

# **El gobierno de la infancia: La trama del Patronato de Menores en Entre Ríos. Un acercamiento al —problema del menor‖ durante las primeras décadas del siglo XX.**

Haimovich Hugo Alejandro.

Cita:

Haimovich Hugo Alejandro (2011). *El gobierno de la infancia: La trama del Patronato de Menores en Entre Ríos. Un acercamiento al —problema del menor‖ durante las primeras décadas del siglo XX.* XIII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia de la Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Catamarca, Catamarca.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-071/147>

## MESA 22

Historia de la Justicia en el Río de la Plata y América Latina (Ss. XVIII-XX)

Coordinadores: Darío Barrera y Juan Manuel Palacio

Título de la ponencia: El gobierno de la infancia: La trama del Patronato de Menores en Entre Ríos. Un acercamiento al “problema del menor” durante las primeras décadas del siglo XX.

Autor: Haimovich Hugo Alejandro (UNER – UADER)

Pertenencia institucional: UNER – UADER

Documento de identidad: 18.071.232

Correo electrónico: haimovich.alejandro@gmail.com

Autorización para publicar: Si

### **Resumen:**

En este trabajo se intentara dar cuenta de ciertos procesos referentes a la polisémica construcción de dispositivos normativos e institucionales vinculados a la emergencia y consolidación del Paradigma de la Situación Irregular o Paradigma Tutelar en la Provincia de Entre Ríos, a partir de la sanción de la Ley Nacional N° 10903 de Patronato de Menores en 1919.

La sanción de la denominada coloquialmente “ley Agote”, inscribió normativamente al Estado argentino en el entramado de un corpus de estrategias de gobierno y control sobre la infancia cuyas racionalidades se vincularon con una lógica tutelar de institucionalización nucleadas alrededor de la figura del Patronato del Estado, Patronato ejercido por ciertas agencias judiciales y con el soporte técnico administrativo de diversas instituciones específicas.

La construcción de este modelo de intervención política sobre la infancia recurre a la reconfiguración de instituciones preexistentes por un lado y a la invención de espacios especializados como los tribunales de menores u organismos técnicos administrativos en la Nación y en las Provincias. El proceso no es automático sino que reviste características complejas y contradictorias, observándose en tal contexto disputas políticas, sociales, jurídicas, discursivas y simbólicas cuyas expresiones regionales adquirieron sus propias particularidades.

Procuramos analizar algunos de estos procesos y algunas de estas disputas en la Provincia de Entre Ríos.

El corpus documental trabajado para esta ponencia consiste en normas provinciales, memorias del ministerio de gobierno, justicia e instrucción pública, memorias del patronato de menores de la provincia, periódicos de la época y publicaciones oficiales.

## **I- Introducción**

*“Este niño debe recibir los cuidados y la atención apropiadas”*  
The Kid  
Charles Chaplin.  
1921

Nuestra ponencia se inscribe en el contexto de una investigación de largo aliento sobre dispositivos normativos, prácticas y discursos articulados en torno al “problema del menor” en la Provincia de Entre Ríos en los finales del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX, trabajo de investigación que se desarrolla en el Marco de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Entre Ríos.

En los últimos años la problemática de la infancia “abandonada y delincuente” ha sido objeto de estudio de la historiografía, la sociología y el derecho con producción abundante de literatura al respecto, literatura que se ha centrado fundamentalmente en los procesos desarrollados en la ciudad y en la provincia de Buenos Aires<sup>1</sup>.

Las publicaciones citadas ponen de manifiesto el carácter polisémico del proceso de construcción y aplicación del complejo tutelar sobre la infancia a partir del juego de una serie diversa de instituciones, prácticas y discursos en donde la agencia judicial se constituye en la agencia nodal de intervención y la institucionalización en la política pública estratégica.

El paradigma tutelar se constituye en la respuesta estatal especializada para atender las demandas de la cuestión social vinculadas a ese colectivo heterogéneo que denominamos modernamente como “la infancia”. Precisamente esta heterogeneidad se configura como uno de los obstáculos más importantes para que aquella respuesta se vuelva eficiente en términos de una economía política de la gubernamentalidad estatal, por lo que deberá ser simplificada desde una mirada binaria que abre al interior de la

---

<sup>1</sup> Entre otros: Aversa 2006, Carli 2002, Ciafardo 1992, Daroqui y Guemureman 1999, García Méndez 1998, Ríos y Talak 2000, Zapiola 2006, 2006-a, 2007, Macri 2005, Stagno 2008.

categoría dos grandes espacios, el de la minoridad y el de la niñez, espacios que serán objeto de políticas, normas, intervenciones y discursos diferenciados<sup>2</sup>.

El menor entonces será el destinatario fundamental de la tutela pública construyéndose como el portador privilegiado de las cualidades de “abandonado” y “delincuente”, cualidades ambas que lo configuran a la vez como un sujeto en peligro (para sí) y peligroso (para la sociedad). Ambas cualidades habilitan la intervención del Estado que no estarán basadas en el principio automático del discurso jurídico penal liberal (principio de legalidad) sino en formulas amplias, imprecisas y ambiguas<sup>3</sup> que autorizan respuestas estatales jurídico/penales y asistenciales que se confunden jurisdiccionalmente y que culminaran generalmente en la misma medida protectiva/educativa/sancionatoria: la internación en reformatorios, institutos o colonias privados o estatales.

La siguiente cita del discurso inaugural de Paul Deschanel, en el Primer Congreso Internacional de Tribunales de Menores de Paris (1911), sintetiza con llamativa precisión los elementos discursivos estratégicos del complejo tutelar: *“Yo me siento muy feliz de poder transmitir una fé profunda en el futuro de los tribunales para niños. Tengo la certeza que en algunos años todos los países civilizados los habrán completamente organizado. Estos tribunales se transformarán en todas partes, en centros de acción para la lucha contra la criminalidad juvenil. No sólo ayudándonos a recuperar la infancia caída, sino también a preservar la infancia en peligro moral. Estos tribunales podrán transformarse además, en auxiliares de la aplicación de las leyes escolares y las leyes del trabajo. Alrededor de ellos se agruparán las obras admirables de la iniciativa privada, sin las cuales la acción de los poderes públicos no podría ser eficaz. Al mismo tiempo que mantienen la represión indispensable, suministrarán una justicia iluminada, apropiada a quienes deben ser juzgados. Serán al mismo tiempo la mejor protección de la infancia abandonada y culpable y la salvaguarda más eficaz de la sociedad”*<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Sin embargo las categorías construidas al interior de la infancia no se agotan aquí. Los menores que trabajan en sectores productivos, alejados de la situación de calle constituyen otro colectivo al cual no estarán destinado, prima facie, los dispositivos tutelares aunque tampoco encuadrarán dentro de la categoría del niño alumno o hijo (Zapiola 2006, Macri 2005)

<sup>3</sup> “Situación irregular”, “abandono material o moral”, “peligro moral o material”, etc.; se presentan como formulas vagas conceptualmente con la amplitud suficiente para habilitar la intervención estatal en prácticamente cualquier situacionalidad. Ver Ley 10913, art. 21.

<sup>4</sup> Actas del 1er Congreso Internacional de Tribunales de Menores, Paris 1911 (Citado por Garcia Mendez 1998)

Los "menores", incorporados marginal y clandestinamente al proceso productivo, quedan fuera del discurso jurídico penal liberal y por ende, privados de aquellas conquistas constitucionales frente al poder punitivo estatal. El derecho de menores, se creará sobre una base jurídica cultural colmada de eufemismos y "como si". El estado de la cuestión penitenciaria y la condición de la infancia-adolescencia, constituyen motivo suficiente para el nacimiento del movimiento de los Reformadores. El paradigma tutelar se informara en gran parte en base a Criterios criminológicos positivistas (resocialización, terapéutica, defensa social, etc). De esa concepción positivista se derivará un sistema de justicia de menores que justifica las reacciones estatales coactivas frente a infractores (o "potenciales infractores") de la ley penal a partir de las ideas del tratamiento, la resocialización —o neutralización en su caso— y, finalmente, de la defensa de la sociedad frente a los peligrosos. Desde la perspectiva de las teorías del castigo, tal justificación ha sido llamada prevención especial y dio paso al reemplazo de las penas por medidas de seguridad, terapéuticas o tutelares.

Será el "menor" quien está en situación irregular y por ello es intervenido; son sus condiciones personales, familiares y sociales, las que lo convierten en un "menor en situación irregular" y por eso tanto él como su familia se constituirán en objeto de intervenciones estatales coactivas (GARCIA MENDEZ 1998, PLATT 2001, DAROQUI y GUEMUREMAN 1999).

En Argentina, la ley de Patronato de Menores 10913, coloquialmente conocida como "Ley Agote", inserta normativamente a nuestro país en el complejo tutelar. Sin embargo, intentos previos de respuestas a la cuestión social de la infancia venían plasmándose en las décadas anteriores, articulados en torno a políticas y debates de tono jurídico, médico, eugenésico, laboral, educativo, etc. (ZAPIOLA 2006, STAGNO 2008, CARLI 2002). El famoso texto de José Ingenieros sobre los canillitas y la delincuencia precoz<sup>5</sup> y sus controversias con "El monitor de la educación común", la publicación del Consejo de Educación, son una muestra de ello. La ley Agote de alguna manera zanja el debate, al menos normativamente, sobre el tipo de respuesta de gobierno sobre la infancia.

La preexistencia de numerosas instituciones de encierro privadas, asociadas a la beneficencia, más las colonias y reformatorios estatales existentes tendrán características isomórficas en relación al nuevo esquema, articulándose con los

---

<sup>5</sup> "Los niños vendedores de diarios en nuestra delincuencia precoz", *Anales del Patronato de la Infancia*, año XIII, tomo 13, nº 4-5, 1905.

dispositivos patronales que se irán generando (las obras admirables de la iniciativa privada sin las cuales las acciones de los poderes públicos no podrá ser eficaz, como expresaba Deschanel).

Sin embargo, la construcción y aplicación de los dispositivos tutelares distará de ser mecánica y homogénea. Los discursos especializados y normativos que construyen una tipología del menor abandonado y delincuente, en peligro y peligroso; tensionan con las representaciones sociales y el imaginario cultural de la época. Los niños callejeros, habitantes de los conventillos, canillitas, pillos, mal entretenidos y vagos no encarnan necesariamente aquellas cualidades que el discurso tutelar les asigna (ZAPIOLA 2007). Por otra parte la carencia de recursos financieros implica que numerosas jurisdicciones se vean imposibilitadas de atender a las necesidades instrumentales y operativas demandadas por la legislación (puesta en funcionamiento de los Tribunales de Menores, formación del personal especializado, construcción de las instituciones de secuestro, etc). Asimismo la disputa de diversos discursos y prácticas especializadas (por ejemplo el discurso medico forense) con la agencia judicial y de esta misma y las agencias administrativas enrarecen el juego (GARCIA MENDEZ 1998).

El proceso de construcción de las agencias e instituciones requeridas entonces, distará de ser automático. El primer Tribunal de Menores de Argentina fue el creado el 3 de enero de 1938, en Buenos Aires, seguido en 1939 por los de Mendoza y Santa Fe. En la Pcia. de Córdoba se constituirá un tribunal oral en 1942 (SEOANE 1977); mientras, el Patronato Nacional de Menores comenzará a funcionar en 1931.

En la Provincia de Entre Ríos la institucionalización de los tribunales de menores se dará en forma tardía, creándose el primer juzgado penal de menores recién en el año 1991. Diez años mas tarde se creara el fuero de familia con dos juzgados de familia y menores , conservándose el juzgado penal para las causas criminales.

Al igual que en el resto de las jurisdicciones, mientras no se crearan los tribunales de menores la competencia que atribuía la Ley Agote se asignó en general a los Juzgados Penales y al Ministerio Pupilar.

Los organismos técnicos administrativos comienzan a institucionalizarse en la década del 40, culminando en la creación del Consejo Provincial del menor en 1958.

No obstante la morosidad en la institucionalización de un sistema adecuado a lo prescripto por la Ley de Patronato, se dieron en el contexto provincial una diversidad de discusiones, propuestas, intentos y debates sobre las instituciones y normas necesarias y la adecuación de las preexistentes. Asimismo, al igual que en el orden nacional,

preexistían un conjunto de instituciones benéficas o de caridad, en su mayoría relacionadas con la Iglesia católica, que dirigían diversos institutos de encierro (cerrados, semicerrados o abiertos) cuyo funcionamiento no se altera en forma sustancial con la sanción de la Ley 10903, mas allá de los cambios que se produjeron en relación a un cierto número de ellos en cuanto a su relación funcional y económica con el Estado provincial.

En los apartados siguientes se intentará dar cuenta de alguno de estos procesos.

## II- Apuntes sobre “el problema del menor” en la Provincia de Entre Ríos

*“Mientras el niño no se haya hecho esclavo de nuestras preocupaciones siempre es su primer deseo estar a su gusto y libre, el traje más cómodo y que menos lo sujeta será para él el mas precioso”*

J.J. Rousseau  
Emilio y la educación

En 1973 el Consejo provincial del Menor edita una publicación institucional titulada “El problema del Menor”, donde podemos encontrar diversos aspectos del funcionamiento de la institución, algunas cronologías parciales y referencias normativas diversas<sup>6</sup>.

El título de la publicación es suficientemente simbólico. La generalidad de los actores involucrados en el plexo del complejo tutelar, construyen o visualizan a ciertos espacios al interior de la infancia como un problema cuyas aristas fundamentales la constituyen las dimensiones asistenciales y criminales.

A lo largo de la historia la infancia desvalida y delincuente es en sí una situación problemática que presenta demandas y desafíos de gobierno, control, disciplina, profilaxis, moralidad, instrucción.

El caso entrerriano aparece en principio presentando algunas particularidades dignas de atención. Es una de las jurisdicciones provinciales con mayor morosidad a la hora de institucionalizar los juzgados de menores, pero resulta mas dinámica en cuanto a los organismos técnicos administrativos y al patronato provincial, incluyéndose la

---

<sup>6</sup> “El Problema del Menor” Publicación institucional del Consejo del Menor de la Provincia de Entre Ríos. Parana, Imprenta Oficial de la Provincia, 1973. La publicación no referencia autor o autores específicos mas allá de los agradecimientos a colaboradores. A partir de aquí la publicación se citara como “PM 1973”

creación de un organismo especializado, Consejo del Menor en 1958, tipo de organismo del cual aún hoy algunas provincias carecen.

Por otra parte debe recordarse que en la Provincia se dio un proceso de modernización de sus instituciones judiciales y de sus normas jurídico penales durante el siglo XIX en función de su juego político en los vaivenes históricos en la construcción del Estado Nacional, fundamentalmente durante el liderazgo urquizista y la calidad de Paraná como capital de la Confederación Argentina.

Este pasado no tan lejano a principios del siglo XX, tendría influencia en los procesos de construcción del gobierno de la infancia entrerriana, por el juego de diversas instituciones y prácticas preexistentes.

El 5 de abril de 1917, el diario “El Orden” de la ciudad de Santa Fe<sup>7</sup> elogiaba calurosamente las medidas dispuestas por los ministros del Poder Ejecutivo de la provincia de Entre Ríos, el presidente del consejo de educación, el intendente municipal de la ciudad de Paraná y el jefe de policía en relación a los menores vagos que deambulando “en legión” por los espacios públicos daban un espectáculo poco digno. Las medidas dispuestas por los funcionarios según la fuente consistían en disponer batidas policiales para detener a los menores vagos, enviar al asilo de Menores de la Colonia Centenario<sup>8</sup> a los menores que no tuvieran padres o tutores, ordenar a los padres cumplir con las disposiciones de las leyes escolares y adoptar las medidas necesarias para librar a los hijos de la vagancia, dar alojamiento en el local que antes ocupara la asistencia pública a todos los menores hasta tanto se cumplieran las medidas anteriores.

Esta suerte de reunión extraordinaria de funcionarios provinciales y municipales parece responder menos a la necesidad de fijar pautas de acción para el problema de la vagancia que a dar respuesta a posibles situaciones circunstanciales receptadas por la prensa de la época.

De hecho, ya el Reglamento General de Policías para la Provincia de Entre Ríos, de enero de 1904<sup>9</sup>, contenía en su Título XVI, Cap. XLIII, disposiciones relativas a la

---

<sup>7</sup> Disponible en la Hemeroteca Digital Fray Francisco de Paula Castañeda, del Archivo de la Provincia de Santa Fe <http://www.hemerotecadigital.com.ar>

<sup>8</sup> La Colonia Centenario, posteriormente Asilo Saenz Peña, se erigió como dispositivo asilar público en la ciudad de Viale, según ley 2324 de 1911.

<sup>9</sup> El reglamento, decreto del Gob. Salvador Macía y promulgado como ley por la legislatura entrerriana durante el gobierno de Enrique Carbó, vino a reemplazar el viejo reglamento policial de 1835 dictado por Pascual Echagüe. El reglamento de 1904 tuvo vigencia hasta el año 1952 (“Síntesis histórica de la creación de la Policía de la Provincia de Entre Ríos”, en el sitio oficial de la Policía de la Provincia de Entre Ríos - <http://www.entrierios.gov.ar/policia>).

protección de menores y a daños causados por estos, además de referencias a la corrupción, sustracción y abandono de menores.

Así el art. 404 establecía que la policía tenía el deber de velar por la seguridad y la moral de los menores así como de evitar los daños que estos pudieran causar. El art. 408 refiere a los menores vagos y malentrenidos tarifando un procedimiento respecto de los menores de 17 años que se encuentren en bailes públicos o casas de tolerancia, calles, plazas, paseos públicos o atrios de los templos, entretenidos en juegos prohibidos, vertiendo palabras obscenas, arrojando piedras o cometiendo cualquier acto indecoroso.<sup>10</sup>

Una remarcable diferencia por género asociada a la cuestión de la prostitución se encuentra en el art. 409. La norma establecía que, si se encontraban en las casas de tolerancia, asilados o empleados, a mujeres menores de 18 y a varones menores de 17; debían estos últimos ser entregados a sus padres o guardadores mientras aquellas debían ser internadas en un asilo.

En el caso de los menores abandonados o huérfanos el cuerpo policial debía como primera opción depositarlos en familia honesta, informando la situación al jefe de Policía o Juez de paz para que estos lo pusieran oportunamente a disposición del Defensor de Menores.<sup>11</sup>

La fuente que trabajamos nos permite ubicar a algunos actores principales en la intervención jurídica de la infancia a principios del siglo XX: La policía, los Jueces de Paz, los Defensores de Pobres y Menores, los asilos. A ellos debe sumarse por supuesto los jueces criminales que debían entender en caso de delito<sup>12</sup>. Pero los actores involucrados no se agotan aquí ni las intervenciones serán unidimensionales.

La Entre Ríos de las primeras décadas del siglo XX debía lidiar con diversos escenarios donde la salud pública se encontraba comprometida. Brotes de peste bubónica y gripe ponían en jaque a las autoridades sanitarias, junto a enfermedades endémicas como la tuberculosis, la tifoidea y la lepra. En 1916 y 1918 la tasa de mortalidad representó situaciones críticas. En ese contexto se regulaba el ejercicio de la

---

<sup>10</sup> El procedimiento consistía en recoger a los menores de los sitios indicados, proceder a la averiguación del paradero de los padres o guardadores a quienes se les sería entregado en caso de ser la primera felonía. En el caso de que no se encontraran a los padres o guardadores o bien cuando existiesen dudas sobre la legitimidad de la guarda, debían ser entregados al Jefe de Policía o al juez de Paz.

<sup>11</sup> Art. 410

<sup>12</sup> Art. 411. Cabe señalar que el Reglamento asigna un específico funcionario policial, el comisario de sección, la responsabilidad primigenia en cuanto al cumplimiento de los dispositivos citados, lo que podría ser observado como una suerte de antecedente de las futuras comisarías del menor, que serán creadas varias décadas mas adelante.

profesión médica o arte de curar, las competencias farmacéuticas, el ejercicio de la veterinaria y la odontología, la enfermería o la optometría, para combatir “la charlatanería y el comercio profesional”<sup>13</sup>.

El informe de Roballos da cuenta específicamente de las preocupaciones estatales sobre la salud e higiene de la infancia entrerriana. Allí se señalan las altas tasas de mortalidad infantil declamando la necesidad impostergable de la lucha contra el flagelo<sup>14</sup>. Las causas más habituales son las enfermedades del “aparato digestivo” del lactante (gastroenteritis, atrepsias y diarreas) y las afecciones respiratorias además de patologías tales como “debilidades congénitas” y tétanos.

Las imputaciones serán previsibles. La carencia de hábitos de higiene, el empirismo y la ignorancia materna se sindicaron como los principales responsables. Asimismo se señalan las complicaciones que surgen durante el parto diagnosticando como un serio problema la “insuficiencia numérica o individual de las parteras”<sup>15</sup>.

Roballos postula como principal medida de defensa contra la mortalidad infantil a la “educación popular” ubicando en lugar estratégico a la escuela pública como “primer baluarte de la vida”. En ese sentido aboga por la enseñanza en la escuela de la Puericultura. Pero este llamado no se circunscribirá solamente a los ámbitos escolares sino que incorpora a las sociedades de beneficencia y a las de protección de la infancia, poniendo como ejemplo iniciativas tales como la “Cartilla de las Madres” elaborada por el Dr. Delio Aguilar, recepcionada normativamente por ordenanza del Consejo Deliberante de la Capital Federal<sup>16</sup>.

La misma fuente consultada nos presenta preocupaciones y demandas sobre la infancia en los ámbitos educativo y de legislación y protección del trabajo<sup>17</sup>.

Sin embargo, una de las preocupaciones más relevantes del gobierno provincial en torno a la infancia en el período, parece constituirla la cuestión de la institucionalización pública de los menores bajo el modelo de la colonia reformativo, cuyo paradigma nacional lo constituía la Colonia Marcos Paz.

---

<sup>13</sup> Memoria del Ministerio de Gobierno, Justicia e Instrucción Pública del gobierno de Entre Ríos (MMGJI), 1918-1922. Informe del Dr. Antonio Roballos.

<sup>14</sup> En el período 1900-1920 cada 1000 niños nacidos vivos fallecieron antes del año 140. La tasa implicaba una 3era parte del total de las personas fallecidas. (MMGJI 18-22, Pag. 135).

<sup>15</sup> MMGJI 18-22, Pag. 137. En relación a esta problemática la Provincia había establecido una escuela de obstetricia pública.

<sup>16</sup> MMGJI 18-22, Pag. 137

<sup>17</sup> Estadísticas laborales presentes en la fuente indican que un 11, 22% de las personas que trabajan en los establecimientos de la provincia son menores, siendo las actividades más habituales de los mismos las desarrolladas en imprentas, talleres mecánicos y tabacos. (MMGJI 18-22 Pag.473)

En tal sentido el P.E. propondrá a la legislatura la creación de una colonia-reformatorio para menores delincuentes.<sup>18</sup>

La estadística policial refiere que en el periodo 1918-1921 ingresan a las comisarías de policía por delitos diversos (fundamentalmente lesiones y hurtos) y contravenciones, 186 menores de 16 años y 4458 menores entre 16 y 20 años. Otros datos refieren al número de menores detenidos en los años 1920 y 1921 siendo este de 956 menores de 16 años y 1281 menores entre 16 y 20 años.<sup>19</sup>

La estadística de hechos criminales, incendios y accidentes indica que entre 1918 y 1921 se registran 84 casos de menores vagos, 214 menores fugados y 250 menores entregados por su guardador. Como referencia para mensurar el número absoluto indicamos que en dicho periodo se consignan 493 casos de hurtos totales sin discriminación etaria.<sup>20</sup>

La fundamentación del proyecto de creación de la colonia reformatorio presenta un registro discursivo acorde a los discursos especializados de la época<sup>21</sup>. Se diagnóstica que el sistema carcelario de la provincia resulta obsoleto y no adecuado a los avances científicos criminológicos y a la evolución del derecho penal. Las instituciones penales, se alega, no presentan espacios para tratamiento y alojamiento diferenciados más allá que el de la clase y gravedad de la pena, no contemplándose ninguno de los factores personales que deben estar presentes en los sistemas modernos. Con notoria impronta del positivismo criminológico, el proyecto aboga por un desplazamiento de la categoría del “delito entidad” hacia la del “delincuente entidad”.

El autor estima imposible una reforma integral del sistema carcelario dado el costo y las carencias financieras de la provincia, postulando entonces la priorización de la intervención sobre los menores dado que ellos son: “...*la parte de la población que mas interesa, la que social y económicamente tiene mas importancia, la que es susceptible de mas fáciles ensayos de aplicación de los tratamientos penitenciarios*”

---

<sup>18</sup> MMGJI 18-22, Tomo III, Pags. 981 y subs.

<sup>19</sup> MMGJI 18-22, Cuadro N° 10. En las franjas etarias referenciadas mas del 90% corresponden a menores varones.

<sup>20</sup> MMGJI 18-22. Cuadro N° 2. Las estadísticas oficiales de “delincuencia” en los períodos posteriores muestran una importante inflación criminalizadora. En el período 1922-1926 se registran más de 2300 casos de menores de 15 años involucrados en conductas delictivas y más de 9000 casos de menores entre 16 y 20 años. La intervención penal se robustece entonces en este período de manera significativa. Si bien, dado el trayecto incipiente de esta investigación, no se cuenta aún con los elementos suficientes para evaluar el fenómeno en profundidad; parece razonable intuir que la consolidación en la aplicación del nuevo código penal de la nación y de la ley de patronato resultarán variables significativas. (MMGJI 22-26)

<sup>21</sup> El proyecto es firmado por el fiscal de estado Eduardo Laurencena quien sería electo gobernador en el periodo 1926-1930

*modernos; la que requiere mas indispensablemente procurar su reforma moral, y por ultimo, aunque pese decirlo; la mas descuidada por nuestros legisladores y la menos atendido dentro de la preceptiva carcelaria de nuestra administración”* (resaltado nuestro).<sup>22</sup>

A tono con el clima de época, el proyecto Laurencena ubica al trabajo como elemento estratégico de la institucionalización. Este debe ser productivo, higiénico y de fácil aprendizaje, variado y atractivo. El trabajo carcelario, se expresa, no debe competir con los emprendimientos de la región en la que se ubique la colonia y por ello mismo se propone el modelo de colonia agrícola, tipo de trabajo por otra parte que resultaría mas apto para su desarrollo por parte de los menores de edad.

El proyecto propone la construcción de un establecimiento con capacidad para 250 a 300 reclusos, dispuestos en pabellones independientes de 40 reclusos cada uno. Esta distribución por pabellón permitiría la clasificación de los menores en base a sus aptitudes físicas y mentales, edad, conducta, moralidad, entre otras variables. Asimismo esta disposición arquitectónica facilita la vigilancia y ejercicio de la disciplina de celadores y maestros.<sup>23</sup>

El articulado del proyecto propone establecer, entre otras cuestiones, que en la colonia reformativa debían ser internados todos los menores de edad que caigan bajo la acción de la justicia provincial por imputación de un delito, ya sea en carácter de condenados o procesados. Para ello, los jueces del crimen desde el momento en que el trámite del proceso no necesite de la presencia del menor, debían disponer la internación. Se insta asimismo a los Defensores de Menores a urgir los procedimientos en los cuales existan menores detenidos a fines de abreviar el tiempo que permanecían en otro tipo de establecimientos apresurando su traslado a la colonia<sup>24</sup>.

Los menores inimputables debían tener el mismo destino.

El resto del proyecto, articulado y bases de acción giran fundamentalmente en torno a la organización y disposición edilicia, tipo de pabellones y cuerpos, características del terreno que debía adquirirse (300 a 500 has.), las modalidades y tipos de trabajo a realizar por los internos, etc. También se propone la construcción de un anexo para los reclusos que exilados de la colonia, no tuvieran donde ir o no consiguieran trabajo.

---

<sup>22</sup> MMGJI 18-22, Tomo III, Pag.983

<sup>23</sup> MMGJI 18-22, Tomo III, Pags.989 y 990

<sup>24</sup> Art. 3ero.

El proyecto responde entonces al modelo de colonia reformativa postulado como el más adecuado para la intervención penal de la minoridad y está sustentado en el registro propio de las formulaciones discursivas especializadas en la materia. Mas allá de estas observaciones evidentes, parece aparecer claramente la necesidad de centralizar los escenarios de ejecución penal asociados a la privación de libertad en al menos una institución pública destinada a los menores procesados y condenados por conductas delictuales y a los menores inimputables.<sup>25</sup>

Como se ha expresado en este trabajo, existían en Entre Ríos desde mediados del siglo XIX, numerosas instituciones asilares de diverso tipo, vinculadas fundamentalmente a emprendimientos benefactores y a la iglesia católica. Ninguna de ellas tenía la característica buscada por el proyecto de colonia reformativa y si bien existían casos de menores asilados en estas instituciones por situaciones de conflicto con la ley penal, la mayoría de ellos eran reclusos en las cárceles o comisarías de la provincia (PM 1973).

La Sociedad de Beneficencia de Paraná, creada en 1874, administraría el hospital municipal “caridad”, autorización de administración que se revocaría en 1905, momento en el cual la sociedad crea el Asilo “El buen Pastor” con el objetivo de asistir a niñas huérfanas con graves problemas de conducta. En Gualeguaychú, la Sociedad “la Caridad” fundada en 1877, crea en 1914 un Asilo de Huérfanas. Este asilo pasaría a la órbita del Patronato de Menores en 1950. En 1925 se crea también en Paraná la Asociación Protectora de la Infancia, fundante de un “Hogar del Niño” que sería subsumido también por el estado provincial desde 1954 a 1970, fecha en la que es restituido. Estas asociaciones son apenas unas pocas de un conjunto nutrido que se establecería desde el siglo XIX por toda la provincia y que en muchos casos estaría relacionada con la administración y construcción de instituciones sanitarias y educativas como los hogares-escuelas. (PM 1973)

Estas “obras admirables de la iniciativa privada” desempeñarían un rol estratégico durante todo el siglo XX y particularmente desde la sanción de la ley de patronato, mas allá de las relaciones en muchas ocasiones tensas y conflictivas con el estado provincial. Estas tensiones derivarían a menudo en intervenciones y conflictos políticos institucionales. Pero por otra parte el estado subsidiaría a la mayoría de ellas

---

<sup>25</sup> Una propuesta similar, destinada a las mujeres menores delincuentes, se formularía, con menos detalle, por la gestión siguiente (MMGJI 22-26)

constituyendo ese conjunto de subsidios una erogación importante para las arcas fiscales y un importante ingreso para los “reformadores” privados.

En el período analizado no observamos hasta el momento innovaciones de importancia en los dispositivos normativos provinciales que se articulen en torno a la sanción de la ley 10913. Si bien diversas dimensiones del discurso estatal son congruentes con el tono de la época no parece ello tener efectos inmediatos o automáticos de orden jurídico institucional. En cambio las instituciones preexistentes parecen funcionar sin demasiadas conflictividades desde la plataforma del nuevo paradigma.

Habrá que esperar hasta el año 1944 para la creación administrativa del Patronato de Menores por Decreto Ley 4371. Los fundamentos del decreto postularon “...la necesaria unificación y coordinación en la dirección técnica, didáctica y profesional de los establecimientos que tutelan menores, tanto oficiales como privados, para que la función a cargo de los mismos se desenvuelva regida por un criterio orgánico enderezado a garantizar su cabal eficacia”<sup>26</sup>

La nueva institución administrativa, dependiente del Ministerio de Gobierno, justicia e Instrucción Pública toma a cargo 5 establecimientos al inicio de su gestión, tres albergues de menores, la Colonia Roque Saenz Peña de Viale (ex Colonia Centenario) y el Asilo Hogar Reformatorio Femenino de la ciudad de Concepción del Uruguay. Estos 5 establecimientos presentaban a ese momento un total de 250 menores asilados. (PM 1973). En 1945 el Patronato tomará a su cargo las 4 escuelas-hogares existentes.

En 1946 se creará la Escuela de Servicio Social que dependerá del Patronato, con la misión de formar personal capacitado para enfocar eficazmente los diversos problemas que plantea la asistencia social.<sup>27</sup> (PM 1973).

El Patronato se transformará en 1952 en Dirección Asistencial de Menores, dependiente del Ministerio de Educación, por ley 3289. Las reformas administrativas del período culminarán en 1958 con la creación del Consejo del Menor (Ley 4077), ente autárquico cuya denominación fue modificada en el año 2010 denominándose actualmente Consejo Provincial del niño, el adolescente y la familia.

---

<sup>26</sup> Memoria del Patronato de Menores de la PER- 1946

<sup>27</sup> La Escuela de Servicio Social se transformaría con el tiempo en la primera Facultad Universitaria de Trabajo Social argentina, en el marco de la Universidad Nacional de Entre Ríos.

En el ámbito judicial, como se ha dicho, el juzgado penal de menores deberá esperar hasta 1991, 82 años después de la sanción de la Ley de Patronato.

### **III- Conclusión**

*—Yo me acuerdo cuántas veces mi padre tuvo que agachar el lomo para darnos de comer, y ahora que soy un poquito más grande, me dice mi padre: —  
"¡Amigo! ¡Lo que tuvimos que pasar con ustedes! ¡Mire que dan trabajo!"*

José María Firpo

Que porquería es el glóbulo

El carácter incipiente de nuestra investigación apenas nos permite vislumbrar algunas tonalidades de la trama de construcción de los dispositivos de gobierno sobre la infancia en la Provincia de Entre Ríos. El hecho de la ausencia de trabajos de este tipo sobre la región, unido a la fragmentación y desorganización de los archivos de la Provincia es tan solo uno de los obstáculos que se nos presentan. Aún así pretendemos esbozar algunas conclusiones.

En los procesos de configuración del complejo tutelar en la Provincia nos parece intuir un fenómeno significativo. La creación de tribunales de menores no parece resultar una necesidad imprescindible. Las instituciones preexistentes a la Ley de Patronato 10913; juzgados del crimen, defensores de menores, institutos privados o públicos, fuerzas de seguridad, dispositivos de salud pública e instrucción pública, etc.; continúan funcionando de forma más o menos habitual y sin grandes discontinuidades aparentes.

La pregunta de Donzelot “que lugar ocupa lo judicial en el desarrollo de las prácticas de control social” (DONZELOT 1998) no podrá contestarse prontamente en la región, al menos si por “lo judicial” entendemos a los tribunales especializados. En nuestro caso la pregunta deberá ser formulada atendiendo a la justicia penal (que lo será tanto de adultos como de menores, con particularidades procesales en este caso) y a otros operadores y agencias del poder judicial.

Los cambios se producen con mayor dinámica en los espacios administrativos. Sin embargo, las modificaciones y nuevas configuraciones no resultan homogéneas sino por el contrario, aparecen contradictorias, polisémicas, plenas de avance y retrocesos,

con proyectos legislativos que no llegan a términos, propuestas utópicas, resistencias y disputas.

La dimensión discursiva, al menos la producida estatalmente, parece gozar de mayor unificación. Entre Ríos traía del siglo XIX una importante tradición de intelectuales comprometidos con la gestión estatal: juristas, médicos, educadores, etc. empuñaron sus plumas para sustentar la nueva mirada tutelar, haciéndose cargo de la cuestión social de la minoridad abandonada y delincuente, instando al Estado Provincial a sumarse al tren de las modernas reformas que debían dejar atrás décadas de intervención indiferenciada sobre la infancia, construyendo un plexo de dispositivos especializados y a tono con los avances en política criminológica, tutelar, higienista, normativa.

Para ellos, el problema presentaba facetas múltiples que debía ser atendidas en su integralidad, desde la educación de las madres a la inculcación de la puericultura en la escuela, de la legislación protectora del trabajo a la necesidad de confección de estadísticas con mayor rigor científico, de la centralización en la gestión de las instituciones a la creación de colonias modelo, del presente hacia el futuro.

Las palabras postulaban en definitiva que Entre Ríos debía sumarse, decidida y definitivamente, al proceso de construcción de un moderno gobierno de la infancia pues los desacoples en esta, como en otras cuestiones, ponían en evidencia el dolor de ya no ser.

#### Bibliografía Citada:

“El Problema del Menor” Publicación institucional del Consejo del Menor de la Provincia de Entre Ríos. Paraná, Imprenta Oficial de la Provincia, 1973.

Aversa, María Marta (2006) “Infancia abandonada y delincuente. De la tutela provisoria al patronato público (1910-1931)”, en Lvovich, Daniel; Suriano, Juan (eds.) *Las políticas sociales en perspectiva histórica, Argentina, 1870-1952*, Buenos Aires, Prometeo – Universidad Nacional de General Sarmiento.

Carli, Sandra (2002) *Niñez, pedagogía y política. Transformaciones de los discursos de la infancia en la historia de la educación argentina entre 1880 y 1955*, Buenos Aires, Miño y Dávila.

Ciafardo, Eduardo (1992) *Los niños en la ciudad de Buenos Aires (1880-1910)*, Buenos Aires, CEAL.

Daroqui, Alcira; Guemureman, Silvia (1999) “Los ‘menores’ de hoy, de ayer y de siempre: un recorrido histórico desde una perspectiva crítica”, *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, n° 13.

Donzelot, Jacques (1998) *la policía de las familias*, Valencia, Editorial Pre-Textos.

García Méndez, Eduardo (1998) *Infancia. De los derechos y de la justicia*, Buenos Aires, Ediciones del Puerto.

Ingenieros, José (1905) “Los niños vendedores de diarios en nuestra delincuencia precoz”, *Anales del Patronato de la Infancia*, año XIII, tomo 13, n° 4-5.

Macri, Mariela; Ford, Myriam; Berliner, Carolina; Molteni, Maria (2005) *El trabajo infantil no es un juego*, Buenos Aires, Editorial Stella.

Ríos, Julio César y Talak, Ana María (2000) “La niñez en los espacios urbanos (1890 – 1920)”, en Devoto, Fernando; Madero, Marta (dir.) *Historia de la vida privada en la Argentina. La Argentina plural: 1870 – 1930*, Buenos Aires, Taurus.

Seoane, María Isabel (1977) “Instituciones tutelares del menor en el siglo XVIII”, *Revista de Historia del Derecho*, núm. 5, Buenos Aires.

Stagno, Leandro (2008) “La minoridad en la provincia de Buenos Aires, 1930-1943. Ideas punitivas y prácticas judiciales”, Tesis de Maestría en Ciencias Sociales con Orientación en Educación, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, disponible en: <http://flacsoandes.org/dspace/handle/10469/1862>

Zapiola, María Carolina (2006) “¿Es realmente una colonia? ¿Es una escuela? ¿Qué es?”, Debates parlamentarios sobre la creación de instituciones para menores en la Argentina, 1875-1890”, en Lvovich, Daniel; Suriano, Juan (eds.) *Las políticas sociales en perspectiva histórica, Argentina, 1870-1952*, Buenos Aires, Prometeo – Universidad Nacional de General Sarmiento.

Zapiola, María Carolina (2006-a) “Niños asesinos de niños, el caso del Petiso Orejudo (Argentina, comienzos del siglo XX)”, *Nuevo Mundo. Mundos Nuevos*, n° 6.

Zapiola, María Carolina (2007) “Niños en las calles: imágenes literarias y representaciones oficiales en la Argentina del Centenario”, en Gayol, Sandra; Madero, Marta (ed.) *Formas de Historia Cultural*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento - Prometeo Libros.