

El modelo neoliberal y sus efectos sobre las representaciones sociales de la niñez y sus Derechos en Uruguay¹

Víctor Alberto Giorgi Gómez²Clara Betty Weisz Kohn³

Resumen

El artículo reflexiona sobre los impactos de la aplicación del modelo neoliberal en la representación social de la niñez y el acceso a sus derechos, desde una perspectiva socio-histórica y psicosocial, a partir de la singularidad de la sociedad uruguaya en el contexto latinoamericano. A 30 años de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y en el marco de la pandemia del coronavirus, la revisión de las políticas de retracción y fragilización del Estado, aporta a la mejor comprensión de la realidad actual. La mítica 'Suiza de América' quiebra con los inicios del neoliberalismo económico y la imposición de la dictadura cívico-militar entre 1973 -1984, donde la violación sistemática a los Derechos Humanos en el marco del denominado Terrorismo de Estado, impacta particularmente sobre la infancia y la adolescencia. A lo que se suma la destrucción del tejido social sobre los años 90, que instala la ofensiva neoliberal en lo económico, lo político, lo social y lo cultural. Y como paradoja histórica, en este marco se aprueba la CDN en 1989, ratificada por Uruguay en 1990. Las repercusiones del neoliberalismo en cuanto a la infantilización de la pobreza y sus efectos en la actualidad se analizan a través de los tres corresponsables de los Derechos del Niño definidos por la CDN: familia, comunidad y Estado, en el marco de los gobiernos progresistas y las políticas sociales que se implementaron durante los pasados quince años, cuando se han revertido algunos efectos, mientras otros persisten, vulneran derechos y reproducen la discriminación y criminalización de los niños y niñas.

Palabras clave: neoliberalismo- derechos de infancia – representación social de la niñez

Abstract

The article reflects on the impacts of the application of the neoliberal model on the social representation of children and access to their rights, from a socio-historical and psychosocial

¹ Recibido: 09/junio/2020. Aceptado: 28/julio/2020

² Licenciado en Psicología por la Facultad de Medicina y la Escuela Universitaria de Psicología en mayo de 1977. Docente universitario desde 1980. Profesor Titular G5 de Psicología Comunitaria y de la Salud (1992-2017). Coordinó el Programa de Psicología y Derechos Humanos del Instituto de Psicología de la Salud – Facultad de Psicología - Universidad de la República– UDELAR. Coordinador Académico de la Maestría en Derechos de Infancia y Políticas Públicas. Autor de un importante número de libros y artículos sobre temas de Psicología Social y Comunitaria, Salud, Políticas de Infancia y Derechos del Niño. Decano de la Facultad de Psicología de la Universidad de la República UDELAR, entre 1999 y el año 2007. Presidente del Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU), organismo rector de políticas de infancia y Adolescencia del Estado entre 2005 y 2009. Director General del Instituto Interamericano del Niño desde 2015 hasta la fecha.

³ Profesora de Filosofía. Egresada del Instituto de Profesores Artigas. IPA. 1989. Licenciada en Sociología. Egresada de la Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República UDELAR. 1994. Magíster en Sociología. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. UDELAR. 2012. Doctora en Sociología Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. UDELAR. 2019. Docente universitaria desde 1994 a la actualidad. Ocupa el cargo de Profesora Agregada (Gr. 4) en régimen de Dedicación Total del Instituto de Fundamentos y Métodos de la Facultad de Psicología de la Universidad. Docente de la Maestría en Derechos de Infancia y Políticas Públicas. UDELAR. Integra el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) de la Agencia Nacional de Innovación e Investigación 2020-2023.

perspective, based on the uniqueness of Uruguayan society in the Latin American context. 30 years after the Convention on the Rights of the Child (CRC) and in the context of the coronavirus pandemic, the revision of the State's retraction and weakening policies contributes to a better understanding of the current reality. The mythical 'Switzerland of America' breaks with the beginnings of economic neoliberalism and the imposition of the civic-military dictatorship between 1973 -1984, where the systematic violation of Human Rights in the framework of the so-called State Terrorism, particularly impacts on children. and adolescence. To which is added the destruction of the social fabric over the 90s, which installs the neoliberal offensive in the economic, political, social and cultural fields. And as a historical paradox, in this framework the CRC was approved in 1989, ratified by Uruguay in 1990. The repercussions of neoliberalism in terms of the infantilization of poverty and its effects at present are analyzed through the three co-responsible for Children's Rights defined by the CRC: family, community and state, within the framework of progressive governments and the social policies of the last fifteen years in which some of the effects have been reversed, while others persist, violate rights and reproduce discrimination and criminalization of children.

Keywords: neoliberalism- children's rights - social representation of childhood

Resumo

O artigo reflete sobre os impactos da aplicação do modelo neoliberal na representação social da criança e no acesso a seus direitos, sob uma perspectiva sócio-histórica e psicossocial, com base na singularidade da sociedade uruguaia no contexto latino-americano. 30 anos após a Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC) e no contexto da pandemia de coronavírus, a revisão das políticas de retração e enfraquecimento do Estado contribui para uma melhor compreensão da realidade atual. A mítica 'Suíça da América' rompe com o início do neoliberalismo econômico e a imposição da ditadura cívico-militar entre 1973 e 1984, onde a violação sistemática dos direitos humanos no âmbito do chamado terrorismo de Estado afeta particularmente as crianças. e adolescência. À qual se acrescenta a destruição do tecido social nos anos 90, que instala a ofensiva neoliberal nos campos econômico, político, social e cultural. E, como paradoxo histórico, nesse contexto a CDC foi aprovada em 1989, ratificada pelo Uruguai em 1990. As repercussões do neoliberalismo em termos de infantilização da pobreza e seus efeitos atualmente são analisadas através dos três co-responsáveis pelos Direitos da Criança definidos pela CDC: família, comunidade e Estado, no marco de governos e governos progressistas. as políticas sociais dos últimos quinze anos em que alguns dos efeitos foram revertidos, enquanto outros persistem, violam direitos e reproduzem discriminação e criminalização de crianças.

Palavras chave: neoliberalismo - direitos da criança - representação social da infância

Introducción

El presente artículo reflexiona sobre los impactos de la aplicación del modelo neoliberal en la representación social de la niñez y el acceso a sus derechos, desde una perspectiva socio-histórica y psicossocial, a partir de la singularidad de la sociedad uruguaya en el contexto latinoamericano, en el entendido que todo análisis implica una mirada retrospectiva de hechos y procesos, pero el sentido y significado de esos hechos se construye desde el presente. En este artículo se adopta el concepto de niño contenido en el Artículo 1 de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CDN) : “se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad,

salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad”. Se utiliza indistintamente los términos de niñez, infancia y niños, niñas y adolescente para referirse a personas menores de 18 años. Pensar sobre el impacto de la experiencia histórica del neoliberalismo en Latinoamérica en el 2020 es retrotraernos al origen de la fragilidad infraestructural, política y técnica de los estados de la región, como obstáculo a la implementación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CDN), y a las políticas de promoción y protección de derechos acordes a ésta. Se han cumplido 30 años de aquel momento en que la Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba el nuevo tratado, que es rápidamente ratificado por la casi totalidad de los Estados. De este modo se instituye y fortalece un discurso sobre la infancia conocido como perspectiva de derechos que avanza, aunque lentamente y con contradicciones, en organizaciones de la sociedad civil, en las instituciones dedicadas a la infancia, en parte del sistema político y en algunos espacios académicos.

No podemos desconocer la coincidencia histórica y política que condiciona el modo en que la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CDN) es recepcionada a nivel local. Entre los años setenta y los noventa los países de la región y, en especial del Cono Sur latinoamericano experimentaron las dos escenas temidas más terribles que puedan darse en referencia a la relación de los Estados con sus respectivas sociedades. Se vivió la experiencia de Estados despóticos omnipresentes, capaces de encerrar, torturar, matar y hasta hacer desaparecer a sus opositores, utilizando el terrorismo como base para la gobernabilidad. A lo que se le agrega luego de recuperada la democracia, los temas pendientes y sin resolver relacionados al olvido y la impunidad de los crímenes de lesa humanidad cometidos; unido al repliegue de los Estados que abandonan su lugar de reguladores de la vida social. Se pasa por tanto, de la omnipresencia aterradora de lo dictatorial, a la prescindencia abandonadora del neoliberalismo.

La integración de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CDN) a los marcos jurídicos de los respectivos Estados y su difusión se produce en la subsiguiente década de los 90, conocida como el periodo de las democracias tuteladas, que coinciden con el auge del neoliberalismo como propuesta económica y política, pero también como ofensiva cultural (Giorgi, 2003). En este período la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) reconoce que los índices de desigualdad alcanzados en la región, dan cuenta de que se ha producido un crecimiento económico sin equidad, siendo esta condición necesaria para el desarrollo sustentable (CEPAL,1990). Simultáneamente el relativismo ético, el

vaciamiento de sentido y el individualismo exacerbado van produciendo grietas y fracturas psicosociales, que afectan particularmente las condiciones de vida de los niños, niñas y adolescentes.

Paradójicamente mientras los representantes de los estados latinoamericanos se comprometían a implementar la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CDN) y a garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes mediante políticas públicas e inversión acorde al interés superior o, desde los ámbitos gubernamentales se postulaba el repliegue de los estados, derogando de este modo de facto los derechos internacionalmente consagrados, para recolocarlos como bienes de mercado regulados por la oferta y la demanda. Los mismos estados que asumían la responsabilidad de garantes comulgaban con la tendencia a la privatización del sufrimiento y la legitimación de la exclusión, que se plantea como resultado de fracasos individuales en el libre juego de la competencia social. En definitiva, los garantes claudicaron ante las fuerzas del mercado.

De este modo, la postura de reducción del Estado se reflejó en la falta de inversión en políticas de niñez, el deterioro de la infraestructura institucional y la fragilización de las estructuras sobre las cuales debieron construirse los sistemas de protección. Esta debilidad política, técnica y financiera de las instituciones asociadas a la infancia constituyó un lastre que enlenteció, y en muchos casos impidió la implementación de la Convención durante los gobiernos progresistas. Los efectos de esta herencia se arrastran hasta hoy.

En muchos países de la región al estrepitoso fracaso del modelo económico neoliberal, que llegó a su punto álgido en los comienzos del nuevo milenio, le siguieron gobiernos progresistas que se propusieron recuperar el lugar del Estado como regulador de la vida social y garante de derechos. Sin embargo, la ofensiva neoliberal de los años 90 dejó sus huellas en el espacio simbólico, cultural y económico, por lo que aún existen efectos diferidos de la pobreza y la exclusión. La fragmentación de los lazos sociales, el descrédito de los valores solidarios y el debilitamiento de la cohesión social, son características de las sociedades de la región.

Otra evidencia empírica de los efectos del neoliberalismo sobre la población, se expresa en los datos que arroja la pandemia del COVID-19 en este primer semestre del 2020, donde más allá de los aspectos médicos relacionados al virus y su velocidad de contagio que llevó a que los gobiernos tomaran un conjunto de medidas que a su vez generan reacciones, interacciones y retracciones configurando una situación de alta complejidad; dejó en evidencia la importancia de la fortaleza de los estados para afrontar las crisis y garantizar al conjunto de la población las mínimas condiciones para

una vida digna. De este modo quedó al descubierto la debilidad de los sistemas de protección heredados del neoliberalismo, pensados y gestionados con esos criterios. Los sistemas de salud basados en la dinámica del mercado, sin más control de calidad que el de la libre competencia y con baja regulación estatal están mostrando en América Latina y el Caribe su incapacidad de hacer frente a un fenómeno que afecta la salud colectiva y que requiere coordinación e integración en función de metas comunes al conjunto de la sociedad. La expansión de la pandemia a nivel regional, se vincula con la expansión del neoliberalismo, donde la tendencia ha sido la privatización y gestión empresarial de los bienes comunes. Por su parte en Uruguay desde el 13 de marzo a la fecha, se han identificado en el entorno de los 1.000 casos, siendo 36 los fallecimientos. La restauración del sistema de bienestar y protección y particularmente la fortaleza del sistema de salud diseñado y desarrollado durante los precedentes gobiernos progresistas, permiten afirmar la hipótesis de que la presencia del estado, particularmente en áreas vinculadas a la salud, la educación y el acceso a la conectividad, han sido factores protectores para la infancia y para la población en general.

En este sentido la creación e implementación del Sistema Nacional Integrado de Salud, y la inversión en infraestructura, en atención primaria y en los servicios hospitalarios públicos, durante los quince años de gobiernos progresistas, redundó en un sistema fortalecido para poder sostener adecuadamente las circunstancias de la pandemia. En la misma línea el rol proactivo del Estado al crear por decreto el Plan Ceibal en 2007, que proporcionó un computador portátil a cada niño en edad escolar y a cada maestro de la escuela pública, junto a una fuerte inversión en infraestructura en telecomunicaciones, habilitaron, a pesar y más allá de las desigualdades en las condiciones de existencia, cierta continuidad de los procesos de enseñanza-aprendizaje en modalidad a distancia a nivel de la educación primaria.

El presente artículo realiza un racconto histórico del surgimiento, apogeo y crisis del neoliberalismo como modelo de desarrollo económico, social y cultural desde las singularidades de la sociedad uruguaya, y su incidencia en la vida cotidiana de la infancia y la adolescencia, tanto en lo que respecta a las condiciones materiales de existencia, como en la construcción de una representación social de las infancias acorde con dicha concepción de sociedad y de vida; para luego analizar las políticas sociales implementadas durante los quince últimos años de gobierno progresista en nuestro país, donde se ha avanzado desde una perspectiva integral de derechos, a la vez que el universo simbólico neoliberal persiste activo en nuestras sociedades y emerge cíclicamente a través de prácticas y discursos discriminatorios y antisolidarios.

De los datos socio demográficos producidos por el Instituto Nacional de Estadística, se desprende que el país mantiene un comportamiento similar a lo largo del tiempo. Se trata de un país que cuenta con una población total de 3.449.299 personas y una densidad poblacional de 20 habitantes por km². La medición de la pobreza que se fueron ampliando desde indicadores exclusivamente monetarios, hacia la construcción de un índice multidimensional atendiendo a las distintas variables (acceso a la vivienda, a la educación, al saneamiento, al agua potable, al confort y a la salud.), indica que, si bien la pobreza infantil cayó de forma abrupta en Uruguay en los últimos 15 años, aún continúa en el rango de los dos dígitos. Entre 2003 y 2018 la pobreza entre los menores de 12 años bajó de del 60% al 15%, mientras el cociente entre la pobreza infantil y la de los adultos, por lo que se puede afirmar que se reproduce la infantilización de la pobreza. Por su parte Amarante y Labat (2018) tomando informes de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), de Unicef y del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) describen y analizan las políticas públicas y el gasto público social destinado infancia en Uruguay, así como también sus repercusiones sobre la pobreza infantil. Siendo que el gasto público social incluyó durante el período mencionado a la educación, la salud, seguridad y asistencia social, la vivienda, el agua y saneamiento; y un componente no convencional que incorpora a la cultura, a la comunicaciones y políticas de promoción de la participación; y que tuvo un crecimiento significativo el presupuesto destinado a la infancia más vulnerable –en el entorno del 25%-, se demuestra la necesidad de continuidad y profundización de las políticas públicas dirigidas al sector.

El neoliberalismo, los cambios de paradigmas y la infantilización de la pobreza

El neoliberalismo en tanto modelo de desarrollo comienza a imponerse en la región desde mediados de la década del '60, como estrategia de ajuste del sistema capitalista a los efectos de mantener e incrementar la acumulación de capital. De este modo se promueve desde las agencias internacionales el mito del modelo desarrollista y del crecimiento sostenido, imponiendo para el supuestamente subdesarrollado tercer mundo, la implementación de programas de 'alivio' a la pobreza. Aunque la pobreza en nuestro continente surge junto con la dominación colonial, recién comienza a conformar agenda asociada al subdesarrollo. Dicha perspectiva desarrollista es interpelada por la Teoría de la Dependencia (Cardozo y Faletto, 1969) al demostrar que, en América Latina el subdesarrollo tiende a perpetuarse a pesar del crecimiento

económico, en función de la condición de dependiente en el contexto internacional, y de este modo se termina reproduciendo y hasta incrementando, la desigualdad.

Contextualizando en la realidad nacional, y consistente con los ciclos del capitalismo, los '60, estuvieron signados por crisis en todas las esferas y particularmente en el sistema político. En este período pre-dictatorial se comienzan a implementar políticas neoliberales que incrementan la polarización capital – trabajo, por lo que diversos actores políticos y sociales, abandonan las ideas anteriormente consensuadas respecto de la linealidad del modelo desarrollista evolucionista.

En este transitar, la década de los 80, que precede a la aprobación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CDN), es considerada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) una década perdida (Baracena, 2016), debido al estancamiento económico, el aumento de la deuda externa y la disminución del ingreso per cápita de la región, en un contexto de ajustes recesivos en gran parte de los países de la región. Y también fue fundamentalmente, una década donde la vivencia de miedo, censura y prohibición de toda actividad colectiva, afectó profundamente la vida cotidiana de todas las franjas etarias. En este marco se concibe que los garantes de los derechos de los niños, niñas se ubican en la órbita de la familia tradicional nuclear, donde el jefe de familia cumple el rol de proveedor, mientras la madre es la responsable de la reproducción de la vida. Y en otro lado se ubica a los niños, niñas pobres y abandonados, denominados menores.

La Doctrina de la Situación Irregular que fundamenta dichas prácticas, se plasma en Uruguay en el Código del Niño de 1934, que legitima un marco jurídico destinado a la atención de los menores, bajo la idea que se encuentran en una situación irregular de riesgo social. De esta forma se diferencian dos categorías dentro de la infancia: el niño y la niña adquiere un status diferente respecto del menor, quien va pasar a ser objeto de la intervención estatal, tarea que se le encomienda al Consejo del Niño, hasta 1988 cuando se crea el Instituto Nacional del Menor, el cual luego de la aprobación del nuevo Código del Niño en 2004 pasa a denominarse Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU).

Cabe destacar particularmente que la aprobación de la Convención de Derechos del Niño (CDN) coincide con el modelo económico neoliberal, de apertura externa, reestructuración productiva con innovación tecnológica y desregulación de las relaciones laborales, llegando incluso hasta la suspensión de los Consejos de Salarios⁴. Dicho modelo persiste y se profundiza en la década de los '90, período de

4Creados en 1943 constituyen una instancia tripartita – Estado, trabajadores y empresario- de negociación de salario y condiciones de trabajo por rama de actividad. Durante los empujes neoliberales

posdictadura del sistema político, que estuvo signado por una democracia tutelada, dada la incapacidad punitiva del Estado relacionada a los efectos diferidos del terror, en la medida que no se conoce la verdad y ni se juzgan los crímenes de lesa humanidad, violando los lineamientos internacionales en la materia de Derechos Humanos: la impunidad abona a las nuevas generaciones socializadas en medio del descreimiento y la desesperanza, abonando así al vaciamiento de sentido que persiste en la actualidad.

La profundización del neoliberalismo conlleva a la masificación de la pobreza y de exclusión social, dada la creciente precarización del trabajo (Castel, 1997), acompañada por el declive de los derechos sociales, y el consecuente debilitamiento de las capacidades familiares como agentes principales de bienestar y protección. Ante este contexto, las evidencias empíricas del fracaso del modelo neoliberal, y el surgimiento de lo que se denominara 'nueva pobreza', las respuestas han sido diversas. Por un lado, las agencias, tales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, tomando los lineamientos del Consenso de Washington apelan a la teoría del Desarrollo Humano, aduciendo que la pobreza es causada o producida por la carencia de capacidades personales, de activos intangibles o de capital social. Se parte de la hipótesis que, reforzando los denominados recursos humanos, son los propios pobres los que deben salir de la pobreza y por tanto volver a hacerse cargo de garantizar los derechos de sus hijos. De este modo, los lineamientos planteados por las agencias internacionales derivan en ensayar diferentes respuestas, donde las estrategias focalizadas en la reducción de la pobreza ocupan un lugar central en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) promovidos por Naciones Unidas.

Es así que ante las consecuencias del neoliberalismo se despliegan una batería de programas especiales, de combate a la pobreza, en la medida que entienden, de modo análogo al paradigma de la situación irregular, que se trata de una situación coyuntural, excepcional y transitoria de las familias. Dichos programas se llevaron a adelante a través de tercerizaciones y contrataciones por parte del Estado, de organizaciones de la sociedad civil (ONG), que se fueron iniciando y especializando en la intervención social, particularmente direccionada hacia la infancia. Si bien muchas de estas organizaciones realizaron una tarea valorable a los efectos de mitigar la extrema pobreza y los niveles de sufrimiento relacionadas a ella, en lo estructural esta política favoreció el desmantelamiento del Estado y resultó funcional al

se tendió a su reducción a los efectos de des regular las relaciones de trabajo y dejar todo librado a la oferta y demanda del mercado.

desentendimiento de éste en relación a las problemáticas de la niñez y la adolescencia.

En contraposición a las teorías que privatizan la responsabilidad y culpabilizan a las familias, las corrientes críticas explican la emergencia de la nueva pobreza como efecto de las nuevas formas de acumulación del capital a nivel global y local (Neffa, 2003), y por tanto apuntan a la necesidad de llevar adelante abordajes integrales donde, Estado, familia y comunidad, se articulen a los efectos de garantizar los derechos de sus hijos e hijas.

Resulta relevante que parte de la matriz de protección, y de los programas que existen actualmente, derivan de dichos lineamientos internacionales, cuyos efectos han tendido a producir un divorcio entre asistencia y bienestar, entre políticas universales y programas focalizados (Midaglia, Castillo, y Fuentes, 2011). Dichas estrategias, aunque necesarias, en la medida que consagran un mínimo de protección a poblaciones que no estaban siendo atendidas por el Estado, apelan a reducir riesgos y resolver situaciones de emergencia, pero claramente no son suficientes para modificar las condiciones estructurales de desigualdad.

Uruguay tiene un escenario de baja tasa de natalidad a diferencia de la mayoría de los países de la región. La cantidad de nacimientos se mantiene en el entorno de los 50.000 niños y niñas por año, tiene una tasa de natalidad que ronda el 14% por año cada mil habitantes, y el índice de Fecundidad se ubica próximo a 1,9, lo cual compromete la pirámide poblacional. Y a lo que se le suma desde fines de la década de los 90, la consolidación del grave problema de infantilización de la pobreza, dado que los diagnósticos indican la sobrerrepresentación de la infancia dentro de las mediciones de pobreza e indigencia. El destacado crecimiento sistemático de esta situación en relación con el resto de América Latina se demostró en estudios de PNUD (1999), Kaztman y Filgueira (2004), entre otros. Esta evidencia empírica ubica la pobreza como escenario de violación de Derechos Humanos y cuestionan la creencia de que las democracias traerían un creciente bienestar.

Si bien en Uruguay la propuesta neoliberal no se aplicó en su versión más pura y dura debido al legado estatal proteccionista y la capacidad de resistencia social que frenó mediante mecanismos plebiscitarios los intentos privatizadores de las empresas estatales, de todos modos tuvieron lugar en el país un conjunto de reformas que dieron lugar a una matriz híbrida o mixta en la que conviven políticas universales con políticas focales, a cargo del Estado y la sociedad civil, y en menor medida del mercado, fenómeno que se mantiene hasta la finalización del ciclo progresista marcado por las elecciones nacionales de 2019.

De esta manera en los 90, ante la desconfianza en el aparato estatal debilitado por las propias políticas de reducción del Estado, los nuevos programas de combate a la pobreza destinados específicamente a la infancia, se ubicaron en esferas institucionales no previstas para estos fines, como Presidencia de la República y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). El origen de los fondos que, en general devinieron de la cooperación internacional, se ejecutaron a través de organizaciones no gubernamentales y de asociaciones civiles sin fines de lucro, introduciendo así a los agentes privados y de la sociedad civil en el campo de las políticas públicas.

De este conjunto de programas se destaca el Plan CAIF (Centros de Atención a la Infancia y la Familia) creado en 1988, y constituido como política de alianza entre el Estado, las organizaciones de la sociedad civil y las intendencias municipales, cuyo propósito define garantizar la protección y promover los derechos de las niñas y los niños desde su concepción hasta los 3 años, priorizando el acceso a la educación y al sistema de protección social para quienes provienen de familias en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social. Este programa a partir del 2005 será reformulado y se consolidará hasta la actualidad como la principal política pública en relación a la primera infancia.

Durante la preeminencia neoliberal la escuela pública, histórico orgullo de la sociedad uruguaya en tanto reunía en ella niños, niñas y familias provenientes de muy diferentes estratos sociales, se deteriora en calidad y pasa a ser percibida como una 'escuela para pobres'. Los sectores medios se esfuerzan para que sus hijos concurren a instituciones privadas, y de este modo la escuela pública pierde su carácter policlasista. Lo cual, asociado a la segregación territorial, tendrá un importante efecto de profundización de la brecha social, polarizando la sociedad y construyendo a nivel del imaginario social la percepción de dos infancias diferentes y desiguales entre sí. Desde este quiebre la educación ha permanecido como tema problemático en la agenda política y social.

La agudización del neoliberalismo se presenta en su máxima expresión durante la paradigmática crisis económica y social de 2002, que marcó un hito y fue el punto más álgido de las repercusiones del modelo hegemónico. Durante el cambio de milenio el 46% de los niños menores de 6 años vivían bajo la línea de pobreza (UNICEF, 2009). Se estima que para entonces, por cada adulto mayor pobre, se encontraban diez menores de 6 años en esa condición. En cifras comparadas la incidencia de la pobreza presenta variaciones asociadas a las diferentes etapas del ciclo de vida de las personas. Aunque el descenso de la pobreza en el período 2006 – 2016 se constata para todos los grupos etarios, las diferencias subsisten. Por su parte

el informe elaborado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el Ministerio de Desarrollo Social de nuestro país indica que “si se considera a los niños de 0 a 5 años, la incidencia de la pobreza pasa de 53 % en 2006 a 20 % en 2016, lo cual representa una disminución relativa de 62 %. La magnitud de esta variación se encuentra por debajo de la disminución relativa de la pobreza para el total de la población (que cae 71 %), en tanto que la probabilidad de ser pobre para un niño menor de 6 años es 10 veces superior a la de un adulto de 65 años o más” (OPP-MIDES, 2018, p.24)

En definitiva y paradójicamente en este período socio-histórico de finales del Siglo XX, mientras la Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba la Convención de Derechos del Niño (CDN), en América Latina se profundiza la incidencia de las políticas neoliberales, se agudizan los daños al tejido social y se incrementa el proceso de ‘infantilización de la pobreza’; siendo éstos los legados más violentos que deja esta experiencia en el país y en la región.

Neoliberalismo y representaciones sociales de la niñez.

La noción de representación social resulta una herramienta útil para analizar la construcción del lugar social de la infancia durante este periodo. Según (Jodelet, 1985) las representaciones sociales son “una forma de conocimiento socialmente elaborado y compartido, orientado hacia la práctica y que contribuye a la construcción de una realidad común a un conjunto social” (p. 44), donde se ponen en juego factores psicológicos, cognitivos y sociales. De esta manera las representaciones sociales de la niñez, se asocian a un conjunto de ‘ideas fuerza’ que estructuran el universo simbólico cultural de nuestra sociedad, tales como los parámetros de éxito o fracaso como orientadores del proyecto de vida, los indicadores de inclusión o exclusión social, el modo de relacionamiento de lo público y lo privado, las responsabilidades colectivas ante situaciones que afectan a sectores de la población, las expresiones de solidaridad o individualismo.

Las diferentes formas de percibir la niñez y las responsabilidades del mundo adulto hacia ella implican distintas maneras de cuidar, proteger, educar y amar. En función de estas representaciones sociales se asignan lugares en el universo simbólico de la sociedad que matizan y habilitan experiencias, producen mandatos identificatorios acerca del deber ser, ofrecen modelos y valores a partir de los cuales se producen subjetividades y comportamientos. De este modo la representación social, en tanto categoría teórica y herramienta metodológica tiene el potencial heurístico que habilita el estudio en profundidad de los sentidos y significantes que los sujetos le otorgan a la acción en la vida cotidiana. Visibilizar la representación social

hegemónica interpela la naturalización del mundo de la vida y toda reflexividad abre condiciones de posibilidad hacia la transformación (Weisz, 2017).

En este sentido procuramos analizar las repercusiones de las representaciones social del neoliberalismo sobre la infancia y la adolescencia, a través de sus efectos en los tres corresponsables de los Derechos del Niño definidos por la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN): familia, comunidad y Estado. El Estado como estructura de protección se repliega y devuelve estas responsabilidades a las familias, que se encuentran debilitadas y fragilizadas para asumir este rol. Se configura así una crisis de representación de la protección y el cuidado que, si bien afecta a todas las franjas etarias, golpea especialmente a la infancia y la adolescencia. A la retracción estatal, se suma el debilitamiento de las capacidades familiares de protección y cuidado, mientras en lo comunitario se destruye el entramado social y acontece una verdadera cruzada contra la solidaridad (Rebellato, 1995).

La infantilización de la pobreza en la que nacieron y se desarrollaron casi un 50% niños y niñas nacidos en Uruguay durante el predominio de la concepción neoliberal no se limita al bajo acceso a bienes y servicios, sino que interactúan un entramado de factores que incrementan la vulnerabilidad y comprometen las oportunidades de la infancia. La precarización laboral debilitó las capacidades de cuidado y crianza de las familias, impregnó de inestabilidad todos los vínculos (familiares, de vecindad, de trabajo). Los derechos de niños y niñas quedaron postergados ante la necesidad de la sobrevivencia.

Vivir y crecer en condiciones de pobreza va asociado a inestabilidad afectiva, precariedad en las condiciones de vivienda, exposición a la estigmatización y la discriminación, entre otras. Un aspecto relevante en este escenario de creciente vulnerabilidad es la migración de adultos jóvenes que se trasladan, en busca de mejores condiciones de vida lo que debilita las capacidades de cuidado y crianza de las familias. Se multiplica el número de niños y niñas con padres y madres 'virtuales', con familias vulnerables a las adversidades y escaso sostén afectivo.

Para comprender integralmente los efectos de la economía, la política y la cultura neoliberal sobre la niñez y la adolescencia debemos tener presente que no nos encontramos ante un modelo económico pragmático y sin ideología como se autopropone; sino ante una propuesta que, junto con la economía impone una concepción de los seres humanos, de la sociedad y de la vida. Una de las características de este pensamiento neoliberal es la radicalización y redefinición de la dicotomía propia del pensamiento moderno entre lo público y lo privado, donde aquello que sucede o se produce en la esfera privada no es considerado del orden de lo

político, y radicalizando dicha postura se llega a que lo político no debe interferir en lo privado, lo cual trae varias consecuencias prácticas: por una parte lo privado, librado de la incidencia de los aspectos políticos e ideológicos, se presenta como el icono de la eficiencia; y por otra parte, el Estado como actor político no debe intervenir en relación a la esfera privada incluyendo las grandes empresas multinacionales, renunciándose así a la función reguladora del Estado. Del mismo modo se colocan en la esfera de lo privado los procesos que afectan a las personas, tales como la exclusión, la pobreza, y el sufrimiento que de ellas deriva. De este modo el Estado claudica en su función de garante de derechos.

Al predominar la representación social del modelo empresarial como sinónimo de excelencia en todos los aspectos de la vida, tanto personales como societales, el propio régimen de bienestar y protección social se impregna de este paradigma, así como también los sistemas de cuidados, la educación y los propios vínculos familiares. Todo se mide en términos de eficiencia y rentabilidad introduciendo el utilitarismo en los vínculos *interpersonales*.

“La empresa, como paradigma de este fin de siglo, desarrolla su propia lógica y su propia episteme, aparece en el imaginario a través de mitos y modelos identificatorios de hombres y mujeres exitosos, “donde el nuevo Dios es la empresa, sus sacerdotes los managers y el rito superior la excelencia”. (Araujo, 2011, p. 9)

En este contexto se produce la denominada privatización de la pobreza, es decir la pobreza es consecuencia del fracaso personal de quienes la padecen. A través de esta operación discursiva la infantilización de la pobreza se naturaliza, estigmatiza y desvincula de las condiciones estructurales que la producen. Esos procesos ideológicos hacen que los niños y niñas pobres sean vistos como “pobres por naturaleza y no como seres humanos que se encuentran en condición social precaria socialmente construida, eventualmente temporaria y transformable” (Sarmiento, 2010, p.182). Esta visión fatalista donde la niñez pobre es considerada como una condición irreversible, justifica así que las políticas públicas se limiten a tímidos actos de asistencialismo impregnados de control social.

De este modo, la privatización de la pobreza construye una representación social según la cual la responsabilidad es de quienes la padecen; mientras que las políticas de infancia son siempre políticas redistributivas, o sea se solventan con la transferencia de recursos de otros sectores en clave de solidaridad social.

De modo contrario desde la representación social neoliberal, mi realización personal nada tiene que ver con lo que, a esos otros, diferentes a mí, les suceda. De esta perspectiva no se percibe como justo ni necesario aportar para que el Estado

solvente las políticas públicas destinadas a garantizar los mínimos civilizatorios para todos y todas. El imaginario central hegemónico nos habla entonces, de un individualismo ampliado donde no hay lugar para abordar solidariamente los problemas colectivos, sino que a lo sumo se restringen a acciones aisladas de caridad individual o corporativa que no se basan en un reconocimiento de derechos sino en acciones que destacan la bondad y la responsabilidad social de quien las realizan. Este es el argumento central de la antisolidaridad que no solo dominó este periodo, sino que persiste en las confrontaciones sobre el lugar del Estado como garante de bienestar y protección, que se actualiza y adquiere mayor visibilidad en momentos de crisis como la que estamos viviendo actualmente.

Mientras clásicamente en las políticas de infancia previas a la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) se contraponía los niños criados y socializados por sus familias por una parte, respecto de los menores que, al carecer de ese sostén familiar se encontraban en 'situación irregular' reservando la intervención desde el Estado a estos últimos; en el nuevo orden impuesto por el liberalismo la partición de la infancia es entre una niñez consumidora y otra pobre o infra consumidora. Y consistentemente la representación social construida desde el discurso neoliberal polariza a la población en general entre ganadores y perdedores, segmentando entre sujetos exitosos respecto de aquellos que se los considera fracasados, introduciendo como novedad en relación a las viejas ideologías capitalistas que el parámetro de éxito es el acceso al consumo. Emerge así una nueva categoría de ser humano incluido, la de consumidores como nuevo término fundante de un oscuro contrato social (Lewkowicz, 2008).

Al enfatizar en la defensa de la libre empresa y de la libre competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, y sobre el control de los monopolios naturales y legales; los derechos sociales y económicos pasan a segundo plano. Ahora será el mercado el que regulará el acceso a bienes y servicios. Esta noción que identifica el 'ser con el tener' y la felicidad con el acceso al consumo, se traslada a las representaciones sociales de la niñez. Este supuesto social incide en la construcción de subjetividades, la autoestima del niño se mide por el tener; el tener es la forma de ser de los 'exitosos'. A su vez la función de los adultos para con los niños es la de proveer, asegurar su acceso al consumo, brindar herramientas y promover actitudes para que en un futuro sean 'consumidores felices'. Esto se vuelve especialmente dañino cuando nos acercamos a la realidad de los y las adolescentes que enfrentan la tensión entre los valores e ideales consumistas y sus limitadas posibilidades de acceso a ese mundo idealizado.

Las políticas educativas, entre ellas la educación superior, no quedan fuera de estas lógicas, y esto fue marcando a los profesionales y a los técnicos que se ocupan de la infancia y la adolescencia. Si bien en Uruguay la Universidad de la República, que congregaba en ese entonces el 93% del estudiantado universitario, mantuvo una postura autónoma y crítica para con el modelo neoliberal en sus diferentes expresiones⁵, la lógica de mercado la fue penetrando de diversas formas. Las expectativas y opciones del estudiantado se impregnó de esta filosofía que mide el éxito personal por el nivel de ingresos, lo que llevó a la desvalorización de propuestas formativas en el ámbito de lo social, la educación y la salud a nivel comunitario, entre otras. Estas lógicas llevaron a un descenso de las matrículas en las carreras de orientación social, una muy baja inversión de los jóvenes profesionales en actualización y profundización de sus conocimientos, e incluso muchos de ellos abandonaron el ejercicio profesional por otras inserciones laborales más rentables. Esta retracción constituirá una dificultad al momento que, en el contexto de un cambio político en 2005 con el acceso al gobierno del primer gobierno progresista, el Estado reasume sus funciones de garante de derechos a través de políticas públicas, y requiere contar con una masa crítica de personal formado para la transformación de los modelos de atención a la población.

Sobre el final de este periodo- setiembre 2004- se aprueba el nuevo Código de la niñez y la adolescencia (Ley N° 17.823) que incluye en el ordenamiento jurídico internacional los postulados de la Convención sobre los Derechos del Niño. La nueva ley se alinea con la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) en el sentido de descentrar las políticas de infancia de la protección especial ampliando el universo destinatario a otros sectores, bajo la consigna 'Todos los niños, todos los derechos'. Pero estas transformaciones se realizan sin dotación presupuestal alguna. Se cambia la denominación del Instituto Nacional del Menor (INAME) a Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU) y se le asigna la función de organismo rector de las políticas de infancia. Esta institución había sufrido desde décadas atrás el proceso de desmantelamiento del Estado y por tanto carecía de las capacidades institucionales para asumir las nuevas funciones. En estas condiciones tuvo que asumir el Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU) la protección de la niñez, llevar adelante

⁵En Uruguay, la educación superior de carácter público y gratuito es solventada con fondos públicos. Esto lleva a que el profesional no sea considerado dueño de su saber sino depositario de un capital teórico técnico que deberá estar al servicio de la sociedad. Se diferencia radicalmente de la formación universitaria privada y paga en que el estudiante invierte un capital en su formación con la expectativa de una futura rentabilidad, donde se considera que el saber es de quien lo adquirió.

el nuevo paradigma, los lineamientos de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y del Código para la Niñez y Adolescencia.

Recomposición del rol del estado como garante de derechos

Desde el 2005 asume un gobierno progresista con un proyecto que propone recuperar el lugar del Estado como organizador y regulador de la vida social, dando un fuerte impulso a las políticas sociales.

El reconfigurado papel del Estado y el renovado interés por el universalismo, luego de la aguda crisis del 2002, retoma el legado estatal proteccionista y el imaginario amortiguador, tal como lo denominara el filósofo Real de Azúa (1916-1977). Este es uno de los factores que explican en lo local, la adhesión mayoritaria de la población en las elecciones de noviembre de 2004, a la coalición de partidos políticos de izquierda y centro izquierda fundada en 1973, denominada Frente Amplio, que accede por primera vez al gobierno, luego de cien años de preeminencia de los partidos políticos fundacionales, e inaugurando de este modo la 'era progresista' (Garcé y Yaffé, 2011).

El giro hacia los gobiernos progresistas en América Latina en los inicios del Siglo XXI cuestiona el Consenso de Washington, y al Nuevo Estado Social se le pide que sea capaz de enfrentar los viejos y los nuevos riesgos sociales de las sociedades globalizadas. Pero este neouniversalismo produce una clara distinción entre la población que se ubica en la zona de integración, respecto de los que se encuentran en proceso de vulnerabilidad y más aún de aquellos que se hayan en estado de exclusión (Castel, 2002), que son quienes padecen la extrema pobreza, enfrentan una multidimensional vulneración de derechos.

En ocasión de asumir el primer directorio de Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU) del gobierno progresista Frente Amplio en 2005, en tanto institución rectora en políticas de infancia, se propuso llevar adelante un plan estratégico desde un enfoque garante de derechos, a partir de un mecanismo de consulta inclusivo y participativo escuchando las voces de múltiples y diversos actores sociales públicos y privados relacionados con la infancia en todo el país, incluida la palabra de los propios niños, niñas y adolescentes. Para ello se realizaron, considerando las franjas de edad de 0 a 3, de 4 y 5, de 6 a 12 y de 13 a 17 años, unas 200 entrevistas individuales y grupales donde la consigna central fuera: ¿Qué está pasando con los derechos de los niños, niñas y adolescentes en el Uruguay actual? Asimismo, se llevaron a cabo aproximadamente 90 talleres, donde participación de entre 1200 a 1500 adultos de los 19 departamentos, incluido Montevideo donde

funciona la capital del país. Como producto de estas consultas se identificaron los tres aspectos más relevantes en relación a la vulneración de derechos. En 13 departamentos se marcaron los conflictos familiares como el factor principal de la vulneración de derechos, en 11 la pobreza, en 5 la violencia, en 4 los problemas nutricionales, de la niñez en situación de calle, y la ausencia de oportunidades para construir un futuro. Este relevamiento verifica a nivel de la percepción de los operadores del sistema infancia, lo que ya evidenciaban los datos empíricos: la fragilización familiar en un contexto de precarización laboral e inseguridad respecto de los mínimos necesarios para una vida digna, la migración de adultos jóvenes y los alarmantes guarismos de pobreza, en especial pobreza infantil. La violencia también emerge como una forma de vulneración de derechos que atraviesa los distintos espacios de la vida cotidiana. Los problemas nutricionales si bien son mencionados solo en 4 de los 18 departamentos, resulta especialmente llamativo en un país productor de alimentos, que no había registrado en su historia situaciones de este tipo. Por su parte, en las ciudades la presencia de niños y adolescentes viviendo en situación de en calle, da cuenta del fracaso o la debilidad del sistema de protección en su conjunto familia, comunidad y Estado.

En este contexto el Estado uruguayo debía reasumir sus obligaciones como garante de derechos, donde el deterioro general alcanzaba a las propias instituciones encargadas de la protección: personal con baja capacitación, infraestructura edilicia insuficiente y deteriorada, pérdida de prestigio social, entre otras. Si bien la coordinación y complementariedad entre sectores e instituciones fue una preocupación constante los logros en este sentido han sido muy escasos a los efectos de responder a las necesidades básicas insatisfechas y a las inequidades educativas, generacionales, étnico-raciales, de género y generaciones, entre otras.

Este es, entonces el marco del pos consenso de Washington, en el que acontece el rediseño de las políticas sociales y de la reestructuración de los regímenes de protección social, cuando por un lado persisten “elementos de las políticas sociales residuales -focalizadas en la pobreza-, por otra parte, la (re) introducción de la equidad como un objetivo y las políticas con énfasis en la inclusión social” (Serna, 2010, p. 13).

La nueva matriz de protección se lleva adelante en el marco de las fragmentadas y polarizadas sociedades hipermodernas (Lipovtesky, 2006; Araujo, 2013). Por un lado los hiperintegrados, regidos por la lógica *managerial* que tienden a resolver a través del mercado el bienestar y la protección; por el otro los excluidos y desafiados, los perdedores del sistema, los supernumerarios o los parias de la modernidad y de la hipermodernidad. De este modo la nueva matriz de bienestar nos

interpela en tanto la segmentación contribuye a reproducir el estigma y refuerza la ruptura del lazo social; mientras los objetivos de las políticas y de las intervenciones postulan como meta la inclusión económica y la inserción social.

Las principales políticas públicas dirigidas a toda la población, durante los tres periodos de gobierno progresista (2005-2009, 2010-2014 y 2015-2019), estuvieron direccionadas a la formalización del empleo, a la reforma del sistema nacional integrado de salud y en educación a la universalización de la educación en la primera infancia. Respecto de ésta el Plan CAIF constituyó uno de los programas centrales. Junto con el establecimiento de nuevos estándares de calidad y la profesionalización del personal, el programa siguió creciendo y sobre 43.036 nacimientos ocurridos y registrados en 2017 (INE, 2018, p.43) la cobertura llegó a 45.000 niños distribuidos en 336 centros en todo el país. Y para 2019 se contaba con 440 Centros CAIF que atienden a 56.000 niños y niñas, dentro de los cuales 8.715 son menores de un año, abarcando la cobertura de 15.386 de un año, 16.289 de dos años, 13.697 de tres años, y unos 2.500 que ya habían cumplido cuatro años. De este modo este plan ha impactado significativamente en la primera infancia.

En lo que refiere a la educación se establece la universalización a partir de los 4 años y la obligatoriedad a partir de los 5 años. También la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) amplía la estructura hacia otras modalidades, orientadas hacia los sectores más empobrecidos. Se distinguen tres tipos de educación ofertados por el Consejo de Educación Inicial y Primaria. El nivel educativo de la Primera Infancia está integrado por tres niveles -3, 4 y 5 años-; la Educación Común corresponde a la educación primaria y se organiza en seis grados de 1° a 6° ya sean Urbanas Comunes, Aprender, Tiempo Completo, Tiempo Extendido, De Práctica y Habiladas de Práctica y Escuelas Rurales; y se cuenta con escuelas en modalidad de Educación Especial.

Mientras por su parte, las políticas sociales se focalizan en la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, creando específicamente, igual que en el resto de la región, un Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). A esta nueva institucionalidad se le encomienda desde marzo de 2005 implementar la Ley N° 17.869, que establece el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), con el objeto de atender la extrema pobreza y la indigencia⁶ heredada del neoliberalismo. Los principales programas fueron el de transferencias monetarias condicionada por un

⁶ Población comprendida por aquellos hogares cuyos ingresos mensuales, exceptuándose las Asignaciones Familiares y prestaciones por invalidez, fueran a la fecha igual o menor a USD del 2005 y tuvieran carencias críticas medidas base a un indicador de bienestar de los hogares (proxy means test), llamado Índice de Carencias Críticas (ICC).

período máximo de 2 años 9 meses; un plan alimentario dirigido a familias con hijos menores de 18 años y a mujeres embarazadas; y programas de inserción socio-laboral a través de trabajos temporarios y protegidos, unidos a instancias de capacitación. Respecto de la vivienda se generó el Programa Asentamientos Precarios y Pensiones y el de Alojamiento a Personas en Situación de Calle. También hubo planes de alfabetización y de promoción de la cultura y la participación social.

Desde el Ministerio de Desarrollo Social se informa que las personas en situación de indigencia pasaron del 3,9% en diciembre del 2004, a 1,7% al finalizar el PANES en diciembre de 2007, cuando se da paso al Plan de Equidad que desplegó estrategias de intervención en trabajo, educación, salud y vivienda, entre otros. De este modo se rediseña la matriz de protección definiendo como objetivos principales disminuir los niveles de equidad entre generaciones, géneros y etnias; consolidar y ampliar la red de asistencia social procurando su articulación con el resto de las políticas públicas universales. Como componente de transformación estructural del período se señalan la Reforma Tributaria que apunta a la redistribución a través del Impuesto a las Retribuciones Personales (IRPF).

En relación a la infancia se destaca a partir de 2008 la creación del Programa de Infancia, Adolescencia y Familia (Infamilia) dentro del MIDES, y la elaboración de la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (ENIA) 2010-2030. En el año 2010, dicha estrategia daría paso a la elaboración de un Plan de Acción, a ser implementado durante el periodo del presidente José Mujica, entre 2010-2015. Dicha estrategia fue pensada en términos de mediano y largo plazo, teniendo como principios orientadores el enfoque de derechos y la equidad de género e intergeneracional. El apoyo a la familia con la finalidad fortalecer la crianza de los niños y la protección a la primera infancia en términos de alimentación, cuidados sanitarios, estimulación oportuna y educación inicial, a modo de prevención de maltrato, abuso y/o explotación infantil.

Este marco surgen en 2012 los programas: Uruguay Crece Contigo (UCC) que tiene como objetivo la primera infancia, interviniendo a partir de las madres desde dos componentes principales: la salud y lo social. También se crea el Programa Equipos Territoriales de Atención a las Familias (ETAF), donde se desarrolla un trabajo de proximidad con las familias mediante el cual se promueva el acceso efectivo a las prestaciones sociales a las que tienen derecho y fortalece a las familias en sus funciones de cuidado, socialización y crianza. Ambos programas fueron diseñados desde una propuesta metodológica novedosa denominada de cercanías, donde el tipo de abordaje que se hace hacia la población objetivo, se basa en el vínculo de

proximidad entre el técnico y las familias, buscando implicarlas en el proceso. Por su parte hacia los adolescentes se generó el Programa Jóvenes en Red, donde los equipos técnicos van hacia los espacios públicos donde se encuentran los jóvenes que desertaron del sistema educativo, pretendiendo incidir sobre las trayectorias educativas y los proyectos laborales.

Las miradas respecto de las políticas de cercanía que se sostuvieron durante la era progresista, difieren entre aquellos que valoran positivamente la proximidad de las políticas públicas en territorio, y quienes entienden que estos procesos afectan la autonomía, reforzando el rol asistencialista del estado, dado que más allá de las buenas intenciones, la personalización del vínculo con el técnico tiende a la sobreimplicación y a invisibilizar la construcción social y estructural de la desigualdad. Otras críticas refieren a que estas políticas sociales no tienen la capacidad de incidir sobre el patrón de acumulación capitalista, sino que solamente minimizan situaciones de pobreza e inciden sobre algunos procesos psicosociales.

Por su parte en el último período 2015-2019 se priorizó el sistema nacional de cuidados, en tanto programa dirigido a las familias, particularmente a las mujeres/madres, incorporando la perspectiva de género. Dado que en los sectores de mayor vulnerabilidad los cuidados están colocados en las familias y particularmente en las mujeres, se espera redistribuir la responsabilidad entre diversos actores, particularmente con el estado, a los efectos de promover autonomía, continuidad del sistema educativo y posibilitar la inserción en el mundo del trabajo de las jóvenes madres.

En la actualidad la especificidad de la protección de la infancia vulnerable le sigue correspondiendo a INAU. En un país cuya población total se estima en 3.449.299, y que según la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística (INE, 2018) las niñas, niños y adolescentes representan el 25% de la población, encontramos que el 15.2% se encuentra bajo la línea de pobreza. En 8 de cada 10 hogares pobres habitan personas menores de 18 años. En este marco Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU) ofrece en 2019 cobertura a 91.923 niños y niñas; donde 51.862 se encuentran entre los 0 a 4 años; 10.149 entre los 4 a 5 años; 16.173, entre los 6 a 12 años; 11.539 entre los 13 a 17 años, así como también registra 48.949 familias atendidas por la institución. Las modalidades de vinculación incluyen 11.533 casos de Atención en la comunidad, 79.463 en Atención Integral de Tiempo Parcial, 6608 privados del derecho a vivir en familia, dentro de los cuales 1770 se encuentran acogidos bajo en régimen de Acogimiento Familiar y 4838 en Atención Integral de Tiempo Completo.

Una clara señal de la intensión política de modificar el lugar tradicionalmente asignado a los niños y niñas por parte de las instituciones de protección es la creación por parte del INAU, en el 2006 del Programa de Participación Infantil y Adolescente (PROPIA). Este programa de alcance nacional promovió la creación de grupos de niños y adolescentes en los 19 departamentos y formó a técnicos como facilitadores de la participación. En el 2009, acompañando un proceso que se venía dando a nivel de la región, el Directorio del Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU) creó el Consejo Asesor y Consultivo, constituido por representantes de cada uno de los 19 departamentos. Este Consejo tiene como cometido asesorar al Directorio en diversos temas relacionados a las políticas de niñez y adolescencia. Esta estructura se consolida a través de la Ley N° 19.785 aprobada en 2019, por la Asamblea General del Poder Legislativo, donde se decreta el Consejo Asesor y Consultivo del Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU) como órgano asesor en materia de políticas públicas programas y acciones relativas a la infancia y la adolescencia. En similar sentido se introduce en el artículo 76 de la Ley General de Educación (Ley N° 18.437 sancionada en 2008) la creación de los Consejos de Participación, integrados por estudiantes, docentes y miembros de la comunidad.

Basados en los estudios empíricos (Roba, 2014; MIDES, 2015; UNICEF, 2017) podemos sostener que, en Uruguay en los últimos 15 años, se han revertido algunos de los efectos del neoliberalismo y se han realizado importantes inversiones públicas en el marco de la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030 elaborada con la participación de un amplio abanico de organizaciones sociales y políticas. Las herencias del neoliberalismo en los niveles de pobreza y desempleo se han revertido, aunque si tomamos los criterios de pobreza multidimensional que incluye indicadores como condiciones de vivienda, nutrición, acceso a agua potable, saneamiento, educación e información, se elevan los guarismos de desigualdad, a pesar de los logros de las políticas desarrolladas en atención a estos aspectos.

Los efectos del neoliberalismo aún permanecen diferidos sobre el conjunto de la sociedad uruguaya, en especial sobre la niñez y la adolescencia. Persisten contextos de pobreza y vulneración de derechos, junto con aspectos culturales relacionados a la discriminación y criminalización de los niños, niñas y adolescentes que continúan activos y parecen reactualizarse en el imaginario social.

A modo de conclusión

Retomando lo planteado podemos afirmar que la propuesta económica, política y cultural del neoliberalismo, en su 'versión uruguaya' impactó tanto a través de las

condiciones materiales de existencia, como en la construcción de representaciones sociales que dan cuenta de los sentidos y significantes que se le otorgan a los acontecimientos y las prácticas. Dichos impactos pueden identificarse en los tres actores que la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) responsabiliza de garantizar los derechos de la niñez y la adolescencia: familia, comunidad y Estado.

En definitiva la vida de los niños, niñas y adolescentes se desenvuelve dentro de entornos conformados por cuatro estructuras concéntricas, interrelacionadas y de condicionamiento recíproco (Bronfenbrenner, 1987), que influyen directa o indirectamente en el desarrollo infantil: el microsistema incluye a los sistemas o contextos más cercanos al niño, como es la familia; el mesosistema está compuesto por las interrelaciones, e intercambios con la comunidad y las instituciones de proximidad presentes en el territorio, entre las que se destaca la escuela; el exosistema, que son las estructuras institucionales de mayor lejanía y servicios para el niño y su familia; y el macrosistema conformado por la política, la economía, la cultura, los marcos normativos y las representaciones sociales que rodean a la niñez en sus diferentes singularidades: pobreza, discapacidad, diversidad étnica.

Tomando este modelo en sentido inverso y respetando la asimetría en cuanto al peso de lo macro sobre los demás subsistemas, se puede decir que desde el espacio macro social, el neoliberalismo reorganiza las formas de distribución y acumulación de la riqueza mediante la desregulación de la actividad económica y laboral. Bienes de carácter social básicos en la vida de los niños como la educación y la salud, pasan a ser considerados como bienes de mercado. Esto compromete una categoría de servicios y prestaciones destinados a asegurar supuestos mínimos civilizatorios para aquella población que no accede a través del mercado, lo cual genera un doble efecto: por una parte, los pobres acceden a servicios pobres en calidad destinados a aquellos que su nivel de ‘fracaso social’ no les permite acceder a lo privado, que en este modelo se identifica con la excelencia. A la vez reafirma la pertenencia niños y familias a una categoría social subalterna y los condena a interactuar con los de su misma condición. Esto los encierra en el círculo de una cultura de la exclusión con los consiguientes valores, modelos y gustos estéticos que no hacen más que profundizar la fragmentación y la brecha de inequidad en el acceso al acervo cultural de la sociedad a la que pertenecen.

El neoliberalismo conlleva simultáneamente la retracción del mesosistema, es decir la acción estatal en relación a las políticas sociales, deteriorando la accesibilidad y la calidad de los servicios públicos, instituye la desregulación laboral obligando a aceptar condiciones de trabajo que interfieren con las funciones materna y paterna; y

promueve valores individualistas muy bien condensados en la expresión ‘hacé la tuya’. La migración es otro aspecto que extrae de las familias a adultos jóvenes delegando el cuidado de sus hijos en otros miembros. El neoliberalismo como propuesta macro social penetra así también al interior de los grupos familiares alterando el microsistema la vida cotidiana de niños y adolescentes.

Si bien el nuevo modelo de protección implementado entre 2005 y 2019 revierte buena parte de estos aspectos, en la niñez y en el tejido social pueden observarse indicadores de la herencia neoliberal que le precede. Los niños y niñas nacidos en los momentos más críticos del ciclo neoliberal están cumpliendo hoy día la mayoría de edad. Los comportamientos, dificultades de aprendizaje, actitudes de rechazo al entorno permiten ver las huellas de la pobreza experimentada en su infancia. Si bien como decíamos en este mismo trabajo la pobreza ha disminuido en forma muy significativa, esto no debe ocultar las grandes dificultades que la sociedad uruguaya tiene para integrar a estos sectores a una vida social plena y autónoma. Dificultades que se incrementan y potencian en un nuevo contexto de crisis sanitaria, social y económica, unido al retorno de políticas que privilegian a los actores sociales del sector privado. Resulta inquietante que a 30 años de la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño y luego de 15 años de recuperación del rol del estado y de reconstrucción del sistema de protección, retomen protagonismo político expresiones de discursos anti derechos que promueven la reimplantación de modelos neoliberales. Y ciertamente, siempre que se configura una crisis de protección y cuidado, la niñez es la más afectada.

Al igual que en el resto de América Latina, se vuelven a escuchar voces que reivindican la necesidad de reducir el Estado, cuestionando la inversión social. Retornan posturas que procuran ‘combatir’ la pobreza tomando como centro del problema a quienes lo padecen, negando la existencia de determinantes estructurales. A esto se suma la línea discursiva referida a la seguridad donde los derechos de unos se ven como obstáculo a la protección de los derechos de otros, llevando a definir la existencia de personas ‘sin derecho a tener derechos’. La criminalización de los sectores más vulnerables y, en especial de la niñez y la adolescencia refuerza la idea de que la sociedad no debe invertir recursos en su atención. Estos planteos conviven y se refuerzan con ciertos discursos religiosos que sacralizan las formas tradicionales de relación entre los géneros y las generaciones, sin admitir posibilidades de transformación, y plantea explícitamente la restauración del viejo orden adultocéntrico y patriarcal. El eco que estas pueden encontrar en importantes sectores de la población, y la incidencia de las mismas en el resultado electoral del 2019, lo que nos

hace reflexionar sobre la debilidad con que el paradigma de derechos ha sido incorporado en la sociedad, y da cuenta de la amenaza de un retorno de los modelos y concepciones que parecían sepultadas por la experiencia sociohistórica.

Referencias

- Amarante, V. y Labat, J.P. (coords.) (2018) Las políticas públicas dirigidas a la infancia: aportes desde el Uruguay (LC/TS.2018/68-LC/MVD/TS.2018/3), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). En https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44155/1/S1800463_es.
- Araujo, A. (2013) *Todos los tiempos. El tiempo. Vida cotidiana y trabajo en la Hipermodernidad*. Montevideo: Psicolibros
- Barcena, A. (2016) El Pensamiento Económico en la CEPAL. Pasado y Presente. En *Reflexiones sobre el desarrollo en América Latina y el Caribe: conferencias magistrales 2015*. Santiago: CEPAL, 2016. LC/G.2677. p. 51-71
- Bronfenbrenner, U. (1987) *La ecología del desarrollo humano*. Barcelona: Paidós
- Cardoso, F.H. y Faletto, E. (1969) *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México DF: Siglo XXI.
- Castel, R. (2002) *Metamorfosis de la cuestión social: una crónica del asalariado*. Buenos Aires: Paidós Ibérica
- Castel, R. (1997) *De la exclusión como estado a la vulnerabilidad como proceso*. Buenos Aires: Paidós.
- CEPAL (1990) *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria para América Latina y el Caribe en los años noventa*. Santiago de Chile: Naciones Unidas -CEPAL. Disponible en <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2102-transformacion-productiva-equidad-la-tarea-prioritaria-desarrollo-america-latina>
- Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (2010-2030). Bases para su implementación. Consejo Nacional de Políticas Sociales. Comité de Coordinación estratégica de infancia y adolescencia. Disponible en http://ruandi.org.uy/sitiowordpress/wp-content/uploads/2014/05/DI_Doc_3_eniabases1.pdf
- Garce, F y Yaffe, J (2011) *La era progresista. Hacia un nuevo modelo de desarrollo*. Montevideo: Fin de siglo
- Giorgi, V. (2003) *Construcción de la subjetividad en la exclusión*. Montevideo: Atlántica
- Instituto Nacional de Estadística (2018) Anuario Estadístico 2018. Montevideo: INE. Disponible en <http://www.ine.gub.uy/documents/10181/559909/Anuario+Estad%C3%ADstico+Nacional+2018/46660ce3-eb26-484e-b295-f4327499de8b>
- INAU (2019) Estudio de población y proyectos. Disponible en <https://www.inau.gub.uy/estudios-de-poblacion-y-proyectos/item/2184-ano-2019>
- Jodelet, D. (1985) La representación social: teoría, método y técnica. En Moscovici, S. (comp.) *Psicología Social*. Volumen 2. Buenos Aires: Paidós.
- Lipovetsky, G. (2006) *Los tiempos hipermodernos*. Barcelona: Anagrama

- Kaztman, R. y F. (2004) *Panorama de la infancia y la familia en Uruguay*. Programa de Investigación sobre Integración, Pobreza y Exclusión Social (IPES) de la Facultad de Ciencias Sociales y Comunicación, Universidad Católica del Uruguay. Montevideo: Trilce. Disponible en <http://ucu.edu.uy/sites/default/files/libros/pdf/infancia.pdf>.
- Lewkowicz, I. (2008) *Pensar sin Estado La subjetividad en la era de la fluidez*. Buenos Aires: Paidós.
- Midaglia, C. y Castillo, M. y Fuentes, G. (2011) El Significado Político del Ministerio de los Ministerios Sociales en Argentina, Chile y Uruguay, en *Revista Chilena de Administración Pública*, (15-16), 123-154.
- Neffa (2003) Los riesgos psicosociales del trabajo. Contribuciones a su estudio. Buenos Aires: CEIL-CONICET Archivo Digital: ISBN 978-987-21579-9-9. Disponible en <http://www.ceil-conicet.gov.ar/wp-content/uploads/2015/11/Neffa-Riesgos-psicosociales-trabajo.pdf>
- Poder Legislativo (2004). Código de la Niñez y la Adolescencia. Ley N° 17.823. Disponible en <http://archivo.presidencia.gub.uy/ley/2004090801.html>
- Poder Legislativo (2019) Ley N° 19.785. Consejo Asesor y Consultivo (CAC) del Directorio de INAU. Disponible en <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/docu1676107157647.htm>
- Poder Legislativo (2008) Ley N° 18.437 Ley General de Educación. Disponible en <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp4426428.htm>
- Presidencia de la República (2018) Reporte Uruguay 2017. Montevideo: OPP-MIDES. Disponible en <http://200.40.96.180/images/ReporteUruguay2017.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1999). *Informe de Desarrollo Humano en Uruguay 1999*. Montevideo: PNUD.
- Rebellato, J. L. (1995) *La encrucijada de la ética*. Montevideo: Nordan-MFAL
- Roba, O. (2014) *Medición de la pobreza infantil en Uruguay*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales. Recuperado de <https://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2014/09/Roba.pdf>
- Sarmiento, M. J. (2010) Pobreza infantil: factos, interpretações e desafios Políticos. En Sarmiento; M.J. y Veiga, F. (org.) *Pobreza das crianças: realidades, desafios, propostas*. Famalicão: Ed. Húmus
- Serna, M. (coord.) (2010) *Pobreza y desigualdad en Uruguay: una relación en debate*. Montevideo: CLACSO-FCD-DS
- UNICEF (2009). Observatorio de los derechos de la infancia y la adolescencia en Uruguay 2009. Álvaro Arroyo [et al.] Montevideo: UNICEF. Disponible en http://www.unicef.org/uruguay/spa-nish/uy_activitiesObservatorio2009ParteI.pdf
- UNICEF (2017) Poner fin a la pobreza infantil en Uruguay. Un objetivo posible para la política pública. Uruguay: Unicef. Recuperado de https://www.bibliotecaunicef.uy/doc_num.php?explnum_id=181
- Weisz, C. (2017) La Representación Social como categoría teórica y estrategia metodológica. En *Revista CES Psicología* [online], 10(1), 99-108. Disponible en: <http://revistas.ces.edu.co/index.php/psicologia/article/view/3781>