte, C., (1999, pp.35-36) no hay que despreciar la influencia "decisiva" que tuvieron en la redacción de los Art.119 y siguientes del Código -precisamente los que definen el abandono moral y material- algunos juristas destacados como M. Romero, E. Llovet, C.M., Prando, M. Perez Maggiolo, y el propio J. Irureta Goyena, autor del Código Penal, que también se sancionará en este período histórico.

Nuestro Código del Niño, formulado bajo la influencia continental del Movimiento de los Reformadores (72) conformó "un emblemático documento del paradigma de la situación irregular" (Uriarte, 1999, p.36). Desarrollaremos seguidamente esta formulación.

La conceptualización y caracterización de la doctrina anteriormente mencionada, ha sido formulada por García Méndez, E. quien ubica la esencia de la misma (73), "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". Según García Méndez, la piedra angular de este "magma jurídico", se ubica en la "indistinción entre abandonados y delincuentes"; así, concluye, "la extensión del uso de la doctrina de la situación irregular, resulta inversamente proporcional a la extensión y calidad de las políticas sociales básicas". (GARCIA MENDEZ, 1994, p.79)

En la breve reseña que realizáramos acerca de la construcción social de la infancia en el Uruguay, señaláramos que la separación entre infancia y menores, es colocada por el propio García Méndez, en virtud de la pertenencia o no al ámbito escolar. Así, para la infancia, la familia y la escuela ejercerán las funciones de socialización y control. Para los menores se recurrirá a la estructuración de un dispositivo diferenciado de control: el Tribunal de Menores, máxima propuesta de los Salvadores del Niño. De esta manera, y con un dispositivo específico, el Estado resuelve tomar a su cargo a ese sector de la población -visualizados "en riesgo" o en "situación irregular"- que han de constituir el universo de los menores.

Al respecto, Iglesias, S. (apud IGLESIAS, S., EROSA, H., 2000, p.10) recoge las palabras de E. Seda, las cuales resultan sugerentes: "algunos dicen que los niños y las niñas fuera de la

escuela, pidiendo limosnas, maltratados, explotados, reclutados por bandas o traficantes están en situación de riesgo. No lo están. En situación de riesgo estaban antes de sufrir esos males. Ellos están amenazados o violados en sus derechos".

La precisión a la que se hace referencia, no pretende sanjar un pleito de naturaleza nominal o discursivo -que también está presente- sino atender a los fundamentos constitutivos esenciales, implícitos en la doctrina de la situación irregular.

Así, tal cual ya lo hemos señalado, el no adecuamiento a los cánones de una infancia "tipo" - en donde familia y escuela constituyen los parámetros de referencia- colocan al niño -ya menor- en un cuadro de situación irregular, la que forzosamente resulta comprendida en términos de abandono moral o material e infracción.

Donzelot, J. (1977, pp.147-148) al hacer referencia al proceso francés que va de 1943 a 1956, y que pauta el tránsito de la clasificación de "niños irregulares" a "niños inadaptados", señala que en dicho desarrollo se despliega en los aparatos de tutela "un método de análisis" que permite "codificar, refundir en un mismo molde, las categorías de niños que dependían bien de lo judicial (niños delincuentes), bien de lo asistencial (infancia desgraciada y abandonada)". Así, concluye Donzelot esta utilización de una codificación única, de una etiología homogénea -que él atribuye al psicoanálisis- proporciona al juez un instrumento decisivo para la aprensión de todo niño con problemas".

Esta afirmación de Donzelot resulta más certera aún cuando nos detenemos en la conceptualización del abandono y la infracción en las legislaciones de época. Precisamente este es un aspecto donde la influencia del Movimiento de los Reformadores en el escenario latinoamericano se observar nítidamente.

A. Platt, al reconstruir el proceso del Movimiento de los Salvadores del Niño en Illinois y particularmente las circunstancias que condujeron a la redacción de la "Ley de Escuelas Industriales para muchachas", recorta puntualmente de esta ley, la definición de "muchacha dependiente", que, a pesar de su extensión merece ser expuesta: "Toda niña que pide limosna o recibe limosna mientras está vendiendo o haciendo que vende algún artículo en público, o que frecuenta cualquier calle, callejuela u otro lugar con el fin de pedir o recibir limosna; o que no teniendo lugar de residencia fijo, el debido cuidado de los padres o tutores o suficientes medios de subsistencia, o por cualquier causa, vaga por calles y callejuelas y otros lugares públicos; o que vive con frecuencia y se asocia a ladrones conocidos u otras personas viciosas, o que es hallada en una casa de mala reputación o en una casa indigente" (PLATT, 1982, pp.128-129)

De más está decir, que la declaración de "dependencia", determinaba la internación en una Escuela Industrial -recordemos el proceso de nuestra Escuela Nacional de Artes y Oficios- en la que la "muchacha dependiente" podía permanecer hasta cumplir los dieciocho años de edad.

A su vez, la primer legislación de menores formulada en nuestro continente -la Ley argentina No. 10903 (Ley Agote)- expresa en su artículo No. 21 que "se entenderá por abandono material o moral o peligro moral, la incitación por los padres, tutores o guardadores a la ejecución por el menor de actos perjudiciales a su salud física o moral, la mendicidad o la vagancia por parte del menor, su frecuencia a sitios inmorales o de juego o con ladrones o gente viciosa o del mal vivir, o que no habiendo cumplido los 18 años de edad, vendan periódicos, publicaciones u objetos de cualquier naturaleza que fueren, en las calles o lugares públicos o cuando en estos sitios ejerzan oficios lejos de la vigilancia o de sus padres o

guardadores o cuando sean ocupados en oficios o empleos perjudiciales a la moral o a la salud”.

La discrecionalidad ilimitada de esta ley -que supo ampliarse aún más, en la órbita penal, al establecerse en la Ley 22.278, que "cualquiera fuese el resultado de la causa", si de los "estudios realizados" se concluye que el "menor se halla abandonado", el juez "dispondrá definitivamente del mismo por auto fundado"- se propagó, en todos sus términos, al resto del continente (74). Uruguay, en 1934, no constituirá una excepción.

Así, nuestro Código del Niño, en su artículo No. 121, define al abandono moral como "la incitación por los padres, tutores o guardadores, de la ejecución por parte del menor, de actos perjudiciales a su salud física o moral; la mendicidad o la vagancia por parte del menor, su frecuentación a sitios inmorales o de juego o con gente viciosa o de mal vivir. Estarán comprendidos en el mismo caso las mujeres menores de 18 años de edad y los hombres menores de 16 que vendan periódicos, revistas u objetos de cualquier clase en calles o 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". (79)

Las similitudes conceptuales de estos tres artículos, formulados en tres cuerpos normativos diferentes se perciben con claridad y reúnen una importancia cardinal. No en vano, García Méndez y Carranza, E.(1992, p.12) han señalado que la declaración de abandono moral constituye la columna vertebral de la doctrina de la situación irregular; de hecho nuestro Código del Niño está organizado, en sus disposiciones e institutos, en torno a la prevención o a la sanción del abandono. (URIARTE, 1999, p.43).

Iglesias, S. realiza una búsqueda etimológica acerca del término abandono que resulta sugerente; así, abandono proviene del fránico: "bann" (siglo XIII) que significaba, signo de autoridad, orden de castigo y del francés: "laisser á bandon": dejar en poder de alguien con autoridad. Además "bandon" incluía otra acepción: "tratamiento a discreción, tratamiento arbitrario".

Actualmente abandono es: renuncia, descuido, y entre los sinónimos de abandonado, se encuentra: descuidado, negligente, sucio. Luego, concluye Iglesias, S., "de ese tratamiento que dejaba al niño en poder de alguien con autoridad, seguramente actuado por quien abandona, -que no tenía 'autoridad'- terminamos en la imagen del niño abandonado, descuidado y sucio" (IGLESIAS, S., EROSA, H., 2000, p.4)

¿Donde radica el aspecto sustantivo de la categoría de abandono moral o material? A nuestro entender, se recoge en una señalización que realiza Uriarte, C. (1999, p.44), apoyándose en Soler, S. (76), cuando afirma que con esta categoría, estamos ante una norma "transida de moral (o moralina) de suyo indefinible". Así -continúa Uriarte- "en la medida en que no existe ningún código de pautas morales, que establezca un patrón moral, o de normalidad, no hay certeza de lo bueno o lo malo; y si existiera, su imposición sería profundamente inmoral y autoritaria, en tanto que la moral que se impone vulnera la dignidad del ser humano".

Desde esta perspectiva, ¿cual ha de ser el código moral que determina la existencia o no del abandono moral?

Evidentemente, el que posea el operador de turno, que se convierte así, en una especie de "empresario moral", concluye Uriarte. De esta manera puede observarse entonces, el carácter etnocentrista de la categoría en cuestión (77); la misma parecería suponer que la

sociedad, desde el punto de vista social y cultural, puede comprenderse como una totalidad homogénea.

Así, resultan incluidos dentro del abandono moral, aquellos sujetos "diferentes" a quienes ostentan el poder de definición.

Uriarte (1999, p.45) 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 de Uriarte, entendemos amerita una puntualización: parecería ser, que lo que efectivamente sucede, es que determinada cotidianidad vinculada a las situaciones de pobreza -y no otras- se cataloga como abandono: mendicidad, vagancia, la concurrencia a lugares de "mal vivir", etc.

Parecería resultar entonces, que determinados cuadros sociales -vinculados a las desigualdades sociales inherentes a la formación socioeconómica capitalista- son colocados y comprendidos en términos morales. Esto significa de hecho -retomando la línea analítica de Netto, J.P, ya expuesta- entender que la problemática de la "cuestión social", y particularmente de la infancia más lesionada del sistema social, deriva de un conjunto de "dilemas mentales y morales" y no de la propia estructura y dinámica de la sociedad capitalista. 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.

Luego, la intervención en las secuelas de la "cuestión social" y particularmente en las cuestiones de la infancias socialmente problematizadas, -o sea el abandono y la infracción- se trasladará fundamentalmente, para el terreno del "modelage psicosocial y moral", aspecto este que profundizaremos posteriormente.

Avanzando aún más en las reflexiones de Uriarte, recogemos una señalización relevante: "la preocupación del legislador es moral, pero también física. Para el legislador hay una época escolar y una época laboral y momentos familiares de fondo, en los intersticios restantes (...) que tienen sus tiempos, pero también lugares de continencia (...) El abandono moral de la pobreza, paradójicamente, es también físico porque no hay escuela, porque hay que trabajar y porque no hay continencia física en el grupo de crianza. (URIARTE, 1999, p.46)

El legislador de época, e incluso más allá de ella (78), parecería traducir, entre otras, una preocupación destacada: mantener al niño alejado de la calle; expresión, seguramente, de nuestro modesto -aldeano- "pánico urbano". De hecho, no se consideró suficiente, que en plena "belle époque", Montevideo distribuyera su principal avenida de manera tal "que la 'high life' transitaba por la vereda norte y el pueblo por la vereda sur" (RAMA, 1969, p. 250) . C. Reyes, en el texto organizado por Barrán, Caetano y Porzecanski (1997, T2, p.242) transcribe de un texto escolar del entorno del Novecientos, la lección "La calle", en donde puede leerse: "¿Te parece bien que esos muchachos jueguen en la calle? Pienso que hacen muy mal en jugar en la calle. Les puede suceder una desgracia. La calle es para los carruajes, los tranvías, los carros y los jinetes. Por la calle se va al colegio, a las tiendas, al mercado, a casa de los parientes y amigos. Por la calle se pasea y se va al trabajo. Para todo eso es la calle; pero no para que se reúnan los muchachos a jugar. (...) Si yo fuera policía, llevaría presos a todos los muchachos que se ponen a jugar en la calle".

El control del espacio público por parte de los sectores sociales dominantes, la preocupación por determinar que corresponde a ese ámbito y que debe ser suprimido de él, claramente

trasciende la temática de la infancia, y conlleva de hecho, la preocupación por la presencia pública -colectiva o no- del "diferente", posible agresor del orden establecido.

Un siguiente aspecto a destacar, 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 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 han colocado al menor en la pendiente del 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.

Puede observarse las similitudes conceptuales con el Movimiento de los Reformadores - "Nacieron para el crimen, y para él los criaron"- en cuyo seno se procesó un profuso debate acerca de la casuística "natural" (congénita) o de "crianza" (adquirida) de las conductas criminales.

A fines del siglo XIX, las visiones de Lombroso, Lacassagne, Garofalo y Ferri, eran punto de referencia para quienes ostentaban el argumento de que la delincuencia era resultado de "malas propensiones congénitas y hereditarias" (PLATT, 1982, p.53). (79)

Si bien Platt concluye que el concepto de "criminal nato" se modificó al surgir una clase profesional de administradores de correccionales y asistentes sociales que promovieron un modelo médico del comportamiento y propusieron procedimientos para remediar las imperfecciones "naturales" de los sujetos, el debate acerca de "sí es el hombre quien hace las circunstancias o estas lo hacen al hombre", parecería haberse sanjado -para los Reformadores en particular- en una suerte de "medias aguas".

Así, se consideró innecesario crear una dicotomía entre "naturaleza" y "crianza" y se adoptó "una posición dinámica y flexible en lo referente al modo de formación del carácter social", que no descartaba los componentes genéticos, pero "presumía la posibilidad de selección de alternativas" por parte de los sujetos. En definitiva, la preocupación por el criminal "nato", se trasladó hacia el criminal "hecho". (PLATT, 1982, pp.54-61)

Luego, la irrupción de las políticas caracterizadas por el prefijo "re" -tal cual señala Zaffaroni, R. (1991, p.38)-, o sea: "reinserción", "readaptación", "resocialización" y "rehabilitación" irrumpen con fuerza en épocas más o menos contemporáneas, impartiendo la idea "de que algo había fallado y que justificaba una segunda intervención, lo cual, incluso fuera de contexto ideológico, remite a la idea orgánica del funcionalismo sistémico".

Ahora bien, construida así la circularidad explicativa entre abandono e infracción -con clara influencia del Movimiento de los Reformadores- de donde resulta que "el abandono es factor del delito, y el delito a su vez, es un momento del abandono" (URIARTE, 1999, p.38), se consagra entonces, la indistinción entre un estado y otro.

El aspecto medular de esta consagración se ubica en el abandono moral -la situación irregular por excelencia- en tanto esta construcción resulta abarcativa de la infracción. Esto es, la

situación de abandono -tal cual es formulada en nuestra normativa- conlleva en sí misma la posibilidad de la infracción. En consecuencia, la vinculación entre pobreza y peligrosidad parecería cobrar vida propia; así, la pobreza resulta criminalizada y el abandono es "construido punitivamente". (80)

Erosa (2000, p.17) ha señalado que la categoría de abandono moral, guarda gran similitud con la definición de "estado peligroso" correspondiente a la población adulta, y agrega, "vincular abandono, riesgo social y estado de predelinencia, tiene su culminación en el período nacional-socialista con la Escuela de Kiel que fundamenta la intervención sobre el ciudadano en razón de ser un ser diferente al "normal" para la ideología dominante". Cabe precisar, que la teoría del estado peligroso, de la peligrosidad sin delito, que fue erradicada del derecho Penal, por manifiestamente injusta e incivil, encuentra así acogimiento en el sistema legal de menores. (81)

Uriarte (1999, pp.49-50) resulta categórico con su definición de riesgo social: "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 están considerando normativamente, aquellos riesgos que devienen de la situación de abandono, tal cual fue codificada. (82). En este sentido, Uriarte -parafraseando a Erosa, H.- afirma que bien puede decirse, "que el sistema penal opera con una construcción punitiva del riesgo."

Asimismo, es necesario discernir si el riesgo social del niño adolescente es para sí o para los otros. Pues de responder a esta última posibilidad, el pronóstico del riesgo se equipara con la peligrosidad. Finalmente, Uriarte 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. (URIARTE, 1999, pp. 49-52) .

Esta vinculación entre abandono, riesgo social y peligrosidad, se sustenta, de manera significativa, en la idea de la predelinencia, obviando por lo pronto, un factor de análisis fundamental: el carácter selectivo de la infracción y del sistema penal en su conjunto, tanto en lo que refiere a la definición de la infracción, como a la selección de los autores. (URIARTE; 1999, pp. 11-13; IGLESIAS, S., EROSA, H. 2000, p.21). (83)

En los hechos, los criterios de selectividad que definen una situación en términos de abandono, guardan una estrecha similitud con los criterios de selectividad empleados en la selección de la clientela carcelaria.

A su vez, la definición abierta del abandono -¿dónde ubicar el límite de la expresión "actos perjudiciales a la salud para la moral"?- genera que toda situación social "que tenga como precipitado alguna forma de abandono, amerita la intervención institucional. (URIARTE, 1999, p. 26).

Se genera así, una suerte de "gran trampa caza niños", como expresa Erosa (apud IGLESIAS, S., EROSA, H., 2000, p.25), en tanto la definición de abandono moral, se convierte en una "boca de tormenta obicua" (URIARTE, 1999, p.44) que dará curso a intensos procesos de institucionalización. Recordemos también en este sentido una de las banderas de los Salvadores del Niño, que traduce una intervención extremadamente abarcativa: "Todo niño dependiente debe ser salvado" (Platt, 1982, p.151)

Así, la doctrina de la situación irregular presenta dos dimensiones, una tutelar -enmarcada en las situaciones de abandono- en la que los mecanismos de control social actual sobre el menor

para "protegerlo", y una dimensión de defensa social, vinculada a la infracción, en donde dichos mecanismos actúan para reprimir al menor, protegiendo así a la sociedad.

En definitiva, esta impronta "compasiva-represiva" (84) de nuestro "modelo de 1934" constituye el correlato de la construcción del "menor abandonado-delincuente", esa especie de "sujeto bicéfalo indiferenciado", tal cual lo ha caracterizado García Méndez, E. (1992, p.15). Resulta así, como producto, la figura del "menor abandonado" y la figura del "menor infractor"; sobre estos sujetos, así contruidos, se dispondrán los discursos legitimadores de la política.

De esta manera, sintetiza Uriarte, "abandono e infracción se transforman en una impronta personal, en algo que pertenece al ser del sujeto; no se trata tanto de un adolescente en abandono o en infracción, sino de un abandonado y de un infractor (...) Toda la matizada riqueza de su personalidad, sus potencialidades, su cultura de vida, la imagen de sí mismo, su autovaloración o su desvalorización, su ser y su querer ser, sus estilos de vinculación, se contaminan y se uniformizan bajo la calificación de infractor o abandonado (...) un momento o un perfil de su vida en relación se vuelve él, lo contamina, posterga sus atributos individuales y colorea su interacción social". (URIARTE, 1999, pp.27-28).

El menor infractor o abandonado, ha de conformar en su proceso de construcción, versiones estereotipadas y estigmatizadas de la niñez adolescencia.

En el trabajo realizado conjuntamente con la Psic. Cheroni, A. (2000, pp.7-26) identificábamos en nuestro medio, específicamente, la circulación de un "perfil" del adolescente infractor caracterizado desde el campo psicológico, entre otros aspectos, por "carencias afectivas" y "abandono". A su vez, el ser "perteneciente a sectores de pobreza" y proveniente de "una familia desintegrada con padre ausente y madre poco continentales", constituye algunos de los "atributos" identificados desde el campo social.

Este "perfil" parece estar compuesto de dos "caras" -de ahí que lo denomináramos Jano: el adolescente infractor -, una cara "negativa" y otra "blanda". La primera recoge aspectos tales como "impulsividad", "baja tolerancia a las frustraciones", "fácil pasaje al acto", "acción en lugar del lenguaje", etc.

La "cara blanda" del infractor aparece de la mano del "abandono", de las "necesidades afectivas", las "búsquedas desesperadas de afecto", la "afectividad destruida".

Se construye así, un estereotipo que parece seguir la línea víctima-victimario, y que nos conduce a un modelo de atención a la infancia y adolescencia, que tal como señalábamos anteriormente, ofrece "compasión-represión".

De esta manera se conforma un "perfil" que tiene la propiedad de provocar simultáneamente sentimientos de temor-rechazo y compasión-benevolencia; se mantiene una permanente coexistencia entre aquello a encausar, sofocar, reprimir, limitar, amputar, y lo que habría que llenar, alimentar con afecto y amor.

Asimismo observamos que la infancia tiene un lugar como categoría específica fundamentalmente cuando se la visualiza como, "víctima" de: "abusos", "privaciones", "maltratos" -, y esto básicamente dentro del medio familiar y ocupando en especial el adulto varón el lugar del "maltratador"- o como "victimario", generalmente en una fase posterior del desarrollo infantil (adolescencia) a través de la denominada genéricamente "violencia contra la sociedad".

El aspecto antes mencionado parece cobrar aún mayores dimensiones cuando es manejado por los medios masivos de comunicación: la infancia es noticia o bien cuando es abusada o cuando realiza actos calificados como "violentos".

Estas presentaciones dicotómicas de la infancia se sustentan en lógicas binarias que se retroalimentan: "Normal-Anormal", "Bueno-Malo", "Sano-Enfermo", "Dominator-Dominado", etc.

Esta dicotomización víctima-culpable, resulta vinculable para Tizio, H. (1992, p.32) con el borramiento del sujeto y su cocificación, así, "en ambos casos (victimización-culpabilización) se produce una pérdida de la responsabilidad, en la victimización por defecto, en la culpabilización por exceso, y entonces el sujeto se cocifica -identificándose a un objeto, a un resto, a una modalidad de goce-: toxicómano, fracaso escolar y otros".

Acaso, tal cuál se interrogaba Foucault (1996, p.177), ¿no se le concede a la sociedad derechos sobre el individuo a partir de lo que el sujeto es?; en este caso, un sujeto estereotipado, reducido, simplificado en términos de menor abandonado o menor infractor. Tal condición del ser, legitimará, de inmediato, la intervención institucional dispuesta desde el diseño de la política.

Varios análisis coinciden en señalar que en la práctica institucional, abandono e infracción resultan significativamente imbrincados (85). Así, Balbela, J., ha sido, categórica al señalar, que tanto las disposiciones normativas como los dispositivos institucionales ha conducido a la estigmatización de los "beneficiarios" en el plano, de las consecuencias reales, de manera tal "que los infractores se vieron expuestos antes de ahora a reclusiones drásticas, como lo son la internación con medidas de seguridad en régimen punitivo carcelario. A su vez el menor carenciado, el del "abandono" cuyo techo es generalmente el cielo de esta patria, se le vio atrapado por la máquina paternalista que lo recogió en la calle institucionalizándolo como forma más eficaz de solucionar su problema y ejercer el control sobre el "beneficiado" (BALBELA,1990, p.31). (86)

En nombre del amparo y de la protección, se institucionalizará a niños y adolescentes "abandonados", de manera tal, señala García Méndez (1994, p.41) "que la protección mucho más que constituir un derecho, resulta una imposición".

Al momento de disponerse la intervención -en función de la definición de la situación irregular- volvamos a recordar las imprecisiones que dicha definición posee; "los contornos de la situación irregular son indefinidos", sintetiza Uriarte (1999, p.39). En consecuencia, la institucionalización de niños y adolescentes no presentará serios obstáculos; la construcción social de la minoridad, deviene entonces en una estrategia de institucionalización, que indefectiblemente conducirá al encierro, culminando así el desarrollo de una lógica de "secuestro" de los conflictos sociales. (87)

Los internados -esos lugares "donde la sociedad capitalista defeca" (Ortega, 1992 , p. 11)- se traducen así en ámbitos artificiales que recogen aquellos conflictos que el cuerpo social no logra resolver en su seno. En definitiva, tal cual señalábamos en trabajos anteriores: "en el modelo social surgido de la Revolución Industrial, los ámbitos de contención de los expulsados son los internados y las prisiones: espacios de domesticación, de rehabilitación y de depósito de los sujetos marginales e incontenibles por la estructura familiar; así junto a los delincuentes, deficientes, discapacitados, locos o víctimas de enfermedades terminales es posible encontrar niños y adolescentes comprendidos como 'menores'. El denominador común para todos ellos -que bien podría sustentar la desidia con que la sociedad industrial trata sus problemáticas- parecería ser la incapacidad de todos ellos, de cumplir con la función asignada en la estructura productiva" (CHERONI, POLICAR, LEOPOLD, 1998, p.7).

Finalmente, cabe señalar que una vez procesada la identificación del "menor abandonado/infractor", de acuerdo a los cánones de la doctrina de la situación irregular, y dispuestos los mecanismos institucionales correspondientes, ofrecería imperar la "ilusión" social de que ciertos conflictos se resuelven. En este sentido, la existencia de dispositivos que se "ocupan" de los menores reúne un alto valor simbólico.

La construcción social de la minoridad abandonada/infractora, procesada a través de la doctrina de la situación irregular "cumple la función no declarada de mitificar el conflicto social, construyéndolo fragmentadamente e institucionalizándolo", concluye Uriarte, C. (1999, p.40).

En este sentido, recordemos la caracterización que J.P. Netto realiza del tratamiento de las secuelas de la "cuestión social" -esto es, su fragmentación y paralización-, en una suerte de movimiento estratégico que vela la contradicción esencial del conflicto social.

Así, las categorías de abandono e infracción hunden sus raíces en la esfera moral de los sueltos, ajenas a toda referencia "totalizadora" de la "cuestión social."

Veamos, en este escenario, como se orientan y operan los marcos institucionales del modelo en cuestión.

4.2.2.- Disposiciones y acciones de la propuesta: el dominio del "modelage psicosocial y moral".

El "modelo de 1934" presenta tres grandes ejes normativos y organizacionales: el Código del Niño, el nuevo Código Penal y el Consejo del Niño. Ya desde el II Congreso Panamericano del Niño, realizado en nuestro país en 1919, se hace notoria la presencia de un movimiento continental propulsor de colocar en el Estado, la conducción centralizada de la atención a la infancia abandonada e infractora. Independientemente de ello, nuestro Código del Niño formula disposiciones absolutamente abarcativas; así, puede leerse en su Exposición de Motivos: "El Consejo del Niño debe ocuparse de todos los problemas de la infancia, desde aquellos que son anteriores a su existencia y formación, en la eugenesia bien entendida, la gestación y el desarrollo del niño, así como en los que se relacionan con su bienestar en el concepto más amplio posible, higiene, educación, trabajo, legislación, servicio social, etc. En este sentido, todas las actividades que con el niño se relacionen, deben ser orientadas y dirigidas por el Consejo del Niño."

A su vez el Consejo del Niño, es visualizado como un organismo "especializado", en virtud de que "los problemas del niño, por su naturaleza propia, por los medios que deben emplearse y por la especialización de las personas que a él se dediquen deben estudiarse y realizarse" por un organismo de tal naturaleza. (Exposición de Motivos).

Estas formulaciones que se recogen en la Exposición de Motivos del Código del Niño parecerían traducir, en primer término, la identificación de la infancia como un tramo particular de la existencia del sujeto, proceso este, que ya habíamos ubicado en el tránsito a la modernidad de las sociedades occidentales.

Pero, tal cual han precisado Gabin y De Martino (1998, p.50) si bien se trazan fronteras nítidas entre niños y adultos, no se discriminan las particularidades fisiológicas y psico-sociales de la infancia y adolescencia. Entonces, señalan las autoras, "parece pertinente decir, que se legisla sobre la minoridad en general en tanto objeto de derecho".

En segundo lugar, es posible identificar un fuerte énfasis universalista, que luego ante la definición del abandono moral, resultará inverosímil.

Asimismo, el Código establece en su artículo 7º, el cúmulo de necesidades vinculadas a la infancia que deberán ser atendidas por el Consejo del Niño: asistencia a la mujer embarazada; asistencia a la madre y al recién nacido; asistencia a la madre soltera desde los puntos de vista legal, material y moral; asistencia del lactante y del niño pequeño; asistencia a los niños enfermos, anormales, etc.; asistencia y educación del niño en edad preescolar, escolar y liceal; asistencia y protección de los niños abandonados, hasta la mayoría de edad; asistencia y protección al menor y a la madre que trabajen.

Para la atención de estas "necesidades", el Consejo del Niño se estructura en ocho Divisiones, cuatro de ellas parceladas en función de las edades de la población: División Prenatal (protección al 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). Las otras cuatro Divisiones restantes son: Higiene, Educación, Servicio Social y Jurídica.

Tal cual ha señalado García, S. (2001, p.11) esta organización institucional responde a una perspectiva cronológica de la infancia. Por tanto, agrega García, "es el ciclo biológico y no el niño como ser integral la pauta ordenadora respecto de los sujetos de la política". Finalmente, la autora vincula este criterio ordenador de la política con el protagonismo, en el diseño de la misma, del saber y poder médico.

Dicha primacía ha sido señalada, entre otros, por Portillo, A. (1989, pp.21-27) quien junto a la medicalización, focaliza el análisis de la familia y de la educación -tal cual lo traduce el Código del Niño- identificando en ellos a los tres "grandes conceptos que vertebran todo el planteamiento".

Retomaremos estos tres grandes ejes, profundizando en ellos, a los efectos de abordar las orientaciones que legitiman las líneas de intervención de la propuesta.

Al final de la Exposición de Motivos del Código del Niño, puede leerse a modo de síntesis, un extenso párrafo que hemos decidido reproducir, en función de lo medular y abarcativo de su planteo: "El niño debe ser en cierto modo previsto, procurándose que los futuros padres, dentro de lo racional, posean una salud completa y las condiciones mejores para su subsistencia; engendrado, debe su madre recibir los cuidados requeridos para que él llegue a feliz término; nacido ha de ser puesto en condiciones tales que pueda desarrollarse normalmente en lo físico, en lo moral y en lo espiritual; considerado como parte integrante de la familia, no debe ser separado del hogar sino en casos excepcionales, yendo de preferencia a un nuevo hogar; sano, debe ser sometido a exámenes médicos periódicos, enfermo ha de estar debidamente asistido; en uno y otro caso, debe ser alojado con aire, luz y sol abundante, vestido y alimentado convenientemente, procurándosele sobre todo leche pura y agua pura; abandonado por cualquier causa, deberá encontrar la protección necesaria; de seis a catorce años, debe recibir la instrucción adecuada, con enseñanza y locales también adecuadas; en falta social debe ser tratado, no como delincuente sino por tribunales propios y métodos educativos; en edad de aprender no debe trabajar y en trabajo ha de ser protegido y controlado; en una palabra, la protección a la infancia es en su esencia, primero, una defensa del niño, después, del niño con la madre, considerado como binomio inseparable, y siempre de ambos, como integrantes de la familia, legítimamente constituida y conservada como base de la sociedad.

Todo desorden que lo separe de esta línea debe ser corregido, acercándolo a ella, y procurando al niño sano, enfermo, abandonado o en falta social, el ambiente de hogar como el más propicio para poder repararlo física y moralmente".

Señalábamos el carácter abarcativo de este texto, en virtud de que en él es posible identificar una rigurosa síntesis de ciertas líneas conceptuales centrales de la propuesta, así como vislumbrar las vías de legitimación y orientación que sustentan la intervención institucional.

En primer término, el reconocimiento de la familia como "base de la sociedad" -en el entendido que se hace referencia al modelo nuclear de familia- se recoge tanto en el Código del Niño, como en la novel Constitución de 1934 y en el Código Penal del mismo período.

Ya desde el siglo XIX, la familia tiende a absorber -en parte por razones políticas, señala Perrot, M.- todas las funciones, incluida la sexualidad y a definir las reglas y las normas. Su fuerza radica precisamente en las funciones que desempeña; en la práctica, asegura el funcionamiento económico y la transmisión de los patrimonios a la vez que constituye la "célula de la reproducción", en tanto proporciona los hijos a los que dispensa una primera socialización. Además actúa como "garante de la raza", velando por su pureza y su salud y como "crisol de la conciencia nacional", al transmitir los valores simbólicos y la memoria fundamental. La familia resulta así creadora tanto de la ciudadanía como de la civilidad. La "familia como es debido", concluye Perrot, M. es el fundamento del Estado, observándose una continuidad entre el amor de la familia y de la patria -cuyas maternidades se confunden- y el sentimiento de la humanidad. (PERROT, M., apud ARIES, DUBY, 2001, T4, p.109)

La centralidad de la familia, coloca en posición incómoda a instituciones e individuos célibes -prisiones a internados, cuarteles y conventos, vagabundos y dandis, religiosos, bohemios, y delincuentes- que se ven forzados sistemáticamente a definirse con respecto a ella, incluso desde su cuestionamiento. (88) La familia "es el centro y ellos constituyen su periferia" sintetiza Perrot. (apud ARIES, DUBY, 2001, T4, p.95)

Este es un aspecto por demás visible en las propuestas de atención a la infancia, particularmente a la hora de perfilar los sistemas de internación, paliativos a la ausencia de vida familiar; así, puede leerse en nuestro Código del Niño, en su Exposición de Motivos: "Ninguna organización por perfecta que sea, puede sustituir la vida de familia. Sólo en casos excepcionales se recurrirá a organizaciones colectivas, prefiriéndose un nuevo hogar que sustituya al propio o el régimen que más se acerque a él", lo importante es que "el niño encuentre el ambiente más parecido a la familia". O bien puede leerse, tal cual citábamos anteriormente, que ante el "desorden" de la familia, "el ambiente de hogar" es el más propicio para poder "reparar física y moralmente" al niño afectado.

La centralidad del modelo familiar fue también una línea de referencia para el Movimiento de los Reformadores, cuyos integrantes a la hora de concebir la organización cotidiana y los dispositivos educativos de los reformatorios hicieron hincapié en que "debería enseñárseles a los niños moral, religión y trabajo ... en forma semejante a la enseñanza que hubieran recibido en una 'familias honesta'". (PLATT, 1982, p.73).

Otros ejemplos recogidos por Platt, resultan sumamente ilustrativos, así "R.R. Reeder, superintendente del Asilo de Huérfanos de Nueva York, observaba que el reformatorio ideal debería contener 'los elementos esenciales de un buen hogar'. Varios años antes, M.

Carpenter había sugerido también que debería ser infundido por los funcionarios residentes y el esfuerzo benévolo voluntario el espíritu amoroso de la familias" (PLATT, 1982, p.86).

La vida en familia "como es debido" o la búsqueda de su semejanza en dispositivos institucionales coloca al sujeto en el "lugar correcto"; bajo sospecha o acusación resultarán aquellos célibes, solitarios, vagabundos u otros tantos marginados que "desprovistos de familias", se ubiquen en la periferia de una sociedad que precisamente gira en torno al eje de la vida familiar.

Bajo sospecha se ubican también las familia pobres, sobre quienes, al amparo de la definición de abandono moral, caerá sistemáticamente la desconfianza -impartida desde los dispositivos normativos e institucionales de las políticas de infancia- acerca de sus aptitudes para educar a sus hijos.

Así, escribe Iglesias, S. (apud IGLESIAS, S., EROSA, H. 2000, p.13) "la familia, tantas veces considerada la 'célula fundamental de la sociedad' en términos aparentemente generales, cuando pertenece a los estratos más pobres, debe rendir examen de competencias todos los días".

Según Donzelot, la estrategia disciplinadora a través de la familia, no se apoya mayormente en su dimensión institucional, sino que fundamentalmente la atención está colocada en la familia en tanto "mecanismo", por tanto, "no se trata de la difusión de un modelo familiar a escala social sino de articulaciones precisas, de particulares mediaciones entre lo público, lo privado, estrategias disciplinantes singulares, formas diferentes de ser madre o padre, también de ser niño o adolescente, con variados mecanismos de control". (DE MARTINO, 1995, p.37) De hecho, tal cual lo ha desarrollado Donzelot, las prácticas de normalización que emanan del Estado, reciben de la filantropía económico-moral una fórmula de intervención, que posibilitará la difusión de las normas según dos modalidades diferenciadas, pero perfectamente articuladas.

Allí donde las situaciones de pobreza se acompañe de una supuesta "inmoralidad", la eliminación del "poder patriarcal permitirá el establecimiento de un proceso de tutelarización que armonice los objetivos sanitarios y educativos con los métodos de vigilancia económico y moral". (DONZELOT, 1990, p.90) Así, la familia verá reducida su autonomía, convirtiéndose en ámbito de intervención directa, una "tierra de misión", señala Donzelot.

Por el contrario allí donde la familia denota autonomía económica, la "perfusión en la familia de los nuevos comportamientos sanitarios, educativos y de relación seguirá la vía trazada por el ahorro", por tanto la relación a establecer entre la escuela y la familia o entre la familia y los consejos de relación será una relación de "seducción". (DONZELOT, 1990, p.91).

Esta estrategia bipolar se expresa, según Donzelot (89) claramente en la relación médico/familia, más particularmente en la relación médico-mujer-madre. Así, en la familia burguesa se procesa una "alianza orgánica" entre familia y medicina, que se sella en la conformación de un sólido vínculo entre el médico y la madre. Esta se verá valorizada en sus funciones como educadora y como auxiliar del médico, lo que le significará -al tiempo que desplaza a las nodrizas en la crianza de sus hijos- incrementar su poder en la esfera doméstica.

A su vez, la familia pobre, particularmente la madre pobre y sin educación, asemejada desde lo simbólico a la figura de la nodriza, también será objeto de una promoción médica-educativa. Pero en este caso no se trata de asegurar "discretas protecciones, sino de establecer vigilancias directas" (DONZELOT, 1990, p. 25) ¿Dé que manera?. Evidentemente mediante

la investigación proveniente de los servicios estatales -en los cuales emerge toda una serie de profesiones, entre las que se destaca, en nuestro medio, el servicio social-, pero también y sobre todo, señala De Martino (1995, p.33), mediante “la promoción filantrópica del matrimonio, la construcción de casas para obreros, la obligatoriedad de la enseñanza primaria a fines del siglo XIX, la enseñanza industrial en 1915, los asilos maternales y jardines de infantes que se extienden a partir de la segunda mitad del siglo XIX y, fundamentalmente, la censura y control de toda una sociabilidad popular, de los lugares de encuentro de los hombres obreros”.

No parecerían existir dudas acerca de que la estrategia de familiarización de los sectores populares se apoya de manera importante sobre la mujer; así, puede leerse en la Exposición de Motivos del Código del Niño: “hogar bien constituido es aquel donde la energía del hombre se suaviza y encauza por el corazón de la mujer”.

Ciertamente, tal cual lo ha observado agudamente Donzelot (1990, pp. 41-42), la mujer -“reina del hogar” la define nuestro Código del Niño- es colocada en una “posición de vigilancia constante del hombre (...) Prácticamente se saca a la mujer del convento para que saque al hombre del bar, dándole un arma, la vivienda, y su modo de empleo: excluir a los extraños y tratar de que entren el marido y los hijos”.

Barrán (1995, T3, p. 11) afirma que ya desde el Novecientos, mencionar el consumo de alcohol es “atraer de inmediato otras imágenes a él ligadas: el desorden obrero, la locura, la degeneración de la raza y la decadencia del poder de la nación”.

Tal consumo se vinculó también a la sexualidad excesiva y a la pérdida de las inhibiciones morales.

La vinculación entre el alcoholismo y la descendencia "criminal", tampoco se demoró. B. Etchepare en su texto de 1915, "La lucha contra el alcoholismo", recogido por Barrán (1995, T3, p.216), escribe "las 4/5 partes de los (hijos de los bebedores) que sobreviven se vuelven epilépticos o criminales y el resto, a su vez, sufriendo la pena del atavismo, se hacen bebedores. Tal es la herencia alcohólica en su rigidez inexorable”.

Corbin, A nos llama atención acerca de lo significativo que resulta que sea el siglo XIX el que vea nacer el alcoholismo y con él, la figura del bebedor solitario. Esta nueva “calamidad”, la del alcoholismo, provoca “la desorganización de la familia, contraviene el imperativo del ahorro, favorece la despoblación, acelera la degeneración de la raza, atiza la discordia social y atenta la grandeza de la patria”. Para triunfar sobre esta “nueva calamidad”, lo más conveniente es “empezar por moralizar el proletariado”. (CORVIN apud ARIES, P., DUGY, G. 2001, V.4, p.545)

En la campaña antialcohólica de inicios del siglo XX en nuestro país. confluyen médicos, maestros y patrones, culpabilizando a los sectores populares, por este "vicio" que tantos efectos negativos genera sobre la productividad de las fabricas, ante el ausentismo reiterado los accidentes de trabajo que se suceden.

Pero también socialistas, anarquistas y sindicalistas se sumarán a esta verdadera "cruzada" contra el alcohol, al que catalogaran de principal obstáculo a la organización obrera y a la revolución social, pues al igual que la religión, confunde las conciencias y entorpece el desarrollo de la lucha de clases. (BARRAN, 1995, T3, pp. 248-249)

Tanto en relación al consumo de alcohol, como a otros comportamientos insanos, catalogados como "vicios", el poder médico, entre otros los colocó en el plano de las responsabilidades personales. De esto manera la noción de "comportamiento personal" inapropiado para el mantenimiento de la salud, señala Barrán (1995, T3, pp.191-193), "es en realidad la 'culpa moderna', y por ello su señalamiento es históricamente clave".

Luego, así como el vicio moral del alcoholismo, responde a debilidades personales del sujeto, la situación de pobreza o miseria será resultante de la "holgazanería" o "haraganería" de quienes se encuentren en tal situación. Puede concluirse entonces, que el mérito y el esfuerzo personal son las causas de las desigualdades sociales legítimas. Por tanto, la lógica de "individualización de los problemas sociales" señalada por J.P.Netto, parecería desarrollarse en todos sus términos. El sujeto es responsable de sus éxitos, pero fundamentalmente, lo es de sus fracasos.

Nuevamente la figura del pobre bajo sospecha; se harán necesarios mecanismos de inspección para "desenmascarar los artificios de la pobreza", distinguiendo la pobreza verdadera de la ficticia, así, "más que enternecerse a la vista de los harapos y ante el espectáculo de las llagas es preferible penetrar en la vida del pobre", escribe Donzelot (1990, p.71). Seguidamente, deslindados aquellos "cuya pobreza no encubre ninguna astucia", las ayudas brindadas deben "servir para algo", deben "enderezar" a la familia. La ayuda lleva implícito por un lado, el objetivo de combatir la "pereza, negligencia, relajación que hay en toda miseria", y por otro, traduce una vigilancia continua sobre la familia, una penetración en el más mínimo detalle de su vida. El control acerca de sus recursos y el empleo que hace de ellos según su moralidad resultará paradigmático; se sella así, una conexión sistemática entre lo económico y lo moral. (DONZELOT, 1990, p.71)

En suma, tal como escribe Barrán (1995, T3, p.42) "economizar y ahorrar -semen, placer, dinero, energía- se convirtió en virtud y garantía de salud" y también en certificación de "buenas y correctas costumbres".

Precisamente en estas esferas, tal como lo hemos señalado, la mujer estará llamada a cumplir un rol fundamental, pues no sólo sacará al hombre del bar y lo impulsará al trabajo cotidiano, y a los niños de la libre circulación pública, sino que además su "reinado" se apoyará en el "correcto" manejo de la economía doméstica. En ella recae además -en virtud de los estereotipos de género- la dulzura y la sensibilidad. Estos atributos sirvieron de argumento, en la Exposición de Motivos del Código, para señalar la conveniencia de que el Consejo del Niño se conformará, en parte, por mujeres; destacándose además, la importancia del factor "cariño" -y por tanto del corazón de la mujer- en la formación de la niñez.

El "reinado" de la mujer se ejercerá en la casa, ámbito privado por excelencia, hacia donde deberá retraer al hombre y a los niños. Esposa y madre resultarán miradas con sospecha cuando el hombre prefiera el bar a su casa o los niños opten por la circulación callejera.

"La casa es un elemento de fijación (...) es además una realidad moral y política" escribe M. Perrot, quizás recordando aquella expresión -brutal- de Kant : "el hombre de ninguna parte es un criminal en potencia" (apud ARIES, P., DUBY, G., V.4, 2001, p.302)

La construcción de la vivienda social -cuya aparición en Europa data de fines del siglo XIX y en nuestro país recibirá un fuerte impulso durante el terrismo (90)- procura la construcción de un espacio "lo suficientemente amplio como para ser higiénico, lo suficientemente pequeño

como para que sólo pueda vivir en él la familia, y distribuido de tal forma que los padres puedan vigilar a los hijos". (DONZELOT, 1990, p.45)

Pero otras orientaciones dominantes recaerán sobre los sectores populares; la legitimidad en la constitución de la familia -tal cual se expresa en la extensa cita que realizábamos de la Exposición de Motivos del Código- será una de ellas.

Al respecto, Donzelot (1990, p.34) reproduce un texto francés de la Academia de Ciencias Morales y Políticas, fechado en 1850, que resulta por demás elocuente: "El hombre y la mujer del pueblo, cuando viven en desorden, a menudo no tienen ni hogar ni lugar. Sólo se encuentran a gusto allí donde el vicio y el crimen reinan libremente. No economizan nada; el hambre y la enfermedad los separan. De ordinario no tienen ninguna preocupación por sus hijos o, si mantienen relaciones con ellos, es para pervertirlos. Por el contrario, cuando un hombre y una mujer del pueblo, unidos ilícitamente, se casan, desertan de esas habitaciones infectas que constituían sus únicas guaridas y se instalan en un piso. Su primera preocupación es retirar del hospicio los hijos que habían abandonado. Así pues, una vez casados, constituyen una familia; es decir, un centro donde los hijos están alimentados, vestidos y protegidos; envían a los hijos a la escuela y los colocan de aprendices".

He aquí un texto que traduce un importante número de estereotipos y concibe al matrimonio como un mecanismo o estado, que resuelve -casi mágicamente- el funcionamiento "adecuado" de la familia. Al unísono, ubica a los hijos "del pueblo" en el lugar -¿asignado naturalmente?- de "aprendices".

Junto a la preocupación por el matrimonio legítimo, que también conlleva la preocupación por la descendencia legítima, se despliegan a su vez, dispositivos para la planificación y control de la procreación.

Una fuerte influencia malthusiana puede percibirse en el inicio de la síntesis de la Exposición de Motivos del Código; de hecho la convocatoria a la "previsión" del niño, así como la mención a la buena salud y a las posibilidades de subsistencia de los padres como requisitos a considerar para la procreación, en mucho nos recuerdan la propuesta malthusiana de prohibir al matrimonio a aquellos que no poseían recursos para asegurar la supervivencia de su descendencia.

En el marco de esta reflexión puede ubicarse también la formulación del Código del Niño acerca de los consultorios prenupciales.

El eugenismo uruguayo, a través de sus representantes, predicó tanto la exigencia de "la certificación de buena salud para el matrimonio" así como el cuidado del inicio de la gestación, y la atención permanece sobre la madre embarazada. Es que el hijo tal cual escribe Perrot, "no pertenece únicamente a los suyos, es el futuro de la nación y de la raza, productor, reproductor, ciudadano y soldado del día de mañana". (PERROT apud ARIES,P., DUBY,G., 2001, V.4, pp. 153-154).

En mayo de 1919, el II Congreso Americano del Niño, realizado en Montevideo proclama por un lado "la protección del niño hasta la terminación de la adolescencia como garantía del perfeccionamiento integral de la raza"; y por otro, convoca al control de la natalidad, afirmando que "el porvenir de la especie exige la profilaxis de la miseria y de la superabundancia". (BARRAN, 1995, T3, p.223)

De esta manera -y en nombre de las "correctas " condiciones de la raza y de la familia, siempre amenazadas desde los sectores populares- se tendió a subordinar los derechos de los individuos al Estado; es que el higienismo era en esencia totalitario, y sus innumerables disposiciones así lo certifican. El terrismo -que no acompañó enfáticamente al poder higienista- aprobó en 1934 el decreto ley organizativo de la Salud Pública que establecía el tratamiento obligatorio de las enfermedades "socialmente" peligrosas. También las medidas de exclusión de inmigrantes, constituyen un ejemplo sumamente ilustrativo de este impulso eugenista. (91)

Puede afirmarse entonces, conjuntamente con De Martino (1995, p.45) que el cuerpo normativo del Código del Niño reúne las preocupaciones centrales que orientaron la modernización del Estado uruguayo: la preocupación por la conformación nacional, por el crecimiento demográfico, por la higiene y salud de la población, por la preparación para el matrimonio y por la normalización de los futuros padres y sus alianzas conyugales.

Donzelot señala (1990, pp.74-81) -y nos resulta sugerente- que el problema de la clase obrera, su cuestión clave, es la relación adulto-niño, ya sea porque los niños son engendrados sin "previsiones", o porque se ubican en escenarios promiscuos que deterioran su moralidad y se convierten en "enemigos del orden social" o bien porque son explotados en su trabajo, por los adultos responsables. Las leyes protectoras de la infancia agrega Donzelot, tendientes a la normalización de la relación adulto-niño, perseguían en última instancia, un objetivo de naturaleza indisolublemente sanitario y político. Así concluye Donzelot, "se trataba sin duda de satisfacer el estado de abandono en el que se encontraban los niños de las clases trabajadoras, pero también de reducir la capacidad socio-política de estas, rompiendo los lazos iniciativos adulto-niño, la transmisión autárquica de habilidades, la libertad de movimientos y de agitación".

La tutela de las familias pobres supondrá la reproducción bajo vigilancia; será sometida a inspección, se desconfiará de ella, se le requerirá legitimidad y capacidad de ahorro, austeridad y reducción de las festividades mundanas, higiene y asidua asistencia a sus lugares de trabajo. Así, todo el dispositivo tutelar, con la emergencia de las profesiones "sociales" (educador, asistente social) a comienzos del siglo XX, traduce la imagen de la familia "colonizada", en términos de Donzelot.

De hecho nuestro Código del Niño, posee un extenso detalle acerca del lugar del Servicio Social en la política; al respecto, puede leerse en la Exposición de Motivos del Código: "La visitadora social debe intervenir en los casos siguientes: hacer la ficha social y organizar los archivos correspondientes; organización y regularización de la familia; investigación de la paternidad; evitar el abandono del niño; contralorear el cumplimiento de los preceptos higiénicos y las prescripciones médicas; enseñar higiene y puericultura; alimentación adecuada y económica; (...) atención y colocación de anormales y enfermos; colocación familiar; en los casos de libertad vigilada, asesoramiento al Juez de Menores con respecto a la vida del niño y de su familia; lucha contra el analfabetismo y los males sociales; persecución de la mendicidad (...) y en muchos otros casos que no es posible preveer".

En otros textos ya mencionados anteriormente, (92) se ha procesado el análisis del surgimiento del servicio social en estrecha relación a los dispositivos y a las prácticas disciplinadoras actuantes sobre los sectores populares a comienzos del siglo XX, en el marco de la expansión del capitalismo monopolista. En clara vinculación con las prácticas higienistas, es posible afirmar - parafraseando a Donzelot - que la visitadora social dispensará

más "consejos que bienes", desde una visión clasificatoria e interpretativa, centrada en la identificación de determinados "datos" (93) pero también -y fundamentalmente- sancionadora de las prácticas cotidianas de los sectores involucrados, a quienes intentará disciplinar y moralizar según los cánones dominantes.

El dispositivo tutelar de la infancia conducirá en los hechos, más allá de sus declaraciones de promoción de la vida familiar y hogareña, a elevados niveles de institucionalización de niños y adolescentes. Tal como hacíamos referencia anteriormente, la lógica tutelar secuestra el conflicto del cuerpo social y lo institucionaliza; los dispositivos normativos -cuya figura paradigmática resultará ser el Juez de Menores, definido como "un buen padre de familia"- así como las abiertas definiciones conceptuales -de donde sobresale la categoría de abandono moral- habilitarán una amplia e ilimitada capacidad de intervención. (94)

En el hechos, el sistema de protección "confundirá en muchas ocasiones el cuidado por el bienestar del niño con el mero encierro disciplinario" (MORAS, 1992, p. 45). Ni retención en el hogar ni internados con espíritu hogareño. Una documentación certera al respecto lo constituye un trabajo de R. Reyes escrito en 1946 resultante de su accionar como psicóloga en un internado de niñas adolescentes del Consejo del Niño. La denuncia acerca de la situación vivida allí por las adolescentes, no sólo no significó revisar los dispositivos institucionales, sino que redundó en el retiro del cargo de la denunciante y en la no publicación del texto, que recién se efectivizará en 1989. (95)

En definitiva los resultados de nuestros internados no se distanciaron en nada con los obtenidos por el Movimiento de los Reformadores, demostrando ser, en los hechos, una buena réplica nacional del mismo.

Parafraseando a G. Méndez podemos plantearnos, en principio, la interrogante de si no se quiso, se pudo o se supo, visualizar y modificar el accionar de una política que ya desde el inicio de su formulación aventuraba el estigma y el desprecio de sus "beneficiarios". Los "niños amados ", no serán -definitivamente- los niños del Estado”

En 1961, C. Maggi (1967, p.56) bajo el rótulo "Nuestro lindo país" escribe: "Este es un lindo país para ser joven, sano, juicioso, sin demasiada pobreza y sobre todo con una buena familia. Tal vez no haya entre nosotros nada más vergonzoso, más infamante, más demostrativo de nuestra penuria moral que esa desgraciada institución llamada Consejo del Niño".

Eran los años 60, y el país ya había optado, desde hacía mucho tiempo, por el lugar de los "tibios", tal cual lo había consignado Onetti (96) apenas terminaba la dictadura terrista; la convivencia con el espanto de la infancia "desheredada de la fortuna", parecía resultar posible, siempre y cuando, nuestra "minoridad en peligro" no tuviera la terrible osadía de pretender circular por las avenidas.

CAPITULO 5

EL TRANSITO DE LAS POLITICAS PUBLICAS DE ATENCION A LA INFANCIA DESDE 1934 A 1973: un estudio de las leyes y decretos formuladas al respecto.

5.1.- LAS SOMBRAS SOBRE LA TIERRA: notas sobre el proceso socio-histórico del Uruguay desde la dictadura de 1934 a la dictadura de 1973.

Al finalizar la década del 30, en el proceso de superación del período terrista en el país y habiéndose ya iniciado la segunda Guerra Mundial, la situación económica y financiera del Uruguay, se observaba relativamente saneada y próspera. Particularmente la segunda Guerra produjo consecuencias trascendentes en el plano económico del país. Nuestros productos ganaderos se valorizaron tanto en el mercado inglés como en el norteamericano, generando una importante capitalización; a su vez, dadas las restricciones a la posibilidad de importar determinados artículos industriales, se incentivó el desarrollo industrial, resultando esta la esfera donde se han de producir los cambios de mayor entidad. (97)

El número de trabajadores dedicados a la actividad industrial se duplicó en 15 años, lo que trajo consigo un importante desplazamiento de población rural hacia Montevideo. Al respecto, Faraone (1970, p.103) hace una señalización importante: "Este fenómeno de desplazamiento del sector primario al secundario y al terciario, cuando, desde el punto de vista de su eficacia en el concierto mundial, el centro de gravedad de la economía del país seguía radicado en un solo sector del agro: la ganadería, pronto provocaría grandes dificultades, magnificadas por la escasa tecnificación producida en la actividad ganadera".

Esta observación de Faraone, nos recuerda, aún desde visiones diferentes, la apreciación que Methol Ferré realizara acerca del Uruguay, caracterizándolo, como un "singular Welfare State", "sin industria, con pies de barro, pasto y pezuña"; ya en los años 60, cuando "la crisis" constituya la expresión abarcativa de la situación del país, el mismo Methol Ferré identificará precisamente en la paradoja de nivel de vida desarrollada y estructura económica subdesarrollada, "el sósten insostenible" del Uruguay.

Pero antes de que ello suceda, e incluso antes de aventurar la posibilidad de que ello suceda, el país vivirá en la segunda posguerra, y como resultado fundamentalmente de una excelente situación en el mercado internacional, su etapa "feliz", sobre la que se consolidará la leyenda de la "Suiza de América"; en medio de la prosperidad económica y de la euforia por los triunfos deportivos, el "país modelo" parecía reafirmarse.

Así, el Uruguay vivirá un aumento ininterrumpido de los salarios reales desde 1945 hasta 1955. En 1943, puede observarse, junto a una creciente organización corporativa de los trabajadores, un ímpetu legislativo, sumamente beneficioso para los mismos: se sancionan los Consejos de Salarios -ámbitos tripartitos de negociación salarial para la actividad privada, involucrando a representantes de los trabajadores, de los empresarios y del Estado- y se incorpora dentro de las prestaciones de la seguridad social un salario familiar, denominado asignación familiar, que alcanzaría una cobertura universal.

En tanto los subsidios estatales dinamizaron el mercado interno, a la vez que se expandían los derechos individuales en un marco democrático liberal, se fue perfilando una sociedad "integrada", "mesocrática", igualada por la función asistencial de un Estado protector. Aunque ya presentes con la llamada "generación del 45" o "generación crítica", tal cual la denominara A. Rama, las visiones que veían agotado "irremediablemente" al país "batllista" y a su

"modelo de convivencia", ya comenzaban a oírse, aunque con cierta indiferencia, por parte de un colectivo que había acuñado la paradigmática consigna de "como el Uruguay no hay".

Pero efectivamente, tal cual lo expresa Filgueiras, F. (1994, p.46) -y ya lo habíamos recogido de Faraone y Methol Ferrer- "el estado social generó expectativas y un poder social que excedió las bases económicas que lo sustentaban".

Ya hacia 1952, con la finalización de la Guerra de Corea -el último escenario favorable para los precios de nuestros clásicos productos exportables- los límites del modelo comenzaron a percibirse con mayor nitidez. Se suceden importantes huelgas en el transporte tranviario, en la salud y en otras empresas públicas, que comenzaron a percibir el no incremento de su salario a la par de los sectores privados.

Hacia mediados de los años cincuenta, afloran todas las debilidades de la propuesta; se hace visible la insuficiencia de la actividad agropecuaria, sometida a los perjuicios del latifundio y la explotación extensiva, a su vez, límites insalvables de productividad obligan al descenso en el volumen de las exportaciones, en tanto se produce nuevamente la baja de los precios internacionales de los rubros agropecuarios. Asimismo, la industria aquejada por la dependencia externa de insumos y tecnología, encuentra los límites de un mercado interno ya saturado en materia de sustitución de importaciones, sin lograr alcanzar niveles de competitividad que le posibilitara lanzarse al exterior.

Los problemas de fondo del Uruguay -que habían sido desimulados por una coyuntura de excepcional prosperidad- no estaban resueltos. "Al cabo de algunas décadas, estos volverían por sus fueros", señala López (1985, p.54).

Por otra parte, en el campo económico, América Latina debe soportar los efectos de la nueva estructura económico-financiera del capitalismo de posguerra, orientada a permitir el libre flujo de excedentes desde el mundo dependiente hacia las zonas centrales, fundamentalmente Estados Unidos. Además ya hacía varios años que el Uruguay había comenzado a intensificar su dependencia económica y financiera con dicho país. (98)

De hecho, cuando a mediados de la década del 50 América Latina comience a manifestar los síntomas de su estancamiento productivo, y el déficit y la inflación se conviertan en común denominador, deberá recurrir al crédito externo ofrecido por el FMI a cambio de la sujeción a sus rígidos programas de "estabilización", caracterizados por la congelación salarial, la eliminación del proteccionismo y la liberación del mercado, etc. Este marco de imposiciones continentales, agudizará la crisis, de aquellos países como Uruguay, que habían desarrollado burguesías nacionales promotoras de un capitalismo industrial dependiente, amparado por políticas proteccionistas. "Es la política de estas burguesías, su base económica, sus alianzas de clase, lo que hace colapso a partir de los años cincuenta, en un proceso hacia el cual convergen factores de orden interno, con una fuerte presión imperialista", escribe López. (1985, p.106)

La instalación de la crisis va a poner un punto final para las vinculaciones entre burguesía industrial, pequeña burguesía agrícola y urbana y sectores de asalariados industriales y estatales; todos ellos de alguna manera, constituyeron la base social, de lo que algunos han caracterizado como la versión uruguaya del "populismo" latinoamericano, y que alcanzaría, en nuestro país, su máxima expresión con la presidencia de Luis Batlle Berres.

En este contexto, el sistema político uruguayo no logrará engendrar respuestas de cambio, más allá de la variante, en la conducción del país de un partido tradicional por otro. En las

elecciones del 30 de noviembre de 1958, resulta vencedor el Partido Nacional, finalizando así 95 años de hegemonía colorada en el Uruguay. El nuevo gobierno reformulará las líneas de conducción; se desarrolla una reforma cambiaria que propicia un severo ajuste en la cotización de la moneda extranjera, incrementando de esta manera las recaudaciones provenientes del comercio exterior. Esta medida -que en los hechos es un recurso fiscal-salvavarda los intereses de los productores rurales y de los exportadores, y jugará luego, un papel fundamental en el proceso inflacionario de los años siguientes. Dicho proceso alcanzará tal intensidad, que el Uruguay descollará, par tal motivo, a nivel mundial.

A su vez, en 1959, se acuerda la primer "carta de intención" con el FMI; en ese marco, continúa la retracción del crédito, la eliminación de los subsidios, la contención salarial y la reducción drástica del mercado interno.

La inflación permaneció instalada en los años 60 afectando, en términos reales, los ingresos de los trabajadores privados y estatales. Esta afectación del costo de la crisis a los sectores subalternos, repercutió en la esfera política y social quitándole -según Filgueiras (1994, p.49)- capacidad mediadora al sistema político y aumentando la conflictividad social. Se observa, ya desde fines de la década del 50, una importante polarización social. En el correr del año 60 se desarrolla un agudo conflicto municipal, también de los gráficos y periodistas, de los obreros de Fábricas Nacionales de Cerveza, de los trabajadores de la construcción, textiles, frigoríficos, tabacaleros, y los docentes de enseñanza primaria y secundaria. 1960 es además el año del Congreso Constituyente de la Central de Trabajadores.

Ya en el inicio del segundo gobierno blanco, electo en noviembre de 1963, las dificultades se habían agudizado.

Ese mismo año, el informe de la CIDE (99) -recogido por FARAONE (1970, pp.122-123)- acerca de la situación del país no dejaba lugar a dudas, el diagnóstico -y las perspectivas- eran de suma gravedad: "La economía uruguaya entró, después de la última posguerra, en una etapa de estancamiento en su sistema productivo que, al perdurar, podría amenazar todo el progreso que el país logró en los primeros decenios de este siglo, el cual lo colocó en un nivel de privilegio entre los países de América Latina (...) A lo largo de su itinerario histórico, los dirigentes del país han contado con las líneas fáciles que una gran bondad del suelo y una excepcional relación de recursos naturales por hombre ofrecían al desarrollo. Pero agotados ya esos caminos, toda la problemática se hace mucho más difícil, requiriendo una toma de conciencia muy profunda para reaccionar al ritmo en que hoy se mueven -casi sin excepciones- todos los países, en un mundo que se ha lanzado a una lucha denodada y competitiva por el progreso. No seguir ese ritmo significa retroceder o desaparecer".

Entonces -escribe López (1985, p.67)- "la democracia uruguaya mostró sus pies de barro; era una democracia para tiempos de prosperidad". La solución emergente -continúa López- "eludió las mediaciones", de manera tal que "el Estado fue vaciado del contenido que varias décadas de compromisos con amplios sectores de la sociedad civil le habían dado, y perduró sólo como depositario del cogollo más sólido de la dominación", esto es: "los núcleos fuertes y descarnados del gran capital apoyados en las Fuerzas Armadas como 'zona de emergencia' del Estado".

Los estados de excepción y la represión ante el incremento de la movilización de los trabajadores se volvieron frecuentes desde 1963 y alcanzan un punto máximo en 1968. Desde la cotidianidad de Marcha, Quijano advertía: "no olvidemos ¡por favor! que el mal ya se

introdujo en la plaza. Que la peste lame nuestros muros" (QUIJANO apud REAL DE AZUA, 1968, T1, p.22).

Paralelamente se configura, lo que Olesker (2000, p.13) ha denominado "modelo de reajuste autoritario", tendiente a concentrar la riqueza y dar un mayor poder político al conglomerado empresarial. La congelación de precios y salarios, del 27 de junio de 1968, fue el primer paso en esa dirección. El modelo de reajuste autoritario se instala con el advenimiento de la dictadura cívico-militar. La misma es resultado, en cierta medida, escribe Olesker (2000, p.14), "de la necesidad de reestructuración del modelo de acumulación capitalista en el país hacia un modelo concentrador y excluyente que exigía una profunda redistribución regresiva del ingreso, un proceso de concentración de la propiedad y una liberación sin restricciones al ingreso y egreso de capitales".

En definitiva, la dictadura de 1973, va a exponer, crudamente, el agotamiento del modelo consensual y de amortiguación social, que tan caramente había acuñado el batllismo; era el fin de las "certidumbres colectivas" y el inicio de un "tiempo de lobos", tal cual escribía en versos tristes, Alba Roballo.

5.2.- LA RECURRENTE ORIENTACION MORALIZADORA DE LAS POLITICAS DE ATENCION A LA INFANCIA EN EL URUGUAY: una reseña de las leyes y decretos formuladas al respecto durante el período 1934-1973.

A partir del estudio realizado en el Registro Nacional de Leyes y Decretos de nuestro país -y atendiendo particularmente a la normatividad sancionada en relación a la infancia y adolescencia durante el periodo de 1934 a 1973- hemos podido identificar la continuidad de las orientaciones centrales que al respecto vertebran la propuesta de 1934, y que ya fueron expuestas.

A los efectos de presentar ordenadamente la información relevada, la misma ha sido agrupada en seis líneas temáticas que se desarrollan a continuación:

a) La explicitación de las orientaciones eugenistas.

Si bien la hegemonía del poder médico así como las preocupaciones eugenistas que atraviesan la formulación estatal de las políticas de infancia, son observables en muchas de las consideraciones y resoluciones materializadas en el período, particularmente, el Decreto del 8 de febrero de 1935, resulta sumamente elocuente. En dicho decreto, se acuerdan facilidades para la administración de los servicios de "gota de leche" en campaña (caracterización de servicio de profilaxis, gratuidad), en virtud de algunas consideraciones, tales como, la "salvaguardia de la salud pública" y la "educación sanitaria del pueblo". Pero hay dos fundamentos del decreto que nos interesa reproducir:

"Considerando: Que la niñez es la fuente precisa de la formación sanitaria del futuro, donde la profilaxis y orientación sana, formará al hombre fuerte que engrandecerá su propia patria, ya como fuerza de trabajo o de inteligencia, evitándole el ser una carga por una débil organización física; Considerando: que en nuestra campaña se hace sentir más intensamente la necesidad de consejo médico al lado de la madre y del niño y que la propia ignorancia en que vive esa gente puede encontrar dificultades en la pequeña cantidad que se cobra por inscripción en los registros respectivos a las personas de algún recurso".

El fuerte sustento eugenista es sumamente visible en la vinculación entre la profilaxis del sujeto -infancia sana para alcanzar adultez fuerte- y el engrandecimiento de la patria.

Para que esto suceda el sujeto debe ubicarse en función del mandato máximo: ser productivo, constituirse en "fuerza de trabajo o inteligencia". La debilidad física, en tanto exime de la producción -de "la maldición de ser útiles", como diría W. Benjamin- se convierte "en carga".

El otro aspecto, claramente visible en este decreto, tiene que ver con la estrategia médica sobre la figura de la "mujer-madre-pobre". Se parte del reconocimiento de la ignorancia de la misma, para sustentar la necesidad del "consejo" médico -"verdad" científica- próximo, encimado, "al lado" de la madre y el niño; he aquí la oscilación -permanente- entre la protección y la imposición.

b) La centralidad de la familia -"célula básica de nuestra sociedad"- y su proyección modelista hacia los hogares sustitutos o internados.

En la presentación del "modelo de 1934" ubicamos y desarrollamos algunos ejes del paradigma familiar que en él están implícitos. Luego, en el relevamiento realizado, identificamos un decreto -fechado el 13 de febrero de 1943- en el que muchas de las líneas analizadas anteriormente, se explicitan con total claridad. Nos referimos al decreto en el cual se instituye el "Premio Clara Jackson de Heber", a fin de discernirlo "entre familias humildes con numerosos hijos". Veamos en primera instancia, que motivos "inspiran" a premiar anualmente a "la familia uruguaya de condición humilde más numerosa":

"Atento a que es de alto interés nacional estimular el incremento de la natalidad, con tendencia a decrecer (...) Atento a que es conveniente fomentar en la familia uruguaya el sentido de la responsabilidad que emana de su condición de célula básica de nuestra sociedad, alentando en ella el cumplimiento de las obligaciones naturales que la familia importa. Atento a que en nuestra población integrada por tantos núcleos desarraigados y foráneos se debe enaltecer la familia uruguaya. Atento a que es altamente plausible toda iniciativa que directa o indirectamente importe un homenaje a la madre, para recordar al pueblo su carácter de nervio y asiento principal del hogar, su carácter de sujeto de fundamentales deberes y de mantenedora de los más nobles afectos (...).

En estas consideraciones parecerían condensarse algunos de los aspectos ideológicos medulares de la propuesta de atención a la infancia: la familias -entendida como la "natural" organización de los sujetos, sobre la que se asienta la sociedad toda- en detrimento de los núcleos "desarraigados y foráneos", en los cuales parecería fácil aventurar el pronóstico kantiano que hace concluir el desarraigo en el crimen; la caracterización de la mujer madre, entendida como "nervio y asiento principal del hogar" en la que conviven la norma y el afecto. En suma, la focalización de la mujer madre, -organizadora y dinamizadora de la familias- como figura clave en el proceso de disciplinamiento de hombres y niños que, tal como ya lo hemos señalado, a unos los sacaría del bar, para colocarlos en la fabricas y en la casa y a otros los sacaría de la calle para ubicarlos en la escuela y en la casa. El lugar común resultaría su reinado.

Luego de agradecer el "gesto altruista y patriótico" del donante del importe del premio (el Dr. Alejandro Gallinal), se deja constancia, que el mismo no se otorgará "solamente" en función del número de hijos, sino que se evaluará además "la forma en que se cumplan los deberes morales y legales" inherentes a la educación y cuidado de los hijos. Esta señalización nos recuerda, en gran medida, la afirmación de Donzelot acerca de que en la estrategia

disciplinadora a través de la familia, la atención esta colocada en esta, en tanto mecanismo. Luego, la familia "funcionará bien o mal" de acuerdo a los cánones establecidos y resultará o no "premiada".

Seguidamente, el decreto establece el dispositivo de selección de aquellas familias que se inscriban "para optar" por el mencionado premio. Será el Consejo del Niño -"la entidad dirigente de todo lo relativo a la vida y al bienestar de los menores desde su gestación hasta su mayoría de edad", tal cual lo expresa el Código del Niño en su Art.1- el encargado de elaborar el registro e informar acerca de cada aspirante.

Finalmente, y quizás previendo algún "inconveniente", el decreto recuerda que junto a los requisitos anteriores (familias humildes con muchos hijos y cumplidoras de los deberes morales y legales) se debe anexar la presentación de la libreta de matrimonio y la certificación de nacimiento de cada hijo. Que nadie se llame a confusión: las familia aspirantes al "premio" deben estar "legitimamente" constituidas.

Como ya lo hemos señalado, la centralidad del modelo familiar se expande a instituciones diversas de atención a la infancia; las líneas propositivas del Movimiento de los Reformadores son un claro ejemplo de ello. Nuestro medio no resultará ajeno a las mismas; de hecho, dos decretos que aprueban las bases para los concursos de Regentes de Hogares Rurales, (24 de julio de 1945 y 17 de junio de 1953) coinciden en señalar "que la persona que ocupe este cargo deberá tener una edad que oscile entre 25 y 40 años, ser casado y vivirá en el establecimiento únicamente con su esposa e hijos solteros, a fin de que este tenga el carácter familiar que se desea".

En otras disposiciones se avanza aún más; en el decreto fechado el 23 de febrero de 1935, en el cual se autoriza el arrendamiento de una finca para alojar a "menores desamparados" en Río Negro, se recoge la preocupación por evitar las "aglomeraciones en el internado", que muchas veces resultan "perjudiciales para la salud moral del menor".

Este decreto en particular, reúne otras orientaciones referidas al internado, que trascienden la impronta familiar, pero que se conjugan con esta: la valorización positiva del ámbito rural, en detrimento del ámbito urbano; la supuesta distinción entre aquellos "incurables o culpables de delitos graves", que deben ser enviados a los "reformatorios de Montevideo" y los "menores desamparados", sobre los que igualmente debe procesarse "la reforma moral".

Los "hogares sustitutos" constituyen otro dispositivo institucional en el que puede observarse, a partir de las disposiciones normativas, las influencias del modelo familiar.

Se ha identificado en primera instancia, el decreto del 5 de junio de 1962, en el cual se aprueba la reglamentación para el funcionamiento de dichos hogares. Al respecto, son relevantes tanto los "requisitos de admisibilidad" y los "deberes" de las cuidadoras, así como el estado "higiénico" de sus viviendas.

Entre los requisitos de admisibilidad se destacan: Ser casada y vivir en armonía con su cónyuge; tener un mínimo nivel cultural; ser persona de "probada moralidad", a cuyo efecto se requerirán dos referencias de personas de "reconocida solvencia moral". El criterio acerca del estado civil de las cuidadoras, se flexibilizará un par de años después con la resolución 767/1964, en la que se plantea que "en los casos en que la aspirante a cuidadora no fuera de estado civil casada, deberá justificar plenamente ante las autoridades del Consejo del Niño que integra un hogar estable regularmente constituido quedando librado al criterio del jerarca

en todos los casos la apreciación del valor de la prueba aportada y consiguientemente la aceptación o no de la aspirante".

Parecería entonces que, si bien por un lado el proceso de toma de decisión al respecto, puede perfilarse arbitrario, por tanto intrínsecamente totalitario, por otro, la normatividad va flexibilizando ciertos requisitos, seguramente en virtud de una realidad social y familiar que comienza a colocar las legitimidades entre paréntesis.

Retomemos el decreto de junio de 1962 a los efectos de revisar los requisitos referidos a la vivienda; esta debe contar con "luz, sol y ventilación adecuada; instalación sanitaria adecuada; agua corriente; espacio suficiente para albergar a los que la habitan; camas separadas; aseo y orden". También se explicita que no serán admitidas como cuidadoras, quienes vivan en pensión o casa de inquilinato o cuya vivienda esté ubicada en un "barrio moralmente inconveniente".

Además del trazo moralizador que se desprende de estos requisitos, descolla el hecho de que gran parte de las definiciones allí implícitas ofrecen un contenido impreciso -"probada moral", "aseo y orden", "barrio moralmente inconveniente"- , una suerte de "definiciones abiertas", que en definitiva sustentan decisiones arbitrarias, sujetas al criterio del decisor de turno.

En 1968, a esta conceptualización de no pertenencia a "barrios moralmente inconvenientes" se agrega que la vivienda "sea de fácil acceso para el contralor reglamentario" (decreto 762/968). Este aspecto se entronca claramente con los deberes de las cuidadoras, extensamente desarrollados en el decreto de junio de 1962 y ampliados aún más en el de 1968. De ellos resulta, que las cuidadoras además de facilitar el contralor de las Asistentes Sociales, médicos y funcionarios autorizados por el organismo, en su domicilio en "todo" lo relativo a la tenencia del menor, deben comunicar aspectos diversos de la situación del menor (fugas, accidentes, fallecimientos, problemas de salud, cambios de domicilio, solicitud de visitas de los familiares, etc.) a ámbitos institucionales diversos. Así, resulta que recibirán información: el médico de la zona, el Servicio de Hogares Sustitutos de la Zona, la Seccional Policial correspondiente, el Ministerio de Salud Pública, el Servicio Central de Hogares Sustitutos, y las Divisiones del Consejo del Niño correspondientes en virtud del contenido a comunicar.

He aquí un vasto engranaje panóptico que a su vez acciona sobre "lo menores", dado que las cuidadoras deberán "someter (a los menores a su cargo) a todos los exámenes de práctica o especiales que disponga cada División".

c) Los ejes de la propuesta educativa para los "menores": destrezas de clase baja y valores de clase media".

Si bien la temática de la educación no fue abordada sino lateralmente en el desarrollo de este trabajo, nos resulta relevante realizar algunas precisiones, claramente ejemplificables en ciertas disposiciones normativas correspondiente al período de estudio.

Recordemos que A. Portillo (1989) al identificar los aspectos que vertebran la propuesta del 1934 de atención a la infancia, ubica a la formación como uno de ellos; la estrategia de formación aparece sustentada en tres pilares básicos: educación formal, educación física y educación para el trabajo.

Particularmente para la infancia y adolescencia "amparada" institucionalmente, o en términos más amplios para "la infancia pobre", le será reservada la formación técnico-industrial. Este aspecto ha sido ampliamente analizado por Platt (1982) en relación a las propuestas del Movimiento de los Reformadores y tal como ya fue señalado, resulta fácil ubicar en nuestro país, cierta continuidad entre la vieja Escuela de Artes y Oficios y la posterior Escuela Industrial.

Al respecto, hemos identificado en nuestro relevamiento de leyes y decretos, dos disposiciones que nos resultan sumamente significativas.

La primera corresponde al decreto fechado el 10 de agosto de 1938, en el que se fija un porcentaje para incorporar aprendices a los talleres de varaderos, astilleros y diques. Lo particular del decreto es que los establecimientos respectivos si desean adquirir ciertas franquicias impositivas, deberán incorporar, cada tres años -con el propósito de "instruirlos en algunos de los oficios que allí se practiquen"- "un número determinado de niños pobres", y que "el gobierno fijará en cada caso".

La asignación del lugar -y de la tarea- para la infancia pobre, es absolutamente explícita; aventurábamos la hipótesis, anteriormente, de si no existe cierto convencimiento -"naturalización" mediante- de que así "es" y así "debe ser".

El otro decreto relevado corresponde a la aprobación de las bases que regirán en el concurso de pruebas para proveer un cargo de maestra de labores en el Asilo de Niñas y Hogar Femenino de Salto, fechado el 16 de agosto de 1960.

Además de establecer los criterios de admisibilidad y plazos de presentación de las aspirantes, se formulan los contenidos de las pruebas de oposición. Así, se ejecutará un trabajo práctico cuyos contenidos serán tomados de los "Cursos Femeninos y del Hogar" de la Universidad del Trabajo, referentes a "Corte y Costura", "Tejidos y Alfombras" y "Blanco y Lencería".

Además, se realizará un trabajo escrito de Pedagogía que podrá versar sobre alguno de los temas propuestos en un listado que se proporciona, de donde destacamos dos: "la enseñanza de manualidades como orientación prevocacional" y "el valor del trabajo manual en la formación de la personalidad".

Más allá de que podemos trazar algunas hipótesis acerca de los contenidos a desarrollar en estas líneas temáticas, no se nos presentan dudas acerca del particular sello de clase y de género que la formación "en labores" traduce. En suma, "oficios" y "labores" coronan la propuesta educativa para la infancia pobre, conjuntamente con la "reforma moral"; así parecería pretenderse transitar hacia la construcción de una fuerza de trabajo, "disciplinada, correcta y decente".

d) Una preocupación constante: la reglamentación de la circulación en los espacios públicos.

"Los juegos perniciosos" y el "vagabundeo" de niños y adolescentes "malentretidos", constituyó una verdadera preocupación para quienes venían conduciendo el proceso de modernización del Uruguay a fines del siglo XIX y no dejó de serlo para los cuadros dirigentes del siglo XX.

Hemos relevado reiteradas disposiciones referentes a la concurrencia de menores a espectáculos públicos, en las cuales se reglamenta, en primera instancia, la reafirmación de la

prohibición de concurrencia a espectáculos nocturnos por parte de menores de 16 años (resolución del 13 de mayo de 1938).

Luego, en 1950, la Ley No. 11.578, modifica la disposición referente a la concurrencia de menores a los espectáculos públicos, estableciéndose que "El Consejo del Niño reglamentará, con amplias facultades, la asistencia a los espectáculos públicos de los menores de 18 años de edad solteros, pudiendo autorizarla, prohibirla o condicionarla, según lo estime conveniente".

Previamente, en 1935, la Ley No.9537, había establecido que "El Consejo del Niño gestionará de quienes corresponda la supresión de todo aquello que en las crónicas policiales de diarios y revistas presente al crimen, al vicio y a las malas costumbres en forma tal que constituya una enseñanza perjudicial para niños y jóvenes. En particular tratará de evitar la publicación de fotografías de crímenes y suicidios."

Las disposiciones normativas parecen "aggiornarse" con la modificación del escenario recreativo. Así, en 1971, la Ley No.9342 prohíbe la entrada a menores de 18 años a aquellos locales donde se encuentren juegos electrónicos, tragamonedas, futbolitos o similares.

¿Deberíamos pensar que en esta misma línea se inscriben algunas reglamentaciones de los años 90, como la Ley de Seguridad Ciudadana, que prohíbe en la vía pública, el "juego de la mosqueta"?

Sin lugar a dudas, la reglamentación de las expresiones lúdicas y sus escenarios, constituye una temática -que como otras- amerita una profundización específica.

e) Los perfiles profesionales actuantes en la política y su acción moralizadora.

A lo largo del relevamiento realizado, se identificaron varias resoluciones referentes a los perfiles profesionales actuantes en la política: maestras, visitadoras sociales, médicos, regentes, así como la conformación y reglamentación de la Escuela de Funcionarios del Consejo del Niño.

Sin lugar a dudas se reconocen especificidades asignadas a cada figura, lo que no evita que la acción de las mismas, finalmente, confluyan, en la orientación hegemónica de la política la moralización de sus "beneficiarios".

Así, la reglamentación de concursos para la provisión de maestros en diversas dependencias del Consejo del Niño incluye en el listado temático proporcionado para la realización de las pruebas escritas contenidos tales como: economía doméstica; importancia de los hábitos en la educación; higiene; educación de la voluntad; educación moral; delincuencia infantil; principales formas de educabilidad difícil y problemas que plantea la educación de la adolescencia. (decreto del 15 de noviembre de 1939, del 24 de Julio de 1945 y del 9 de diciembre de 1947).

En lo que respecta a las visitadoras sociales el énfasis "para médico" en que esta política coloca a dicha figura profesional es sumamente visible. Así, en las bases del concurso para ingresar a los hogares rurales, sancionadas en la resolución del 27 de octubre de 1948, se formulan dos tipos de pruebas. Una primer prueba escrita que consiste en la elaboración de un "informe social", de notoria impronta positivista (antecedentes individuales, familiares, ambientales, diagnóstico, pronóstico y tratamiento social de un menor) y una segunda instancia oral que "versará sobre un tema de Higiene Social".

Es más notoria aún la impronta higienista en el Programa de Estudios de la Escuela de Servicio Social dependiente del Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social, aprobado en la resolución del 21 de marzo de 1961.

La currícula prevee una importante dedicación horaria a las Ciencias Médicas: Medicina Preventiva (incluye Higiene y profilaxis); Puericultura Médico Social; Nutrición y Dietética; Educación Sanitaria; Nociones de Psiquiatría e Higiene Mental; Patología Médico Social; Administración en Salud Pública. Además se propone una especialidad en relación al tema Salud.

Esta fuerte orientación higienista es visible además en la propuesta de curso de la Escuela de Funcionarios; en este curso de dos años, previsto para el personal no-técnico del Consejo del Niño, se observa que de ocho asignaturas que conforman el segundo año de formación, cuatro se vinculan a temáticas médicas: Anatomía; Fisiología; Higiene y Nociones de Psiquiatría e Higiene Mental. (Resolución del 12 de marzo de 1951).

Finalmente, es de destacar la materialización en la normativa estudiada, de lo que definíamos como clave ideológica del "modelo de 1934", esto es, la categoría del abandono moral y la estrecha vinculación entre abandono e infracción, que legitimará la intervención institucional sobre la infancia "menor".

Así, en las bases a regir en los concursos para proveer cargos de directores en el Centro de Menores "Julián Álvarez Cortés" y "Hogar Femenino No.1" -resolución 120/1966- se establece que la prueba escrita versará sobre alguno de los siguientes temas, entre otros: "La delincuencia de menores; las causas del abandono moral y material y su influencia en la conducta de menores; la prevención del abandono y de la delincuencia infantil".

f) La pobreza bajo sospecha.

Nos interesa realizar una última reflexión a partir de una disposición que si bien no refiere a la temática de la infancia en particular, si traduce algunos contenidos inherentes a las políticas asistenciales en general.

En el decreto del 21 de julio de 1949, se ajustan y amplían las disposiciones reglamentarias a que debe ajustarse la expedición de carnets de asistencia de Salud Pública. En las consideraciones previas se afirma, que "el Estado no puede dejar de prestar su apoyo a los débiles económicos, cuando se trata del cuidado de su salud, que preceptivamente debe atenderse en todos los casos: pero que el costo de la asistencia, en ese caso, debe gravitar equitativamente sobre el obligado, teniendo en cuenta sus posibilidades económicas". Luego, "considerando que ese ajuste es además imprescindible, para que el verdadero indigente no se vea desplazado en los servicios asistenciales por quienes pueden costear sus asistencia médica, y que ello impone un régimen severo de contralor de la situación económica en que se hallan los postulantes". Seguidamente, se expone el "examen" al que se verá expuesto cada postulante, debiéndose acreditar: número de integrantes del grupo familiar, disposición habitacional, certificación de ingresos diarios, certificación de subsidios, asignaciones, jubilaciones, pensiones, etc.

He aquí la figura del pobre bajo sospecha, la instalación de mecanismos de inspección que procuran "desenmascarar", en términos de Donzelot, los artificios de la pobreza, distinguiendo a los pobres verdaderos de los ficticios. Los dispositivos asistenciales deberán así, deslindar a los "faltos de astucia" de los "habildosos". No alcanza con sufrir la pobreza

para acceder a la triste condición de "beneficiario" de los servicios públicos, sino que además es necesario -casi imprescindible- poder certificarlo debidamente; y aún así, persistirá la duda.

CAPITULO 6

CONSIDERACIONES FINALES

A partir de la identificación de la "cuestión social", entendida como el escenario central en donde se despliega la contradicción fundamental de la formación socioeconómica capitalista - por tanto escenario de conflictos, desigualdades y resistencias- nos abocamos a desentrañar algunos de los hilos que, a nuestro entender, tejen la trama de las políticas sociales.

Para ello, retomamos las tres funciones básicas de las políticas sociales (económica, política y social), lo que nos permitió comprender el complejo juego que se desarrolla en su entorno, entre prestaciones que mejoran la calidad de vida de los trabajadores, búsqueda de legitimidad del orden social vigente y mecanismos de integración social.

Hemos incorporado para el análisis de la política social en cuestión, algunos conceptos claves desarrollados por J.P. Netto, en su debate con las concepciones positivistas que han ecualizado lo social a la naturaleza. Particularmente nos resulta relevante el análisis crítico que el autor realiza de dichas corporaciones, desnudando el mecanismo que coloca la especificidad del ser social en la esfera moral. De allí resultará luego, la deseconomización y deshistorización de la cuestión social, así como la psicologización de las relaciones sociales y la individualización de los problemas sociales. Sobre estos parámetros, se deslizará entonces, una intervención centrada en el "modelaje psicosocial y moral".

Seguidamente, hemos hecho hincapié, en líneas generales, en el proceso de construcción social de la infancia acaecido en el mundo occidental a partir del declive de la Edad Media y la irrupción de la Revolución Industrial. A su vez, particularizamos algunos aspectos de dicho proceso a nivel nacional. Con ello, se ha pretendido desterrar una visión ontológica de la infancia a la vez que reconocer los aspectos paradójicos de su "descubrimiento"; esto es, en términos esquemáticos, que el niño sea, simultáneamente, codiciado y temido, por tanto, objeto de amor y de control.

Resulta notoria la no continuidad en la reflexión acerca del devenir que la construcción social de la infancia ha experimentado en el siglo XX.

Volnovich, J.C. (1999, p.35) nos recuerda las profecía de Edouard Claparede, que apenas iniciado el siglo XX, había proclamado que el mismo sería "el siglo del niño". Pero, con suma certeza, podemos afirmar que este no ha sido un siglo fácil para la infancia, como no lo ha sido para el resto de la humanidad. Pero ha sido aún menos fácil para los niños que nacen en el mundo subdesarrollado, y menos aún, para los niños pobres de los países subdesarrollados.

Más de un millón de niños muere cada año en América Latina, producto del hambre, la desnutrición y las enfermedades evitables. Los niños uruguayos nacen, principalmente, en los sectores pobres del país; los eufemismos técnicos catalogan a este fenómeno de "infantilización de la pobreza".

Volnovich (1999) formula una interrogante fermental: ¿convivimos con estos fenómenos, como antes se convivió con la muerte por asfixia o con el infanticidio tolerado?.

A su vez, ¿acaso los procesos de "dualización" o "fragmentación" social que se vienen experimentando en el cuerpo social no adquieren una máxima expresión en la infancia, en tanto para unos la exclusividad puede significar adquirir el mundo y para otras la masividad puede emparentarse únicamente con la calle?.

De hecho, el estudio histórico confirma la inexistencia del universo infancia, en tanto colectivo uniforme e indiferenciado; en definitiva, un resultado previsible, en tanto tampoco pertenecemos a una sociedad con tales atributos.

Entendimos relevante en este sentido observar el proceso de diferenciación y construcción social de la figura del menor, estereotipado en abandonado e infractor, en tanto insumo básico para comprender las orientaciones y disposiciones que la política pública dispondrá al respecto.

El cuerpo central de la política radica en la formulación del "modelo de 1934", en el que nos hemos detenido especialmente. El tratamiento de los antecedentes que también ha sido importante, vino a colocar los nexos fundamentales de la propuesta del 34, con los desarrollos del siglo XIX. De la misma manera que el relevamiento de las Leyes y Decretos formuladas entre 1934 y 1973, revela la continuidad de las orientaciones centrales formuladas en 1934.

A partir del análisis de la categorías de abandono moral o material -entendida como la clave ideológica del modelo- se deconstruye una propuesta enfáticamente moralizadora y sancionadora de la infancia pobre de nuestro país. Dicha propuesta comprende que la problemática de la "cuestión social" y particularmente de la infancia "menor", deriva de un "conjunto de dilemas mentales y morales"; en consecuencia, se actuará para "modelar" psicológica, social y moralmente a los "beneficiarios" del sistema.

Una estratégica indistinción -de claro sustento ideológico- entre abandonados e infractores conducirá a ambas figuras, masivamente, al ámbito del internado; unos en nombre de la tutela, y otros en nombre de la rehabilitación; la tensión entre "tratos y destratos" implícita en las definiciones centrales del modelo, parecería traducirse en el movimiento de la política en un hegemónico destrato.

Las interrogantes -posibles bases de futuros trabajos- que se generan a partir de esta última afirmación resultan desafiantes: ¿las prácticas institucionales no han "podido, querido o sabido" variar la orientación hegemónica?; ¿han existido proyectos contra hegemónicos en la interna de la política?; ¿qué papel han jugado los diversos actores involucrados: profesionales, personal no técnico, dirección política, etc?; ¿qué batallas han dado, niños y adolescentes "beneficiarios", en el seno de la política?.

En un artículo sobre adolescencia en el Novecientos Barrán concluía señalando que en el juego caleidoscópico de imágenes que componía la situación de estudio, se movían "los adolescentes reales...cuyas vidas, en verdad, se nos escapan". Creemos comprender las palabras de Barrán; por ello, no hemos querido olvidar, a lo largo de este trabajo, que las políticas sociales, su formulación e implementación, se materializan y expresan en vías concretas y tangibles; niños y adolescentes pobres que poblaron el Torno y la Escuela de Artes y Oficios, que ingresaron luego a la Oficina de Admisión del Consejo del Niño, y que crecieron en los diversos dispositivos institucionales a los que fueron asignados.

Sus vidas reales no deberían escapársenos.

NOTAS

1.- Para un mayor desarrollo ver VIEIRA, E. Política social, política económica y método en la política social hoy. En BORGIANNI, E., MONTANO, C. (org.) La política social hoy. Brasil: Cortez Editora, 2000.

2.- Una profundización al respecto puede verse en VILLARREAL, J. La exclusión social. Argentina: FLACSO, Grupo Editorial Norma, 1996.

3.- Para un debate acerca de la categoría "interés" en la teoría social moderna ver COUTINHO, C.N. Representación de intereses, formulación de políticas y hegemonía. En BORGIANNI, E., MONTANO, C. op. cit., p.104.

4.- Para C. Offe, lo que define la naturaleza de clase de un Estado (o sea, de quién son los intereses que él representa) son sus padrones de selectividad, o sea, los criterios en los cuales se apoya el Estado para seleccionar lo que debe y lo que no debe ser objeto de política pública. Ver: OFFE, C. Dominación de clase y sistema político. Sobre la selectividad de las instituciones públicas. Brasil: Edit. Tiempo Brasileiro, 1984.

5.- En aras de una mayor profundización, corresponde aclarar que si bien para Marx el capitalismo es visualizado como antagónico al bienestar de los trabajadores, no niega la posibilidad de introducir mejoras en las condiciones de vida de los mismos. Ver en particular: MARX,C., ENGELS,F. Manifiesto del Partido Comunista, Crítica al Programa de Gotha. Obras Escogidas. Tomo 1. Moscú: Editorial Progreso, 1973.

6.- Según J.P.Netto, la solución monopolista, o sea "la maximización de los lucros por el control de los mercados", resulta "inmanentemente problemática", en función de "los propios mecanismos nuevos que deflagra al cabo de un cierto nivel de desarrollo". Así, la solución monopolista "es víctima de las constricciones inherentes a la acumulación y a la valorización capitalista". NETTO,J.P. Capitalismo monopolista y servicio social. Brasil: Cortez Editora, 1997. p.5.

7.- MARSHALL,T.H. Ciudadania, classe social e status. Brasil: Zahar editorial, 1967.
En relación a los derechos políticos, vale recordar la lucha de los trabajadores por el sufragio universal, de donde sobresale, a modo de ejemplo, la lucha del movimiento cartista inglés, cuya principal reivindicación, conjuntamente con la reducción legal de la jornadas de trabajo fue, precisamente, la obtención de dicho sufragio.

8.- El término de "ampliación" del Estado fue planteado, originariamente, por BUCI-GLUCKMANN,C.

Gramsci, a diferencia de Marx, Engels e incluso Lenin, trabaja en un contexto donde la socialización de la política genera una mayor complejidad del fenómeno estatal. En particular, su definición acerca de la sociedad civil, entendida como el "conjunto de los organismos vulgarmente llamados privados", resulta medular para comprender esta "ampliación" a la que se hace referencia. Para incorporar un debate singular acerca de la sociedad civil en Gramsci, ver PORTELLI,H. Gramsci y el bloque histórico. México: Editorial Siglo XXI,1990.

- 9.- Para una ampliación acerca de las funciones de la política social en la sociedad capitalista ver IAMAMOTO,M. Servicio Social y División del Trabajo. Brasil: Cortez Editora, 1997. p.73 y siguientes.
- 10.- Para un mayor desarrollo ver NETTO,J.P. 1997. (op.cit.)
- 11.- De hecho -y a pesar del riesgo de extremar el discurso- tal cual lo expresa VIEIRA,E., (op.cit., p.34) "no ha existido política social desvinculada de los reclamos populares".
- 12.- Afirma NETTO, J.P. (op.cit., p.35) que "esta ecualización -que oculta la específica ontología del ser social- deriva en la atribución de un estatuto "científico" a la reflexión sobre la sociedad, directamente extraído de los modelos de las ciencias naturales".
- 13.- Son ilustrativas las palabras de COMTE, retomadas por NETTO,J.P (op.cit., p.36-37), cuando afirma que "las principales dificultades no son hoy esencialmente políticas, sino sobre todo morales, tanto que su solución depende realmente de las opiniones y de las costumbres, mucho más que de las instituciones".
- 14.- Se retoma para este desarrollo el debate teórico acerca de la crisis de la economía política clásica -ubicada históricamente en el marco de los hechos acaecidos entre 1830 y 1848- y la resolución de dicha crisis; esto es, por un lado, la fundación de la teoría social con Marx y Engels, y por otro, el surgimiento de la economía vulgar y la sociología, autodefinida esta última como la primera de las ciencias sociales y constituida al margen de la economía. Afirman NETTO,J.P. (op.cit., p.142) que de hecho "la base de la sociología como ciencia social consiste en la escrupulosa desvinculación de los fenómenos sociales de su base económica". Esta "deseconomización" de la sociología, implica, conjuntamente, su "deshistorización".
- 15.- NETTO,J.P. e IAMAMOTO,M., ambos oriundos de Brasil, son claros representantes de esta visión.
- 16.- Para un mayor desarrollo ver, MONTANO,C. La naturaleza del Servicio Social. Un ensayo sobre su génesis, su especificidad y su reproducción. Brasil: Cortez Editora, 1998.
- 17.- Ver DONZELOT,J. La policía de las familias. España: Pre-Textos, 1979. p.94
- 18.- ARIES,P. Historia social da crianca da familia. Río de Janeiro: LTC Editora, 1981.
- 19.- BESANCON,A. Histoire et psychanalyse, Annales ESC 19, 1964, p. 242, No.2., DAVIS,N.Z. The Reasons of Misrule: Youth Groups and Charivaris on Sixteenth Century France, Past and Present 50, fevereiro de 1971, pp. 41-75.
El propio P. Ariés retoma las líneas críticas de ambos autores en el prefacio de su obra, escrito en 1973, 2a. edición.
20. - DE MAUSE, L. La historia de la infancia. Madrid: Alianza Universidad, 1982.
- 21.- Para un mayor desarrollo de este aspecto ver SANCHEZ MARIN,J.J., OVIEDO,E. Breve historia de la infancia. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.1990.

También en relación a la categoría "juventud", y en esta misma línea de análisis, ver VALENZUELA ARCE, J.M., Modernidad, posmodernidad y juventud. Revista Mexicana de Sociología, México: v. LIII, No.1, enero-marzo 1991.

También ver BORDIEU, P. La juventud no es más que una palabra. En Sociología y Cultura. México: Grijalbo, 1990.

22.- Nos resulta de relevancia considerar la literatura española correspondiente a los siglos XVI y XVII, en donde ha quedado representada un tipo de infancia perfectamente identificada y descrita en la figura del pícaro. Pícaros famosos como el Lazarillo de Tormes, el Buscón o Estebanillo González son, por lo general, niños abandonados o expósitos que relatan en la novela sus aventuras y desdichas cotidianas. Ver SANCHEZ MARIN, J.J., OVIEDO, E., op.cit.

23.- Ver GOLDHWAITE, R.A. The Florentine Palace as Domestic Architecture. Amer: Hist.Rev., 77, pp. 977-1012, 1972. En ARIES, P. op.cit, p.23.

24.- Escriben SANCHEZ MARIN, J.J., OVIEDO, E. (op.cit.): "La nueva atención que el siglo XIX prodiga a la infancia está teñida de una doble moral: las clases dirigentes poseen ya un sentimiento específico de la niñez, pero sólo de aquella que le afecta. El dueño de fábricas o minas que ha comenzado a respetar a sus hijos procurándoles mayor atenciones y una mejor educación somete, en cambio, a una irrespetuosa explotación al niño obrero, sin que ello sea vivido como contradicción".

25.- Citado por DOLTO, F. La causa de los niños. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, 1993. p. 123.

26 . - Para una mayor ampliación de esta distinción, ver CHERONI, A., LEOPOLD, S. Acerca de la construcción del "perfil" del adolescente infractor. Montevideo: Centro de Formación y Estudios del INAME. Serie Material de Apoyo. 2000.

27.- BARRAN, J.P., destacado historiador uruguayo, docente con dedicación total en el Departamento de Historia del Uruguay, Instituto de Ciencias Históricas, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad de la República, ha centralizado gran parte de su trabajo en el estudio histórico del Novecientos. Ver: Historia de la sensibilidad en el Uruguay. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, Facultad de Humanidades y Ciencias. 1994. v.1 y 2; Medicina y Sociedad en el Uruguay del Novecientos. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental. 1995. v.1, 2, y 3.

28.- El propio BARRAN, J.P. (1994, p.11, v.1) escribe "Una historia de la sensibilidad, y por qué no de las mentalidades, Como quiere la historiografía francesa? Sobre todo porque el término sensibilidad es más nuestro y necesita menos explicaciones. Se trata de analizar la evolución de la facultad de sentir, de percibir placer y dolor, que cada cultura tiene y en relación a qué la tiene. Pretende ser, más que una historia de los hábitos del pensar en una época -aunque también puede incluirlos- una historia de las emociones".

29.- BARRAN, J.P. (1994, pp. 11-21, v.2) identifica hasta 1920 la extensión de esta nueva sensibilidad. A partir de la tercer década del siglo XX la nueva sensibilidad comienza a experimentar cambios.

30.- En 1877, se concreta en Uruguay el Decreto Ley de Educación Común, que establece un sistema público sustentado en los principios de universalidad, gratuidad y laicidad. Se destaca en su elaboración, Varela, José Pedro (1845-1879), periodista y pedagogo racionalista, se desempeñaba en 1877, como Inspector de Instrucción Pública.

31.- Ver BERGER,P, LUCKMANN,T. La construcción social de la realidad. Buenos Aires: Amorrortu, 1978. Ambos autores conceptualizan la legitimación como un proceso de explicar y justificar algo. La legitimación explica el orden institucional atribuyendo validez cognitiva a sus significados y lo justifica adjudicando dignidad normativa a sus imperativos prácticos. Esta conceptualización es retomada por URIARTE,C. Control institucional de la niñez adolescencia en infracción. Un programa mínimo de contención y límites jurídicos al sistema penal juvenil (las penas de los jóvenes). Montevideo: Carlos Alvarez Editor.1999.

32.- Ver URIARTE,C.,op.cit.,p.30 y GARCIA MENDEZ,E. Derecho de la Infancia Adolescencia en América Latina: de la situación irregular a la protección integral. Santa Fé de Bogotá: 1994. pp.182-183.

33.- La expresión de "modelo de 1934" en relación a la propuesta estatal de atención a la infancia se toma de PORTILLO,A. (1989), observándose un uso generalizado de dicho término en gran parte de la bibliografía utilizada. Con la denominación de "modelo" se alude a una particular integralidad de cuerpos normativos y doctrinarios, modalidades de implementación y tipologías organizativas y administrativas, expresadas en la citada política en un momento histórico determinado.

34.- Recién a partir de 1895 comenzarían a archivar las señas y datos de los niños ingresados al Torno.

35.- La investigación citada arroja la siguiente información: de un total de 369 ingresos que se produjeron en 1896, un 67% corresponde a niños pobres. Esta misma categoría, en 1905, alcanzaría un 83%.

36.- Recordemos que el Torno presentaba una alta mortalidad infantil. En sus comienzos solo sobrevivía la mitad de la población que ingresaba.

37.- También identifican esta asimetría, M.De Martino y Blanca Gabin, en la obra: Hacia un enfoque integral de la minoridad infractora. Montevideo: Carlos Alvarez Editor.1998.pp 44-45. Las autoras concluyen que el infractor "es castigado brutalmente desde edades tempranas (de acuerdo a la edad de inimputabilidad establecida)". Así, "el chico que viola lo establecido no es protegido sino penalizado".

38.- Se está ubicando este tránsito del país, retomando las grandes líneas a través de las cuales -según GIDDENS (1999, p.19)- se expresa la modernidad: la producción capitalista sistemática, el despliegue de los Estados Nacionales y el desarrollo de las fuentes inanimadas de energías, que modifican irreversiblemente las coordenadas del tiempo y el espacio. Resultan relevantes las puntualizaciones colocadas por METHOL (1999, p.9-10) acerca de la modernidad uruguaya, identificando dos características fundamentales; en primer término, la combinación de lo precoz con lo heterogéneo, en virtud de que si bien algunas estructuras institucionales maduraron rápidamente -como el aparato burocrático del Estado- otras esferas institucionales, como la constitución de la sociedad civil, quedaron en cambio apegadas a la capacidad de iniciativa que de aquél proviniese.

El segundo término, tiene que ver con el sentido de lo desparejo del proceso uruguayo, porque si el objetivo principal de nuestra modernidad fue acompañar su marcha a la de las naciones europeas, este fin no fue obtenido sino parcialmente, en algunos segmentos de la vida política, social y económica del país.

39.- Para una profundización al respecto ver, entre otros, a Ardao, Arturo, Espiritualismo y positivismo en el Uruguay. Montevideo: Universidad de la República. 1968.

40.- Recordemos, tal como ya fue señalado, que la Ley No.1582, la llamada "Ley de Vagos", fue sancionada en 1882.

41.- En 1865 se registra una tentativa de sindicalización de los tipógrafos que culmina años después con la creación de la Sociedad Tipográfica Montevideana. La primer huelga de relevancia ocurre en el país en 1884.

Véase: Rodríguez, H., El arraigo de los sindicatos. Montevideo: Enciplopedia Uruguay. 1969. No.51.

42.- Véase: Oddone, J.A., Los Gringos. Montevideo: Enciplopedia Uruguay. 1968. No.26.

43.- Es recurrente, en la bibliografía de época, la mención a la influencia francesa en nuestro medio; fenómeno este que genera, desde exclamaciones de irónico asombro hasta muestras de innegable adhesión, y que bien podría constituir una temática particular de estudio e investigación. Así, puede leerse en la edición de El Bien, del 23 de julio de 1915, recogida por Barrán, J.P. y Nahúm, B. en "Batlle, los estancieros y el imperio británico". Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental. T1.1979: "Lector, somos franceses? [...] No es por excentricidad que te lo pregunto: qué somos lector? [...] A ti qué te parece? El 14 de julio toda la ciudad embanderada en honor a una nación extranjera [...] El 18 de julio, un domingo triste y... nada más! Que somos lector? Que somos?..."

Por otra parte, J.P.Varela sostiene en la "Legislación escolar": "En cuanto a la parte más ilustrada de la sociedad, a aquellos que leen algo más que novelas, que buscan lo que se llama libros serios, con el objeto de estudiar y de instruirse, es innegable que, salvo rarísimas excepciones, sólo leen libros franceses [...] Es, pues, el espíritu de Francia el que ha nutrido y nutre la inteligencia de las clases más ilustradas de nuestro país. (VARELA apud REAL DE AZUA, 1968, No8, p.68)

44.- Luis Morquío, destacado médico uruguayo, sintetizó en dos publicaciones su experiencia como médico y director del servicio: "Cuatro años del Servicio Externo del Asilo de Expósitos y Huérfanos", y "Memoria de la Cuna del Asilo de Expósitos y Huérfanos", ambas publicadas en la Revista Médica del Uruguay.

45.- En relación al proceso de medicalización de la sociedad uruguaya en el Novecientos ver las siguientes Tesis de Maestría: Acosta, L. Modernidad y Servicio Social: un estudio sobre la génesis del Servicio Social en el Uruguay. Río de Janeiro: UFRJ/UDELAR, 1997.

Methol, M.F. Razón Científica y Modernidad en el Uruguay del Novecientos: un análisis de las ideas higienistas y sus articulaciones en los discursos políticos. Montevideo: UFRJ/UDELAR. 1999.

46.- Recordemos que la reforma constitucional del 1917 sanciona la separación de la Iglesia Católica y el Estado uruguayo.

En lo que respecta a la infancia, en 1903, se acuerda en el país, el cese de los contratos vigentes con las congregaciones religiosas que poseían la administración y la gestión de la totalidad de los servicios dependientes de la Comisión Nacional de Caridad y Beneficencia. Dos años más tarde, se legisla la laicidad del régimen interno del Hospital Pereira Rossell, en ese momento en construcción.

47.- Médico cirujano, político, nacido en Italia en 1884. Entre otros, ha publicado los siguientes trabajos: Proyecto de Higiene, Esbozos de una Higiene Integral, Contribución a la Higiene del habitante de campaña. Para ampliar, ver METHOL, F. 1999, op.cit., p.63.

48.- Son ilustrativas las palabras de Joaquín de Salterain en el Boletín de la Liga Uruguaya contra la Tuberculosis, en relación a los "malos hábitos" de los obreros que los llevaban a estar enfermos: "en esos medios en que vive el obrero, habitación malsana y taberna, es donde fermentan sus malas pasiones que pervierten su espíritu, y es donde se hace comunista, soñando con soluciones utópicas de mejoramiento social". (apud ACOSTA, 1997, pp.109-110)

49.- Escribe Barrán (1995, T2, pp.12-13) "...los sectores populares eran los protagonistas de la enfermedad y causaban su difusión. Los médicos dieron diferentes soluciones a esta problemática, de acuerdo a su posición ideológica. Los de derecha insistieron algo más que los de izquierda en combatir el alcohol y la taberna, los de izquierda, en liquidar, el origen de la 'desesperación' popular que conducía al alcohol: el hacinamiento en las minúsculas e insalubres piezas del conventillo. Pero ambos coincidieron en la condena de las formas de la cultura popular que cohabitaban con la miseria y parecían derivar de ésta: la sociabilidad intensa, asimilada a promiscuidad; el contacto físico de los cuerpos -el beso a los niños, por ejemplo- y el uso en común de los utensillos, asimilado al contagio; la diversión ruidosa inducida por el vino, asimilada al alcoholismo; el saber de los pobres y las mujeres sobre las plantas medicinales del país, por ejemplo, equiparado a la superstición; y la banalización de la blenorragia y la sífilis, accidentes inevitables de la "virilidad" para el vulgo, asimilada a la ignorancia".

50.- Para un tratamiento más extenso, ver: CAETANO, G., GEYMONAT, R., Ecos y espejos de la privatización de lo religioso en el Uruguay del Novecientos, en BARRAN, J.P., CAETANO, G., PORZECANSKI, T., Historias de la Vida privada en el Uruguay, Tomo 2, El nacimiento de la intimidad 1870-1920, Montevideo: Taurus, Ediciones Santillana S.A., 1998.

51.- Precisamente, la obra de ACOSTA, L. (1997) ya citada, centra su estudio en el surgimiento de la práctica del Servicio Social, vinculándolo a los cambios en la Asistencia Pública; así, sostiene ACOSTA, L., en el proceso de secularización y tecnificación de estas instituciones, la demanda por un funcionario subordinado institucionalmente al médico y especializado en la intervención en las condiciones sociales de vida de la población usuaria de estos servicios, hará emerger la figura de la Visitadora Social.

52.- El propio Platt, en relación a su obra, entiende que la misma trata de demoler concepciones erróneas acerca de los benévolos orígenes del Tribunal para Menores, pero no resuelve otras cuestiones, a saber: por qué aparece el Movimiento en ese tiempo, cómo se relacionó (si acaso se relacionó) este Movimiento de reformas con otras instituciones del Estado benefactor; de dónde sacaban los Salvadores del Niño su sostén económico e ideológico, y por último, qué crisis motivaron y si hubo resistencia a sus reformas. Ver PLATT, op.cit., pp.14-16.

53.- Toda la información relativa a este Congreso se ha publicado en 1912, bajo el título: *Tribunaux pour Enfants*, 1er. Congrès International. *Travaux préparatoires. Comptes rendus analytiques et ethnographiques publiés su nom du Comité d' organization* por M.Marcel Kleine (Secretario General del Congreso). Este material es recogido por GARCIA MENDEZ,E., 1994, pp.45-47).

54.- "La 'belle époque' es el nombre que lo franceses y los habitantes de los países bajos bajo su influencia cultural dieron a un período histórico de límites imprecisos pero que coincide en rasgos generales con el novecentismo"; puede caracterizarse como un "mundo amante de la liviandad, del exotismo, de las sensaciones raras, de una belleza para iniciados..." (RAMA,A. 1969, p.143). Ver en esta obra, las diversas expresiones, culturales, sociales de la "belle époque" en Montevideo.

55.- El comillado corresponde a RAMA, A.op.cit., p.142.

56.- El conventillo constituyó un negocio lucrativo para muchos, y el "lugar natural" de residencia de inmigrantes obreros europeos y libertos negros. Ver: ALVAREZ LENZI, R., *El conventillo de Lafone*. Revista de la Facultad de Arquitectura Montevideo, No.1. 1958. Para un análisis del conventillo en Buenos Aires, que denota similitudes y diferencias con el conventillo montevideano, ver: PAEZ,J., *El conventillo*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina. 1976.

57.- Una ausencia importante en este trabajo, y que forzosamente deberá ser subsanada en futuros desarrollos, tiene que ver con la presencia en la sociedad uruguaya del Novecientos, de los niños trabajadores. Tenemos conocimiento de la existencia de líneas de estudio e investigación al respecto, impulsadas por el Departamento de Ciencias Históricas de la Facultad de Humanidades, de la Universidad de la República. Montevideo, Uruguay.

58.- La presentación que se expone acerca del proyecto nacional-reformista es recogida, en sus líneas centrales del texto de LOPEZ, S., *Estado y Fuerzas Armadas en el Uruguay del siglo XX*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental. 1985. pp.47-84.

59.- Hemos identificado dos textos de M.Claps: *Los Pensadores*. Enciclopedia Uruguay. Montevideo: Editores Reunidos y Editorial ARCA.1969 y *La estructura ideológica del Uruguay batllista y su relación con el contexto histórico-social* (inédito).

60.-Fueron discípulos de Krause (1781-1832), H.Aherens, J.Sans del Río y F.Giner de los Ríos. Estos dos últimos difundieron las ideas de Krause en la América de habla hispana. Los trabajos de A.Ardao fueron pioneros, en nuestro medio, en el estudio de los fundamentos ideológicos del batllismo, se destaca: "Batlle, su vida y su obra". Montevideo: Editorial Acción.1956. Ver algunos aspectos del tema en Frega, A, y Trochon,Y (1991).

61.- Los estudios históricos han cuestionado la atribución de la construcción del Estado social en el Uruguay a la acción exclusiva de Batlle o de su partido. La búsqueda ha pretendido orientarse hacia la comprensión de fenómenos históricos de larga duración. Al respecto ver: C.Real de Azúa, Uruguay, *¿una sociedad amortiguadora?*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental. 1984. Ver también R.Martinez Ces, *El Estilo Batllista*, apud C.Real de Azúa (org.), *EI Uruguay visto por los uruguayos II*. Capítulo Oriental No.37. Montevideo: Centro Editor de América Latina.1968.

62.- La formulación de "país modelo" fue recogida de una famosa carta de Batlle a D.Arena: "Aprovechemos estos tiempos de formación para construir el país modelo", citado por Barrán, Caetano, Porzecanski, Historias de la Vida Privada en el Uruguay, Tomo 3. Montevideo: Grupo Santillana.1997.

63.- Esta fantástica conceptualización corresponde a una canción del famosísimo cantante y compositor uruguayo, A.Zitarrosa: Décimas de saludo al pueblo argentino.

64.- Algunos autores han desestimado el uso del término de "Estado de Bienestar" para referirse al Uruguay, en virtud de la cobertura urbana del mismo así como por el tipo, variedad y alcance de los dispositivos sociales estatales. También se ha utilizado la denominación de "Estado de seguridad social limitada" y "Estado asistencial". Ver Filgueiras, F., Filgueiras,C., El largo adiós al país modelo. Montevideo: Editorial ARCA. 1994.

65.- Cuando la ley de las 8 horas se aprueba (1916), la mayoría de los gremios ya habían alcanzado, en los hechos, tal disposición. Ver Machado, C. Historia de los Orientales. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.1972.

66.- Para un análisis men profundidad, ver Rodriguez,H., op.cit, y Machado, C., op.cit.

67.- La temática de las clases medias en el Uruguay, cuenta -seguramente en función de la importancia que reúne la temática- con una extensa bibliografía. Ver, Real de Azúa, C. El impulso y su freno. Tres décadas de batllismo y las raíces de la crisis uruguaya. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.1964. Ver también Rama,G. El ascenso de las clases medias. Enciclopedia Uruguay No.36, y La Democracia Política. Enciclopedia Uruguay No.44. Ambas publicaciones son de Montevideo: Editores reunidos y Editorial ARCA. 1969.

68.- La cita de Vidart, D. es recogida por Martinez Moreno,C., Las vanguardias literarias. Enciclopedia Uruguay No.47. Montevideo: Editores reunidos y Editorial ARCA. 1969.

69.- Señala Caetano (1983, p.50) que "salvo muy escasas excepciones, las principales entidades comerciales, industriales, y de la producción respondieron al llamado realizado. Incluso las Cámaras de comercio extranjeras, aceptaron la participación, algunas como integrantes activos (caso de la Cámara de Comercio Francesa) y otras como entidades observadoras (las Cámaras de Comercio Británica y Alemana)". En este mismo texto el autor observa que en general, la interpretación de los antecedentes del golpe terrista, se ha reducido a un enfoque estrechamente político-partidario. Así, se desconoce o minimiza la consideración de uno de los aspectos medulares en la génesis del golpe de estado: la activa participación de fuerzas y grupos de intereses económicos tanto nacionales como extranjeros, en tal acontecimiento político.

70.- Al asumir la presidencia Gabriel Terra tenía cincuenta y ocho años de edad. Abogado de profesión, era el hijo mayor del Dr. José Ladislao Terra -graduado en Brasil, hombre de confianza del Barón de Mauá y Ministro de Gobierno del Gral. Santos- Su personalidad era contradictoria y controvertida: en 1910 negó su voto a la segunda candidatura presidencial de Batlle, en 1923 había cuestionado al Colegiado. Batlle le había increpado públicamente su asistencia a la ceremonia religiosa de la boda de su hija, Terra nunca le perdonó su intransigencia. Había presidido la Unión Industrial Uruguay y tenía intereses en empresas industriales (bebidas y oxígeno). Familiarmente estaba vinculado al sector rural y exportador:

era nieto de un propietario rural; su esposa era hija de un hacendado. Ver: Jacob,R., El Uruguay de Terra 1931-1938. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental. 1983.

71.- Portillo, A. (1989, p.20) ha señalado que la coyuntura en que surge el "modelo de 1934" no deja de tener "dificultades interpretativas"; de hecho, señala Portillo, "resulta un tanto difícil comprender esta extraña coexistencia de autoritarismo político, crisis económica y puesta en práctica de uno de los proyectos más acabados de políticas sociales". El autor va a orientar su línea interpretativa retomando los desarrollos hipotéticos de Gonzalo Varela - De la república liberal al Estado militar, Montevideo: Editorial el Nuevo Mundo.1988, p.27.- quien sostiene que el terrismo no significó una ruptura social porque en definitiva el impulso a la industrialización terminó beneficiando a todos los sectores sociales. También en este sentido se orienta la reflexión de Gabin y De Martino (1998, p.49), quienes avanzan al señalar que "en 1934 cristalizan en el Código, las normas e instituciones que la sociedad había largamente producido e internalizado en las décadas anteriores", lo que según las autoras, "no hace sino reafirmar que el derecho marcha detrás de la sociedad que provee sus contenidos".

72.- García Méndez ha señalado la existencia de dos aspectos fundamentales que separan la "praxis latinoamericana" del modelo "puro" de los Reformadores: a) la no instauración efectiva de los tribunales previstos en la legislación específica (Argentina constituye un ejemplo paradigmático pues los tribunales de menores se instalarán 70 años después de promulgada la Ley Agote; b) la persistencia en la práctica -siempre con previa declaración de excepcionalidad- de ubicación de menores en instituciones penitenciarias para adultos. Sin embargo, pese a estas impurezas, no existen dudas acerca de que el Movimiento de los Reformadores se impuso ideológicamente, de manera amplia y consensual en todo el continente. Ver García Méndez, E.,1994, pp. 66-67.

73.- En opinión de García Méndez,E. y Carranza,E.(1992, p.12) "esta 'doctrina', cuyo mayor mérito propagandístico consiste en haber obtenido tal denominación sin poseer ninguna de las características mínimas para ser considerada como tal, consiste en realidad en un 'magma' ideológico representativo de un sentido común jurídico que nada tiene de jurídico y muy poco de sentido".

74.- La propagación de las formulaciones planteadas en la Ley Agote, son recogidas también en la Ley de menores chilena No. 16.618 de 1966, pues en su artículo 32, se establece que, "aunque se llegue a la conclusión de que el hecho (delictivo) no se ha cometido o que al menor no le ha cabido participación alguna en él, el juez podrá aplicarle las medidas de protección que contempla esta ley, siempre que el menor se encontrare en peligro material o moral". Ver García Méndez, E. (1994, p.81)

75.- Uriarte,C. (1999, pp. 40-42) indica que el tema del abandono es recurrentemente abordado por nuestro derecho positivo, -Constitución, Código Penal, Ley 16.137 de ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño- desde distintas perspectivas y con distintas respuestas.

76.- Uriarte, toma como referencia a Soler, Sebastián "La formulación actual del principio 'nullum crime'", en Fe en el Derecho. Buenos Aires: Tea, 1956.

77.- Uriarte señala que "la tensión entre la pauta moral y cultural del operador y la del institucionalizado debería ser objeto de reflexión abierta y dinámica del sistema, a nivel de praxis, por una razón de elemental respeto al ser humano. Pero además esa reflexión debería

aterrizarse al nivel del espacio social alternativo para adoptar un patrón común. Es decir que la cuestión no pasa solamente por una justipreciación de lo diverso, sino también por las posibilidades que existan de no ser diverso o de pensar de otra manera. Por esta vía debería introducirse la noción de co-responsabilidad social (...) En torno a estos extremos gira actualmente el tratamiento de la responsabilidad penal." (URIARTE, 1999, p.45)

78.- Una investigación acerca de "Menores de conducta antisocial" realizada sobre casos del Juzgado de menores de 2o. Turno en 1950, define la variable "ambiente sano" como la "organización familiar que permita mantener al menor alejado de la calle y sin implicancias perniciosas dentro del hogar", citado por URIARTE, 1999, p.46.

79.- En relación a la influencia de Lombroso en el contexto histórico en que se desarrolló el Movimiento de los Reformadores, Platt,A.(1982, p.47), entiende que aquel fue sumamente simplificado en Estados Unidos, aún cuando es sabido, que el propio Lombroso, en sus últimos escritos, se mostró más cauto y puso de relieve un enfoque multifactorial.

80.- La expresión corresponde a Erosa,H.,(IGLESIAS,S.,EROSA,H., 2000, p.17.)

81.- En nuestro medio el Dr.Schurmann Pacheco ha sostenido esta tesis. Ver además Foucault,M., La vida de los hombres infames (1996), particularmente "La evolución de la noción de individuo peligroso en la psiquiatría legal", pp.157-178.

82.- Ver en Uriarte,C. (1999, pp.48-49) una posible selección y administración de riesgos, y sus componentes normativos, de donde resultan ejemplos de tolerancia, omisión u obvia ineficacia del sistema penal hacia ellos (accidentes de tráfico, muerte de niños por manipulación de armas de fuego, los riesgos de la comunicación masiva, los riesgos de la desnutrición infantil y de la desocupación juvenil, etc.).

83.- El paradigma crítico -con Zaffaroni como uno de sus máximos exponentes- pone énfasis en el sistema penal como dispositivo selectivo de control institucionalizado. Al respecto, escribe Uriarte,C., "Así como la definición de crimen importa una selección primaria, la selección del infractor supone una criminalización secundaria. El positivismo se encontró con el delincuente en la cárcel y allí lo estudió, sin percibir que el sujeto llega a la cárcel a partir de un proceso de selección de varios niveles. En primer lugar dentro del universo de daños sociales, en el mejor de los casos se seleccionan algunos, que, también en el mejor de los casos responden, más o menos directamente, a conductas humanas, y se los define como delitos. (...) Dentro del programa legal de delitos (...) sólo unos pocos interesan realmente al sistema, pues, por ejemplo, el 80% de los pobladores de nuestras prisiones responden por el delito de hurto. Algo más abajo de esta pirámide selectiva, dentro del universo de protagonistas de delitos, el sistema penal selecciona sólo algunos (...) A la cárcel llegan, entonces, sólo autores de ciertos delitos y entre ellos, sólo ciertos autores, 'pobres y torpes'. (URIARTE, 1999, pp.12-13).

84.- Esta caracterización se recoge de García Mendez,E. (1994) y Morás, L.E.(1992).

85.- En nuestro medio han sostenido esta línea analítica Uriarte,C.; Erosa,H. y Balbela,J., entre otros. Para un estudio regional y continental ver García Mendez,E. y Gómez da Costa.

86.- Erosa,H (IGLESIAS,S.,EROSA,H., 2000, pp.22-23) desarrolla, a modo de ejemplo, un caso concreto, sumamente ilustrativo, en donde la intervención del sistema termina internando

a la totalidad de los menores de edad, integrantes de un mismo grupo familiar, a unos por infracción y a otros por tutela. Al respecto, un estudio de casos, podría significar una estrategia de investigación sumamente interesante y productiva.

87.- La expresión de "secuestro de los conflictos sociales" se recoge de García Mendez,E., 1992, p.15.

88.- "Maldita sea la familia que ablanda el corazón de los valientes, que empuja a todas las cobardías y que os empapa en un océano de lacticinio y lágrimas", escribe Flaubert, primo hermano de los dandis, en una carta enviada a L.Bouilhet, fechada un 5 de octubre de 1855, como un prelude al "Familias os odio..." de A.Gidé; citado por Perrot,M. apud Ariés, Duby, 2001, T4, p.283.

89.- De Martino,M. retoma esta misma línea de análisis, en el estudio acerca de la familia uruguaya del Novecientos (1995, pp.25-37).

90.- En relación a la experiencia uruguaya, sería Jacob,R. (1983, p.106) que "la constitución de 1934 manifestó la intención de favorecer la construcción de viviendas y barrios para el alojamiento higiénico y económico del obrero (según el terrismo se construyeron muchas durante su gestión).

Ya casi al final de la misma se canalizó la experiencia adquirida en el Instituto Nacional de Viviendas Económicas, creado como un Servicio del Ministerio de Obras Públicas por ley de 19 de noviembre de 1937. Su finalidad era obvia: construir o adquirir inmuebles para ser vendidos o arrendados a los asalariados".

91.- Puede leerse en Barrán (1995, T3, pp.252-253), "La ley de julio de 1932, refrendada por el Presidente G.Terra y su Ministro del Interior, el Médico M.Legnani, amplió enormemente la gama de exclusión de inmigrantes por razones sanitarias. A las anteriores categorías, sumó: los que sufrieron enfermedades mentales, padecieron enfermedades crónicas de los centros nerviosos o epilepsia, enfermedades agudas o crónicas infecto-contagiosas, toxicómanos o ebrios consuetudinarios y enfermedades orgánicas del corazón".

Las anteriores categorías no admitidas eran: asiáticos, africanos y gitanos. Tampoco eran admitidos enfermos de mal contagioso, mendigos e individuos que por vicio orgánico o por defecto físico fueran absolutamente inhábiles para el trabajo.

92.- Ver Acosta,L. (op.cit.) y De Martino,M. (op.cit. 1995)

93.- Conjuntamente con CHERONI,A., en el estudio de la construcción del "perfil del adolescente infractor", señalábamos "Los niños/niñas y adolescentes infractores se presentan recortados de la totalidad social y poseedores exclusivos de terribles historias personales, que ofician de 'explicación' de la infracción. El 'caso' domina el escenario, el dato rechaza, en términos adornianos, la pregunta por lo esencial . Recordabamos además que para Adorno, "esenciales son las leyes objetivas del movimiento social, que decidir sobre el destino de la humanidad, que son al mismo tiempo (y esto es lo que debe cambiarse) su fatalidad, y que, por otro lado, también contiene la posibilidad de que esto cambie, que la sociedad deje de ser una sociedad coercitiva, tal como ha llegado a ser" (Adorno,1996, p.38)

Puede verse entonces las implicancias de una u otra visión; sin lugar a dudas, la influencia positivista ha dejado una fuerte impronta en el servicio social, particularmente en el caso de las políticas de infancia en el Uruguay, el texto del Código resulta sumamente abarcativo y clasificatorio. Ver CHERONI, LEPOLD, (op,cit. p.14)

94.- No nos hemos detenido en el marco normativo y "procesal" del tribunal de "menores" en virtud de que constituye una temática ya ampliamente desarrollada por URIARTE (op.cit) y GARCIA MENDEZ (op.cit).

95.- REYES,H. Psicología y reeducación de la adolescente. Montevideo: EPPAL-CFEE. 1989

96.- Escribe ONETTI, J.C., en uno de sus artículos firmados como Periquito el Aguador, en el Semanario Marcha, Año III, No.86, en febrero de 1941: Nos hemos convertido en un pueblo con espíritu de velorio. Adoptemos una filosofía adecuada y reconozcamos que "no somos nada". Mas de una vez, con estómago pesado por una bochornosa lluvia de discursos, hemos hablado de que adocenban el país mentes tropicales y subtropicales. No era cierto desgraciadamente. El trópico es calor, exceso y colorinche. El nuestro es un mundo gris, con cielo de ceniza y alma de notario de pueblo. No, no éramos ricos ni calientes: éramos tibios. Y ya fue dicho: ¡Ay de los tibios! porque ellos no fueron ni fríos ni calientes..."

97.- Ver en Faraone (op. cit., p. 101-103) el proceso particular de desarrollo a nivel de la industria textil, metalúrgica, eléctrica y química.

98.- Señala Faraone (op, cit., pp. 123-124) que "buena parte de las inversiones que realizó el Estado al término de la guerra y a partir de entonces, fueron financiadas con préstamos de procedencia norteamericana", desde las Turbinas del Rincón del Bonete; la ampliación de la Central Térmica José Batlle y Ordóñez en 1951; la ampliación de la red telefónica de 1959 y la refinería de petróleo de ANCAP.

99.- CIDE: Comisión de Investigación y Desarrollo Económico.

Para ampliar acerca de la génesis y desarrollo de la CIDE ver Melgar,A., El Plan CIDE quince años después. Montevideo: Centro Latinoamericano de Economía Humana. No.10. 1979.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ADORNO,T., Introducción a la Sociología. Barcelona: Gedisa Editorial.1996.

ALVAREZ LENCI,R. El conventillo de Lafone. Revista de la Facultad de Arquitectura. Montevideo: No.1. 1958.

ARDAO,A. Batlle, su vida y su obra. Montevideo: Editorial Acción. 1956.

-----Espiritualismo y positivismo en el Uruguay. Montevideo: Universidad de la República, 1968.

ARIES,P. Historia social da crianca da familia. Rio de Janeiro: LTC Editora libros técnicos e científicos. 1981.

ARIES,P., DUBY,G. (org) Historia de la Vida Privada. V.4 De la Revolución Francesa a la Primera Guerra; V.5 De la Primera Guerra hasta nuestros días. Madrid: Grupo Santillana de Ediciones. 2001.

BALBELA DE DELGUE,J. Marco jurídico normativo de la protección a la niñez en el Uruguay. Primer Cuaderno de Reflexión. Seminario Nacional: aspectos de políticas sociales, jurídicas y comunitarias en relación al niño en situación de calle. Montevideo: Gurises Unidos, INAME, Red de ONGs.1990.

BARRAN,J.P. Historia de la Sensibilidad en el Uruguay. Tomo 1 La cultura "bárbara" (1800-1860), Tomo 2 El disciplinamiento (1860-1920). Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, Facultad de Humanidades y Ciencias. 1994.

-----Medicina y Sociedad en el Uruguay del Novecientos. Tomo 1 El poder de curar, Tomo 2 La ortopedia de los pobres, Tomo 3 La invención del cuerpo. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental. 1995.

BARRAN,J.P., CAETANO,G., PORZECANSKI,T. Historias de la vida privada en el Uruguay. Tomo 2 El nacimiento de la intimidad 1870-1920, Tomo 3 Individuo y soledades 1920-1990. Montevideo: Taurus, Ediciones Santillana S.A. 1998.

BARRAN, J.P., NAHUM, B. Batlle, los estancieros y el imperio británico. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental. T1. 1979.

BARRIOS, L., IGLESIAS, S., VILLAGRA, H. La infancia como delito. El control social de los niños uruguayos hasta el 900. Montevideo: Brecha. La Lupa. 10 de agosto de 1990.

BELOFF, A. BOVINO, A., COURTIS, C. (comp.). Cuadernos de la cárcel. Buenos Aires: Edición especial de "No hay Derecho". 1991.

BENJAMIN, W. Escritos. La literatura infantil, los niños y los jóvenes. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión. 1989.

BERGER,P., LUCKMANN, T., La construcción social de la realidad. Buenos Aires: Amorrortu. 1978.

BORGIANNI E. MONTANO C.(org.) La política social hoy. Brasil: Editorial Cortez. 2000.

BOURDIEU,P. Sociología y Cultura. México: Grijalbo,1990.

CAETANO, G. Las fuerzas conservadoras en el camino de la dictadura. El golpe de Estado de Terra. Montevideo: Publicación del Centro Latinoamericano de Economía Humana. No.28. Octubre-Diciembre. 1983.

CHERONI,A.,LEOPOLD,S., Acerca de la construcción del "perfil del adolescente infractor". Montevideo: Centro de Formación y Estudios del INAME. Serie Materiales de Apoyo. 2000.

CHERONI,A.,POLICAR,B.,LEOPOLD,S., Propuesta de currícula para la formación de educadores sociales que trabajan con niños/as y adolescentes en conflicto con la ley penal. II Encuentro Nacional de Educadores. Montevideo: Centro de Formación y Estudios del INAME. UNICEF. 1998.

CODIGO DEL NIÑO. Anotado y concordado por Metallo,M. y Horihuela,B. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria. 1991.

COUTINHO,C.N. Notas sobre ciudadanía y modernidad. Praia Vermelha. Brasil: 1997.

-----Introducción a Gramsci. México: Serie Popular. 1986.

DE MARTINO,M. Una genealogía de la familia uruguaya: familia y modernización en el Uruguay del 900. Fronteras. Montevideo: Dpto. de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales. No.1, pp.17-53. 1995.

-----Políticas sociales y familia. Estado de Bienestar y neoliberalismo familiarista. Fronteras. Montevideo: Dpto. de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales. No.4, pp. 103-114. 2001.

DE MAUSE,L. La historia de la infancia. Madrid: Alianza Universidad. 1982.

DOLTO, F. La causa de los niños. Barcelona: Ediciones Paidós. 1993.

-----La causa de los adolescentes. El verdadero lenguaje para dialogar con los jóvenes. Buenos Aires: Editorial Seix Barral S.A.1993.

DOMINGUEZ,J.C. Por el Derecho a ser joven. Los pibes marginados. Buenos Aires: Asociación Mutual Generación 2000 y Asociación Cultural Homero Manzi.1989.

DONZELOT,J. La policía de las familias. Valencia: Pre-textos. 1979.

ESPING-ANDERSEN,G. Los tres mundos del Estado de Bienestar. España: Editorial Alfons el Magnanim.1993.

FARAONE, R. El Uruguay en que vivimos (1900-1968). Montevideo: Arca Editoria1.1970.

FILGUEIRA,F., FILGUEIRA C. El largo adiós al país modelo. Políticas sociales y pobreza en el Uruguay. Montevideo: Arca. 1994.

FOUCAULT,M. La vida de los hombres infames. La Plata: Editorial Altamira. Colección Caronte Ensayos. 1996.

-----Microfísica del poder. Madrid: Ediciones de la Piqueta. 1992.

-----Vigilar y Castigar. Nacimiento de la prisión. México: Editorial S. XXI. 1997.

FREGA,A., TROCHON,Y. Los fundamentos del Estado empresario (1903-1933). Montevideo: Cuadernos del CLAHE No.58-59. 1991.

GABIN,B., DE MARTINO, M. Hacia un enfoque integral de la minoridad infractora. Montevideo: Carlos Alvarez Editor. 1998.

GARCIA, S. Análisis de los cambios en las políticas públicas de infancia. Montevideo: UDELAR, Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Trabajo Social. Documento de Trabajo No.8. 2001

GARCIA MENDEZ, E. Derecho de la Infancia-Adolescencia en América Latina: de la Situación Irregular a la Protección Integral. Santa Fé de Bogotá: Ediciones Forum Pacis.1994.

-----Notas para uma História da Privacao de Liberdade: Resolucao de Conflitos ou Exercício de Poder Absoluto. Cadernos CBIA 3. O adolescente e o ato infracional: novo cenário/novos atores. Rio de Janeiro: MAS/CBIA.1992.

GARCIA MENDEZ,E.,CARRANZA,E. (Org.) Del Revés al Derecho. La condición jurídica de la infancia en América Latina. Bases para una Reforma Legislativa. Buenos Aires: Editorial Galerna. UNICEF, UNCRI, ILANUD.1992.

GIDDENS,A. Consecuencias de la modernidad. Madrid: Alianza Editorial Ensayos.1999.

GONZALEZ,C. El itinerario de la identidad uruguaya. Fronteras. Montevideo: Dpto. de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales. No.4, pp. 13-26. 2001.

GORLERO BACIGUALPI,R. Protección social al menor en el Uruguay 1800-1935. Montevideo: Universidad de la República. División publicaciones y Ediciones. 1978.

GRASSI,E., HINTZE,S.,NEUFELD, M.R. Políticas sociales. Crisis, ajuste estructural. Argentina: Espacio Editorial.1994.

GREZZI,O.,URIARTE,C. Infancia, adolescencia y control social en el Uruguay. Del Revés al Derecho. La condición jurídica de la infancia en América Latina. Bases para una reforma legislativa. Buenos Aires: Editorial Galerna. UNICEF-UNCRI-ILANUD.1992.

HELLER,A. A concepcao de familia no Estado de Bem-Estar Social. Serviço Social & Sociedade. Brasil: Cortez Editora. No.24, pp. 5-31. 1987.

- IAMAMOTO, M. Servicio Social y División del trabajo. Brasil: Cortez Editora. 1997.
- O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional. Brasil: Cortez Editora. 2000.
- IGLESIAS, S., EROSA, H. La construcción punitiva del abandono. Montevideo: Centro de Formación y Estudios del INAME. Serie materiales de apoyo. 2000.
- JACOB, R. El Uruguay de Terra 1931-1938. Montevideo. Ediciones de la Banda Oriental. Temas del siglo XX. 1983.
- LOPEZ CHIRICO, S. Estado y Fuerzas Armadas en el Uruguay del siglo XX. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental. Temas del siglo XX. 1985.
- MACHADO, C. Historia de los Orientales. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental. 1972.
- MAGGI, C. El Uruguay y su gente. Montevideo: Editorial Alfa. Colección serie libros populares 1. 1968.
- Los años locos. Enciclopedia Uruguay No.41. Montevideo: Editores Reunidos y Editorial ARCA. 1969.
- MARIANI, A., RODRIGUEZ, N., ROMERO, A. Inestabilidad y crisis en el Uruguay 1850-1933. Selección de Documentos y textos. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria. 1991.
- MARSHALL, T.H. Ciudadanía, clase social e status. Brasil: Zahar Editorial. 1967.
- MARTINEZ MORENO, C., Las vanguardias literarias. Enciclopedia Uruguay No. 47. Montevideo: Editores reunidos y Editorial ARCA. 1969.
- MARX, C., ENGELS, F. Obras Escogidas. Tomo 1. Moscú: Editorial Progreso. 1973.
- MELGAR, A., El plan CIDE quince años después. Montevideo: Centro Latinoamericano de Economía Humana. No.10. 1979.
- METHOL, M.F. Razón científica y modernidad en el Uruguay del Novecientos. Orientadora: Myriam Mitjavila. Montevideo: UFRJ/UEDELAR, 1999. 99 p. (Maestría en Servicio Social)
- MIDAGLIA, C. Alternativas de protección a la infancia carenciada. La peculiar convivencia de lo público y lo privado en el Uruguay. Buenos Aires: Colección Becas de Investigación. CLACSO. 2000.
- MONTANO, C., La naturaleza del Servicio Social. Un ensayo sobre su génesis, su especificidad y su reproducción. Brasil: Cortez Editora. 1998.
- MORAS, L.E. Los hijos del Estado. Montevideo: Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, SERPAJ. 1992.

- NETTO,J.P. Capitalismo Monopolista y Servicio Social. Brasil: Cortez Editora. 1997.
- ODONNE.J.A., Los Gringos. Montevideo: Enciclopedia Uruguaya.1968. No.26.
- OFFE,C. Problemas estructurales del Estado capitalista. Brasil: Tiempo brasilero. 1984.
- OLESKER,D. La economía y la sociedad uruguaya: una visión histórico-estructural. Montevideo: Instituto Cuesta Duarte. PIT-CNT. 2000.
- ORTEGA ESTEBAN,J. Delincuencia, Reformatorio y Educación Liberadora. Salamanca: Ediciones Amarú. 1992.
- PAEZ,J. El conventillo. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina. 1976.
- PASTORINI,A. La articulación entre público y privado. Revista Regional de Trabajo Social. Montevideo: EPPAL. No.15. 1999.
- PILOTTI,F. Sistemas de Bienestar Infantil en América Latina. Montevideo: Infancia. Boletín del Instituto Interamericano del Niño-OEA. No.233. 1994.
- PLATT,A. Los "salvadores del niño" o la invención de la delincuencia. Mexico: Siglo XXI editores, s.a. 1982.
- PORTELLI, H. Gramsci y el bloque histórico. México: Editorial Siglo XXI. 1990.
- PORTILLO,A. Estado y minoridad en el Uruguay. Montevideo. Editorial Roca Viva. 1989.
- POULANTZAS,N. Poder político y classes sociais. Brasil: M. Fontes. 1997.
- RAMA,A. La belle époque. Enciclopedia Uruguaya No.28. Montevideo: Editores Reunidos y Editorial. ARCA. 1969.
- La conciencia crítica. Enciclopedia Uruguaya No. 56. Montevideo: Editores Reunidos y Editorial ARCA. 1969.
- 180 años de literatura. Enciclopedia Uruguaya II. Montevideo: Editores Reunidos y Editorial ARCA. 1968.
- RAMA,G. La democracia política. Enciclopedia Uruguaya No. 44. Montevideo: Editores Reunidos y Editorial ARCA.1969.
- El ascenso de las clases medias. Enciclopedia Uruguaya No. 36. Montevideo: Editores reunidos y Editorial ARCA. 1969.
- REAL DE AZUA,C. (org.) El Uruguay visto por los uruguayos (antología) I y II, Capítulo oriental No.36 y No.37. Montevideo: Centro Editor de América Latina. 1968.
- (org.) El Uruguay y sus problemas en el siglo XIX. (antología). Capítulo oriental No. 8. Montevideo: Centro Editor de América Latina.1968.

-----Uruguay, una sociedad amortiguadora?. Montevideo: CIESU, Ediciones de la Banda Oriental.1984.

-----El impulso y su freno. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.1964.

REGISTRO Nacional de Leyes y Decretos. Montevideo, Uruguay. 1934/1973.

REYES, R. Psicología y reeducación de la adolescente. Montevideo: EPPAL-CFEE. 1989.

RODRIGUEZ,H. El arraigo de los sindicatos. Montevideo: Enciclopedia Uruguaya. 1969. No.51.

SAETTONE,J.C. Minoridad en peligro. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria. Colección Temas Nacionales-17. 1989.

SANCHEZ MARIN,J.J., OVIEDO,E. Breve historia de la infancia. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.1990.

TIZIO,H. La ilusión del todo. "El Niño", revista interdisciplinaria del campo freudiano. Barcelona: CIEN.1992.

URIARTE,C. Control institucional de la niñez adolescencia en infracción. Un programa mínimo de contención y límites jurídicos al Sistema Penal Juvenil (las penas de los jóvenes). Montevideo: Carlos Alvarez Editor. 1999.

VALENZUELA ARCE, J.M. Modernidad, posmodernidad y juventud. Revista Mexicana de Sociología. México: V. LIII, No.1. Enero/Marzo 1991.

VIDART,D. El Gaucho. Enciclopedia Uruguaya No.7. Montevideo: ARCA y Editores Reunidos. 1968.

VILLARREAL, J. La exclusión social. Argentina: FLACSO, Grupo Editorial Norma.1996.

VOLNOVICH,J.C. El niño del "siglo del niño". Buenos Aires: Editorial Lumen. 1999.

WINNICOTT,D.W. Deprivación y Delincuencia. Buenos Aires: Editorial Paidós. 1990.