

XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Tucumán, San Miguel de Tucumán, 2007.

# **Surgimiento y desarrollo de las áreas administrativas de infancia y adolescencia. 1919-1943.**

Hernández, Juan Facundo (Cedes).

Cita:

Hernández, Juan Facundo (Cedes). (2007). *Surgimiento y desarrollo de las áreas administrativas de infancia y adolescencia. 1919-1943. XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Tucumán, San Miguel de Tucumán.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-108/916>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

**XI° JORNADAS INTERESCUELAS/ DEPARTAMENTOS DE HISTORIA**  
Tucumán, 19 al 21 de Septiembre de 2007

**Surgimiento y desarrollo de las áreas administrativas de infancia y adolescencia.**  
**1919-1943.**

**Juan Facundo Hernández. Cedes - Área de Políticas Sociales-**  
Manuel Ugarte 3449 depto “C”.  
Teléfono 4543-2790  
jhernandez@intramed.net

Mesa 99. Las políticas sociales en América Latina: un análisis de sus trayectorias a lo largo del siglo XX

Carolina Biernat: Universidad Nacional de Quilmes

Karina Ramacciotti: Universidad Nacional de Buenos Aires

**Síntesis**

El trabajo se propone rastrear los orígenes de las áreas administrativas de infancia y adolescencia, sus funciones y el contexto político y social para el cual fueron creadas.

Se hace hincapié en el momento en que el Estado comienza a interesarse en la vida privada del niño a través de la privación de la patria potestad de los padres. El trabajo se concentrará en el período 1919-1943 ya que entendemos que es en este momento cuando se consolidan las instituciones de infancia vinculados al sistema tutelar.

## **Surgimiento y desarrollo de las áreas administrativas de infancia y adolescencia. 1919-1943.**

Juan Facundo Hernández

*“La protección de la infancia no es una cuestión de puro sentimentalismo como generalmente se cree, sino obra inteligente de defensa social”. Jorge E. Coll, 3 de septiembre de 1931<sup>1</sup>*

### **Introducción:**

Del universo de las instituciones de infancia, nos interesaremos primordialmente por los orígenes de las dependencias administrativas o estructuras del Estado destinadas al cuidado de niños separados de su familia. Haremos foco no tanto en las instituciones de albergue de niños sino en aquellas áreas que se proponían implementar políticas de carácter más generales destinadas al cuidado de la infancia en peligro moral y material. El objetivo es rastrear los orígenes de las áreas gubernamentales actuales, las misiones y funciones y el contexto político y social para el cual fueron creadas.

No nos proponemos realizar un análisis histórico de las políticas de infancia, pero sí nos detendremos en el momento en que el Estado comienza a interesarse en la vida privada del niño a través de la privación de la patria potestad de los padres. El trabajo se concentrará en el período 1919-1943 ya que entendemos que es en este momento cuando se consolidan las instituciones de infancia vinculados al sistema tutelar<sup>2</sup> tal y como lo conocemos en nuestros días.

Nos interesa estudiar los motivos de la creación de las áreas, las pujas de poderes resultantes de los nuevos arreglos institucionales, fundamentalmente entre la Sociedad de Beneficencia de la Capital y el Estado nacional y dentro de éste resaltaremos las discusiones entre la justicia y la administración.

Hasta el advenimiento del peronismo se observan dos momentos bien definidos en las políticas de infancia. Estas dos etapas responden a un cambio de paradigma que se justifica en la percepción de nuevos y distintos problemas sociales. Explicaremos estos cambios y su repercusión en la agenda política que dan sustento al surgimiento de las áreas administrativas.

Una primer etapa va desde la creación de Casa de los Expósitos hasta 1919, año en que se sancionó la ley 10.903 o ley de patronato del estado. La llamada ley Agote, si bien no significó

---

<sup>1</sup> Boletín del Museo Social Argentino. Año XIX- Oct-Dic 1931, pag 397.

<sup>2</sup> Sistema tutelar y política minoril serán utilizados indistintamente, y se refieren a la atención y protección de los niños a través de la vulneración del derecho a la convivencia familiar y comunitario.

el inicio de institución alguna significó el comienzo de la política pública de infancia y adolescencia predominante en nuestro país.<sup>3</sup>

La segunda etapa va de 1919 hasta 1943. Aquí se perfecciona el sistema minoril, hay una abundante producción de legislación, y nacen las primeras instituciones vinculadas al poder judicial, será la etapa en la que nos detendremos

Primera etapa: de la Casa de los Expósitos hasta 1919.

El interés que depositamos en este período es el análisis del surgimiento de instituciones, normas jurídicas, discursos y prácticas que se desarrollarán con plenitud en el siguiente período con el advenimiento de la ley de patronato del estado 10.903. Por otro lado resaltaremos acontecimientos producidos en otros países que repercutieron en nuestro país.

El 7 de agosto de 1779<sup>4</sup> el Virrey Vertiz, siguiendo el modelo institucional español, fundó la Casa de los Expósitos<sup>5</sup> a pedido del síndico Marcos José de Riglos quien le solicitó la creación de la Casa por la cantidad de niños abandonados en las puertas de los hogares y que con frecuencia eran pisados o comidos por los animales. En la entrada de la Casa se colocó un torno<sup>6</sup> para facilitar la admisión de los niños abandonados, con la siguiente inscripción: "*Mi padre y mi madre me arrojan de si y la piedad divina me recoge aquí*".<sup>7</sup> La problemática de los niños abandonados se hizo visible para los habitantes y para las autoridades luego del orden y saneamiento de las calles impuesto por Vertiz.

Donzelot aclara la función principal del torno "*¿Una mujer quiere abandonar un recién nacido? Avisa a la persona de guardia tocando el timbre. Inmediatamente el cilindro, girando sobre sí mismo, presenta al exterior su lado abierto, recoge al recién nacido y, prosiguiendo su movimiento, lo introduce en el interior del hospicio. De esta forma el donante no ha sido visto por ninguno de los sirvientes de la casa. Y ese es el objetivo: romper, sin huellas y sin escándalo, el lazo de origen de estos productos de alianzas no deseables, depurar las relaciones sociales de los progenitores, que no se ajustan a la ley familiar, a sus ambiciones, a su reputación*"<sup>8</sup>

En 1814 por decreto del Director Supremo Gervasio Antonio de Posadas se creó el Ministerio Pupilar inspirado en antecedentes españoles, cuyas funciones eran el cuidado de los huérfanos y pupilos principalmente de la defensa de sus derechos patrimoniales.<sup>9</sup>

---

<sup>3</sup> Para el período previo al comienzo de este trabajo recomendamos la lectura del trabajo de Lucila Larrandart (1991).

<sup>4</sup> Antes de esta fecha es significativo mencionar la creación del primer defensor de menores, en 1642, nombrado por el Cabildo con título de padre de menores y huérfanos, con funciones de protección, de discernimiento de tutelas y patrimoniales Larrandart Pág. 22, 1991.

<sup>5</sup> Ingresaron entre su fundación y 1889, 19.378 niños y niñas abandonados. Ponce Pág. 9, 1999.

<sup>6</sup> Armazón giratoria que sirve para pasar objetos de una parte a otra sin que se vean las personas que los dan o reciben. Diccionario Enciclopédico Ilustrado Clarín. 1997.

<sup>7</sup> Ponce página 8 y 9. 1999.

<sup>8</sup> Donzelot, Pág. 28 y 29, 1990.

<sup>9</sup> En Kluger, Viviana, 1989.

Por problemas de financiamiento de la Casa de los Expósitos, el Virrey dispuso que se haga cargo de la misma la Hermandad de la Caridad<sup>10</sup> destinándole mayor recursos económicos. Esta hermandad fue suprimida a fines de 1822 y su lugar lo ocupó, desde 1823, la Sociedad de Beneficencia de la Capital (SB), que entre otras tareas se ocupará, años más tarde de la Casa.

La SB estuvo a cargo de las damas de la alta sociedad, y si bien dependió del poder público tuvo gran autonomía en la recaudación de fondos. El surgimiento de la SB se enmarcó en un cambio de paradigma de atención de lo social: la filantropía, corriente que pregonaba su oposición a la simple caridad cristiana<sup>11</sup>. La colonización de las Américas se había llevado a cabo con una importante presencia de la Iglesia Católica, que se materializó en numerosas instituciones y la preeminencia de la caridad cristiana como paradigma de intervención en lo social.

Luego de la sanción de la Constitución Nacional en 1853, primer paso para la consolidación del Estado nacional, el nuevo gobierno comenzó un proceso de secularización en el campo social, y recortó las atribuciones de la Iglesia Católica expropiando y disolviendo importantes instituciones. El surgimiento de la SB se enmarcó en un conflicto con la jerarquía eclesiástica de Buenos Aires, o al menos contra ciertas corporaciones religiosas en el contexto de la secularización de la vida social y política de los Estados modernos.<sup>12</sup>

No obstante, los recientes gobiernos eran débiles política y administrativamente y no podían hacerse cargo de las instituciones sociales. Para dar solución a este problema se crea la SB, como organismo administrativo subordinado al poder político<sup>13</sup> lo que refleja la primera intervención orgánica del Estado en los asuntos sociales<sup>14</sup>. Sin embargo el desplazamiento de la Iglesia, no fue tal, si lo vemos desde el plano simbólico, ya que la caridad de la filantropía de las damas de beneficencia no se opone a la caridad cristiana, sino que la engloba dentro de un referente más universal, la moral laica de origen racional y no elevada.<sup>15</sup>

Al momento de su creación tomó a su cargo establecimientos cuyos destinatarios eran mujeres, ancianos, y niños pobres. Así inició una larga historia de intervenciones sobre problemas sociales en la Ciudad de Buenos Aires, que se consolidó como paradigma típico de intervención de la política social hasta 1940 aproximadamente.<sup>16</sup>

En el año 1821 se creó el cargo letrado de Defensor de Pobres y Menores, quien intervenía junto a la recién recreada SB. En ésta época y con el desempeño del Defensor surge el primer indicio de lo que será la etapa siguiente, la asociación entre justicia y espacio asilar. **Pero**

---

<sup>10</sup> Fue fundada en 1727 constituyendo un pilar fundamental en el modelo asistencial de la colonia. CEDES Pág. 32.

<sup>11</sup> La Sociedad de Beneficencia inició una importante política de intervención para lo construyó nuevas instituciones. Hacia 1930 tenía en su haber una decena de institutos y asilos de menores de enormes magnitudes que constituían una red asilar con un recorrido definido en miras a la externación que pocas veces realizaba. Este modelo fue imitado para la construcción de sucesivos institutos.

<sup>12</sup> TENTI Pág. 17.

<sup>13</sup> CEDES Pág. 33

<sup>14</sup> TENTI Pág. 9.

<sup>15</sup> TENTI Pág. 10.

<sup>16</sup> TENTI Pág. 10.

**mientras en este período el problema social vinculado a la infancia lo constituye el niño pobre y huérfano, más tarde el problema será la tutela estatal de los niños abandonados y/o delincuentes. Las instituciones asilares serán el nexo común de los dos períodos.**

Entre 1838 y 1852, la Casa no funciona debido al enfrentamiento entre Rosas y la SB. En 1952 se volvió a poner en funcionamiento y junto al Colegio de Huérfanas eran las únicas instituciones existentes en ese momento.

En 1871, y a raíz de la secuela de huérfanos que dejó la fiebre amarilla, se creó un asilo para varones y otro para mujeres, ambos a cargo de los Defensores de Menores, lo que evidencia el crecimiento de las funciones de esta institución cuasi jurisdiccional.

Hacia 1873, luego de algunas mudanzas, la Casa de los Expósitos adquirió además otras funciones y se transformó en un hospital de la primera infancia<sup>17</sup> hasta 1910, año en que ante un conflicto entre las autoridades de la Casa y el gobierno de Carlos Pellegrini, se la clausura y se creó en su lugar una oficina de recepción.

Los motivos del cierre se explican por el aumento en la cantidad de niños que recibió la casa debido al aumento demográfico de la población originado en la inmigración: de 495 niños en 1888 a 1087 en 1890. Las dificultades ante tamaño crecimiento y la gran cantidad de niños que se morían no fueron los únicos determinantes del cierre, también contribuyó de manera preponderante la irrupción del discurso higienista y la concepción de nuevos problemas como la lactancia materna, la crianza y el desarrollo de los niños. Los higienistas trabajaron modelando el discurso médico en sintonía con el derecho, fueron más allá de la cura del cuerpo humano y se dedicaron a la cura de la sociedad. Concebían a los problemas sociales como enfermedades o patologías.

**Mientras que durante la década del 80 la legislatura, los órganos administrativos y los intelectuales no se preocupaban por los niños en la década del 90 se produjeron importantes movimientos que explican el comienzo de una nueva institucionalidad que años más tarde reemplazará al turno.**

En 1891, por decisión del intendente municipal se creó una comisión para prevenir el abandono (entre otros objetivos), a cargo del Secretario de Salud. La Comisión sostuvo que la cualidad de anonimato del turno fomentaba el abandono, en cambio una oficina de recepción podía fomentar en la madre cierto tipo de arrepentimiento. En otro punto recomendaban la creación de una **repartición dentro de la institución municipal**, pero a su vez indicaban la conveniencia de crear una asociación privada y de solicitar la ayuda de la filantropía. La comisión ya ponía en aviso los nuevos problemas públicos a los que había que hacer frente: la mortalidad infantil y niños abandonados por sus padres que pueden caer en la pendiente del crimen. Solicitaban una ley que determine la autoridad que debía asumir la tutela de la infancia abandonada.

Así se crea en 1892 el Patronato de la Infancia, a cargo brevemente del municipio, y luego de una institución filantrópica privada que se caracterizaba a si mismo como de hogar transitorio

---

<sup>17</sup> Ponce Pág. 10.

para los niños carenciados<sup>18</sup>. Esta institución, que aún perdura, llegó a tener una influencia decisiva en las políticas de infancia y adolescencia y muchos de sus miembros fueron funcionarios públicos. Desarrolló sus tareas asumiendo tres modelos diferentes: el modelo asistencialista del higienismo médico, el programa de instrucción pública y universal, y la caridad cristiana de asistencia a los pobres<sup>19</sup>. El decreto municipal de creación del Patronato de la Infancia preveía ejercer la tutela de los niños maltratados y en peligro moral, nueva categoría que incluye una extensa gama de posibilidades de intervención sobre los niños y que será utilizada en épocas posteriores y aún en nuestros días. Se observa en el mencionado decreto una preocupación moral por los perjuicios que los padres del niño pueden ocasionar en estos.

El Patronato y otras sociedades de ayuda, junto al Estado, irán desplazando a la SB que no se pudo adaptar a los cambios del país luego de 1880. La opinión de un autor de la época es ilustrativa: "*Nuestra beneficencia (se dice) está acostumbrada a obrar por solicitudes; es menester variar de sistema y obrar de oficio....es menester, en una palabra, organizar el patronato al estilo europeo y norteamericano.*"<sup>20</sup>. Sobre la influencia proveniente de Europa y Estados Unidos nos ocuparemos más adelante.

Los miembros de la comisión de Patronato llevaron adelante trabajos de investigación comparando leyes de otros países. Buscaban modificar y complementar la escasa legislación vigente hasta ese momento en el Código Civil.

En 1902 el Patronato apoyó un proyecto de ley de protección a la infancia donde se proponía que los menores de 18 años expósitos, huérfanos o abandonados queden bajo la protección del Ministerio Público de Menores y de las organizaciones filantrópicas creadas a tal fin<sup>21</sup>.

El 31 de agosto 1905 el Ministro Joaquín V. González<sup>22</sup> a pedido del director de la prisión nacional José Luis Duffi<sup>23</sup>, firmó un decreto por el cual se retiraba a los padres la patria potestad de los niños allí alojados cuando aquellos sean indignos o inhábiles, y estipulaba remitir los menores a la Colonia de Reforma de Marcos Paz,<sup>24</sup> hasta los 18 años a fin de evitar la recaída del menor en el mismo ambiente. Pero un año más tarde la Cámara de Apelaciones dispuso que el decreto vulneraba el art. 363 del Código de Procedimiento que estipulaba que sólo se podía privar de la libertad en caso de pena sentenciada y detención o prisión preventiva.<sup>25</sup>

En esta etapa, a diferencia de la siguiente, hay una distinción entre las intervenciones penales y el resto de las políticas hacia la infancia. Es importante detenerse brevemente en este punto ya

---

<sup>18</sup> Talak pag 10.

<sup>19</sup> Talak "La niñez en los espacios urbanos" pag 12.

<sup>20</sup> Gache Roberto: *La delincuencia precoz*, Buenos Aires, 1916 en Gomez pag 42.

<sup>21</sup> Talak "La niñez en los espacios urbanos" pag 12 y 13.

<sup>22</sup> En la presidencia de Quintana (1904-1906).

<sup>23</sup> Quien fue uno de los redactores del primer proyecto presentado por el diputado Agote, autor de la ley 10.903 según Larrandart, 1991 pag 34.

<sup>24</sup> Había sido creada en 1904.

<sup>25</sup> Talak pag 10. Esta decisión de la justicia seguramente influyó en la sanción de la ley de Patronato que posibilitó subsanar este impedimento, al sustraer a los niños del régimen penal de los adultos.

que la constitución del sistema tutelar fue establecido desde una óptica fuertemente influenciada por los niños delincuentes, que tiñó todos los problemas de la infancia. Según García Méndez con el proceso de codificación europeo a partir del s. XIX apareció la noción de discernimiento para los niños que cometían delitos, parámetro objetivo determinado por el juez para decidir en cada caso sobre la conciencia o no para comprender el ilícito<sup>26</sup>. El discernimiento luego mutará a la imputabilidad, categoría que implica la no comprensión del acto ilícito, y nucleará a un grupo tan heterogéneo como dementes, mujeres y niños.

Ya a fines del siglo XIX la policía, encargada de arrestar a los menores, se quejaba que por el estudio del discernimiento, estipulado en el nuevo código, estos quedaban en libertad<sup>27</sup>. La policía hasta la sanción del código penal de 1886 cumplió una importante función en relación a la infancia conflictiva, a través de la sanción de edictos policiales, y aplicándolos en calidad de juez<sup>28</sup>.

**A fines de esta etapa comienzan las críticas al derecho penal retributivo<sup>29</sup> para los niños. Esta discusión sentará las bases para la puesta en práctica de políticas basados en el binomio abandono-delincuencia bajo el dominio intelectual del derecho de menores, una autoproclamada rama científica del derecho<sup>30</sup>. Explicaban que el delito en un niño era sólo una contingencia y que un niño en abandono moral o material tarde o temprano iba cometer algún delito.**

Mientras en nuestro país se debatía la conveniencia o no de cerrar el torno, y la necesidad de "sacar" a los niños del derecho penal retributivo, en los Estados Unidos tenía lugar el movimiento de los "Salvadores del Niño". Platt sostiene que *"Los programas contemporáneos de lucha contra la delincuencia pueden hacerse remontar a las esforzadas reformas de los salvadores del niño que a fines del siglo pasado contribuyeron a crear instituciones especiales, judiciales y correccionales, para el encasillamiento, el tratamiento y la vigilancia de los jóvenes inquietantes.....los programas que apoyaban con entusiasmo recortaban las libertades civiles y la vida privada de los menores. Trataban a los menores adolescentes como si fueran naturalmente dependientes, que requirieran constante y omnipresente vigilancia"*<sup>31</sup>. Platt no cree en el espíritu altruista de este grupo de filántropos, médicos y abogados, por el contrario, sostiene que formaban parte de un movimiento mayor para reajustar las instituciones de modo que satisficieran los requerimientos del nuevo capitalismo industrial,

---

<sup>26</sup> Art. 81 inc. 3º del Código Penal de 1886: "Quedan exentos de pena: los mayores de 10 años y menores de 15 a no ser que hayan obrado con discernimiento". A partir de los 15 años recibían el mismo tratamiento que los adultos. El discernimiento, junto a la intención y la voluntad, son requisitos esenciales de todo acto jurídico y proviene del derecho privado, lo que refuerza la posición que sostendremos más adelante sobre las características privatistas de la etapa previa a la sanción de la ley de patronato.

<sup>27</sup> Larrandart, Pág. 25, 1991.

<sup>28</sup> Larrandart Pág. 31, 1991.

<sup>29</sup> Larrandart Pág. 30 1991. Criticaban que el derecho penal retributivo (una pena determinada en función del delito), era demasiado duro para los niños, y que éstos deberían estar fuera del derecho penal, y por ende fuera del discernimiento y ser parte de un sistema tutelar que los "proteja"..

<sup>30</sup> "El discurso jurídico en torno al menor comienza a elaborarse hacia fines del siglo XIX. Aparecen entonces algunas tesis doctorales presentadas en la Facultad de Derecho de Buenos Aires, o tratan de desarrollar sus ideas a través de los fundamentos de proyectos de leyes específicas que se presentan también desde 1910." Larrandar, Pág. 31, 1991.

<sup>31</sup> Platt, pag 31.



dado que la elite de los Estado Unidos creía estar entre dos disyuntivas: Un estado capitalista expandido y reformado, o el desarrollo potencial de un movimiento revolucionario.

El resultado del movimiento fue la construcción de un sistema de justicia de menores compuesto por: Tribunal de menores, libertad condicional, clínicas de guía para el niño, reformatorios, entre las principales instituciones. Este sistema tuvo como objetivo sustraer a los adolescentes de los procesos de derecho penal y crear programas especiales para niños abandonados, como parte integrante de toda la planificación asistencial.<sup>32</sup>

Así en 1899, se creó el primer tribunal de menores en Chicago, Illionis, cuna de los reformadores sociales.<sup>33</sup> Es notable la diferencia con lo acontecido en nuestro país donde el primer tribunal de menores fue creado casi 20 años después de la sanción de la ley de patronato. En los Estados Unidos para 1917 en casi todos los Estados se había aprobado una ley de tribunales de menores y en 1932 existían en el mismo país más de 600 tribunales de menores.

El éxito de los Salvadores llevó a irradiar la experiencia a casi todo el mundo<sup>34</sup>: "*Ningún otro acontecimiento ha hecho tanto por el bienestar del niño y de su familia. Revolucionó el tratamiento del niño delincuente y abandonado e hizo que en todo el mundo se aprobaran leyes semejantes*"<sup>35</sup>. En el primer Congreso Internacional de Tribunales de Menores en París en 1911 fue abrumadora la presencia de delegados de EEUU y Europa. Así según García Méndez los juristas latinoamericanos redescubrirán el problema del control socio-penal de los menores, en un marco conceptual previamente formulado.

En 1910 el diputado conservador Dr. Luis Agote presentó en nuestro país por primera vez su proyecto de ley de "Tutela de Estado" <sup>36</sup> versión que no incluía los tribunales de menores, garantizando la continuidad de los Defensores de Menores.

Hacia 1920 y por una reciente ola inmigratoria proveniente de Europa, el perfil de Buenos Aires cambió, y de ser una gran aldea pasó a ser una ciudad con suburbios y problemas de hacinamiento.

Existía una idea muy arraigada del peligro de las tendencias criminales de los inmigrantes, que desató una campaña para controlar más cuidadosamente a las recientes corrientes inmigratorias. Zimmerman señala que "*la vinculación entre inmigración, anarquismo y*

---

<sup>32</sup> Pag 37 Platt..

<sup>33</sup> Según Zaffaroni, este Tribunal fue creado con un criterio tutelar paternalista y desjurídizado que se mantuvo hasta 1967 cuando la Corte Suprema de los Estados Unidos declaró inconstitucional la ley de New York, en el "caso Gault", donde se privaba de libertad a un niño durante 6 años por un hecho que cometido por un adulto, hubiese sido penado con una pequeña multa. Zaffaroni. Derecho Penal Parte General pag. 107

<sup>34</sup> 1905 en Inglaterra, 1908 en Alemania, 1911 en Portugal y Hungría, 1911 en Hungría, 1912 en Francia y 1924 en España, son algunos ejemplos en García Méndez Pag 45. 1992.

<sup>35</sup> Charles Chute, defensor del movimiento pro salvación del niño, en Platt pag 37.

<sup>36</sup> Lo presentó conjuntamente con otro proyecto que prohibía la venta de diarios y revistas y todo oficio en la vía pública para los menores de 15 años. Larrandart Pág. 33, 1991. La ley 10.903 otorgó la competencia sobre menores a los jueces penales adultos, circunstancia que se mantuvo en la Capital Federal hasta 1992.

*criminalidad era facilitada por algunas características objetivas del proceso de formación de las primeras organizaciones obreras*<sup>37</sup>

La agitación social que lideró el anarquismo tuvo que enfrentarse con dos rasgos culturales de la sociedad argentina: el orden público y la defensa social. El primero de ellos era valorado como uno de los elementos fundamentales del Estado moderno recientemente conseguido ya que precisamente su consagración tuvo que sortear constantes luchas internas, que de ahora en más se querían evitar. Por otro lado la defensa social fue utilizada como fundamento del castigo penal por los juristas argentinos reemplazando las nociones de responsabilidad individual de la escuela clásica de la criminología, por el carácter de peligrosidad del delincuente propio de la escuela positivista. Entendían que la responsabilidad estaba determinada por factores objetivos externos a la voluntad del agente, cuyo libre albedrío estaba completamente determinado.<sup>38</sup>

**En este contexto la ley de Patronato debe incluirse en un proceso legislativo que comienza con la ley 4.144 de Defensa Social de 1902, y la ley 7.029 de Residencia de 1910. Mientras estas leyes se propusieron impedir la participación de los obreros principalmente de los inmigrantes la 10.903 señala el comienzo de la intervención estatal en las relaciones familiares con el objeto que los hijos de los inmigrantes no se eduquen en ideas contrarias a la nación argentina.**

Citamos a un autor de la época que nos adelanta la nueva orientación de las políticas de infancia *"El Estado tiene el derecho de secuestrar a los menores cuya conducta sea manifiestamente antisocial, peligrosa, antes de que cometan delitos. No hay en ello restricción de libertad civil, el menor no la tiene y sólo se trata de sustituir la patria potestad por la tutela del Estado"*.<sup>39</sup>

### **Conclusiones de la primer etapa:**

Desde la apertura de la Casa de los Expósitos las políticas de infancia estaban orientadas hacia el problema de los niños abandonados y recién nacidos y de la orfandad. Desde aproximadamente 1880 comenzó a cambiar el tipo de problema, el crecimiento urbano producto de la inmigración, modificó el problema, y fueron los niños que vagaban por las calles, que tenían familias pero éstas no lo podían contener adecuadamente. La orientación de las políticas de infancia tuvo en el discurso higienista a sus mentores principales, así médicos y abogados fueron modelando el discurso técnico que fue consolidando el sistema minoril.

La legislación era más bien privatista, de carácter civil, sin intromisión coactiva en las relaciones familiares. La función jurisdiccional estaba a cargo del Defensor de Menores, con tareas más bien civiles y patrimoniales, que según Larrandart fue la institución que sentó las bases del sistema minoril.

---

<sup>37</sup> El autor señala que la violencia anarquista había alcanzado a fines del siglo XIX y los comienzos del XX niveles abrumadores en Europa, y que aquí se informaba que el anarquismo, de estrechos vínculos con sus pares europeos tenía alrededor de 6000 participantes. Zimmerman pag 132.

<sup>38</sup> En Zimmermann pag 136 y 137.

<sup>39</sup> Citado en Larrandart pag 32, 1991 .

Se destaca la presencia abrumadora de la filantropía en cabeza de la SB, presencia que irá descendiendo con la progresiva consolidación del Estado nacional y surgimiento de la ideología de la tutela estatal, lo que Tenti denomina el pasaje de la beneficencia a la asistencia. La problemática de los niños delincuentes comenzó, luego de 1880, a ser un problema visible, para el cual la SB no tenía respuesta. Se decía que trabajaba a partir de solicitudes, en cambio el nuevo contexto social requería que sea el Estado el que intervenga y de oficio.

En el final de este período se consolidó una red institucional de asilo de niños, en manos de la Sociedad de Beneficencia y del Estado que comenzó a crear institutos como el de Marcos Paz. De la necesidad de administración y supervisión de estas instituciones surgirán, como veremos más adelante, las áreas de infancia y adolescencia.

En un primer momento el pasaje del ámbito privado de la familia al Estado era un acto voluntario, a través del abandono, el Estado respetaba la intimidad familiar al punto de instituir un dispositivo anónimo entre las familias y él mismo. La familia y la escuela eran suficientes en el mantenimiento del orden social, y eran los padres quienes solicitaban la intervención del defensor.

En las postrimerías de este período se discute abiertamente la necesidad de que el Estado pueda, por iniciativa propia, intervenir en las relaciones familiares sustrayendo al niño de su núcleo familiar.

El vínculo entre esta etapa y la siguiente es la condición del turno libre y de la justicia de menores como instancias de admisión del espacio tutelar.

### **Segunda etapa: 1919 -1943. Administración vs. Sociedad de Beneficencia. Administración vs. Justicia de Menores.**

Como señalamos anteriormente la cuestión social a atender estaba destinada a tres emergentes que solían confluír: la inmigración, el movimiento obrero y el anarquismo. Las políticas tendieron a integrar a los inmigrantes para disolver el peligro de sus ideas. A diferencia de la inmigración fomentada por el Estado hasta 1890, donde a los inmigrantes se les proporcionaba tierras e instrumentos de trabajo en el interior de país, luego se desreguló, y se produjo una importante ola inmigratoria que se ubicó principalmente en las ciudades.

En paralelo a la cuestión social de los adultos, la problemática infantil eran los chicos abandonados, los delincuentes, y el trabajo infantil. A pesar que se señalaba que el problema eran las familias, el miedo y las intervenciones se canalizaban principalmente hacia los niños. Se consideraba que los hijos de los inmigrantes que vinieron con posterioridad a 1890 no podían ser asimilados, porque la familia extranjera no podía controlar a sus hijos. El desarraigo y las diferencias culturales, fundamentalmente debido a la nueva lengua, determinaban que los hijos nacidos aquí no les obedecieran.

Lo que en la etapa anterior eran proyectos, opiniones, pequeños arreglos institucionales, es en esta etapa la consolidación del sistema minoril. El proceso acaecido en los Estados Unidos y más tarde en Europa se instaló finalmente en la Argentina, y así fue el primer país de América Latina en tener una ley para la infancia de características tutelares.

Según Carli en este período *"se conforman dos grandes discursos dirigidos a la niñez. Por un lado el que llamaremos discursos de la minoridad, que se instala más propiamente en el campo jurídico-social, y por otro el discurso de la educación nueva, que se instala en el campo pedagógico .... Ambos generan particulares interpelaciones a la niñez: en un caso se construye la figura "menor" contenedora de aquellos niños que no logran insertarse satisfactoriamente en el sistema económico-social y también de aquellos que el sistema educativo no logra retener y que se incorporan al trabajo o directamente a la calle; en el otro caso la construcción de la figura "alumno" con nuevos sentidos contiene a aquellos niños incorporados en forma más permanente al circuito familiar educativo.... se efectiviza en las décadas del 20 y del 30 en dos circuitos institucionales diferenciados: el sistema educativo-escolar y el sistema de atención e internación de menores. Estos dos segmentos institucionales se diseñan a partir de estos discursos que procesan la desigualdad social en lo específicamente relativo a la niñez: la escuela como instancia socializadora y civilizadora de los hijos de los sectores medios y de los inmigrantes aggiornados al país, el asilo o colonia hogar como instancia de disciplinamiento de los hijos de nativos o inmigrantes que fracasan en la adaptación a las condiciones del modelo de crecimiento económico vigente."*<sup>40</sup>

Las intenciones del gobierno de Yrigoyen de modificar las relaciones entre Estado y sociedad civil en la cuestión social no alteraron las concepciones tradicionales que se imponían sobre la minoridad. A ello colaboró la declinación del anarquismo y la importante presencia conservadora en ambas cámaras del poder legislativo, que no tuvo una oposición más firme dado el enfrentamiento entre yrigoyenistas y socialistas. Años más tarde el gobierno de Alvear profundizó la escisión institucional que señalamos y serán los sectores conservadores, nacionalistas y eclesiásticos los responsables de dar contenido al discurso de la minoridad.<sup>41</sup>

El proyecto que había presentado en 1910<sup>42</sup> el diputado conservador Luis Agote, médico de profesión, no tuvo tratamiento y fue reiterado en años posteriores<sup>43</sup>, tuvo dos despachos de comisión, pero no llegó a ser considerado en el recinto. En junio de 1918 fue representado con algunas modificaciones con respecto al original, la nueva versión proponía que los defensores de menores compartan con los jueces de la jurisdicción criminal y correccional la tutela estatal sobre los niños. Este proyecto definía en el art. 21 las causas, que serán respetadas en la redacción final, aún vigente, por las cuales el Estado puede entrometerse coactivamente en la vida privada de los niños:

*"se entenderá por abandono material o moral o peligro moral, la incitación por los padres, tutores o guardadores a la ejecución por el menor de actos perjudiciales a su salud física o moral; la mendicidad o la vagancia por parte del menor, su frecuentación a sitios inmorales o de juego o con ladrones o gente viciosa o de mal vivir, o que no habiendo cumplido 18 años de edad, vendan periódicos, publicaciones u objetos de cualquier naturaleza que fueren, en las calles o lugares públicos, o cuando en estos sitios ejerzan*

---

<sup>40</sup> Carli pag 101

<sup>41</sup> Carli pag 112.

<sup>42</sup> TUTELA DEL ESTADO SOBRE MENORES DE EDAD. Exp: 00202-D-1910

<sup>43</sup> En 1912, 1916 y 1918

*oficios lejos de la vigilancia de sus padres o guardadores o cuando sean ocupados en oficios o empleos perjudiciales a la moral o a la salud*<sup>44</sup>.

Lo importante era dotar a la justicia de una competencia lo suficientemente amplia, en este caso un estado peligroso con una cláusula "atrapatodo", como para intervenir discrecionalmente en un determinado tipo de familia y de niños.

La ley 10.903 estaba enmarcada en una concepción paternalista-estatal con funciones pedagógicas y asistenciales. Para ello reformó en el Código Civil la regulación de la patria potestad sobre los niños, e introdujo en el artículo 264 las obligaciones que los padres tienen con sus hijos, y para quienes no cumplían habilitaba la intervención del Estado, por ello también derogó el artículo 307 y en su reemplazo estipuló el siguiente:

*Art. 307. La patria potestad se pierde: 1) Por delitos cometido por el padre o madre contra su hijo o hijos menores, para aquel que lo cometa. 2) Por la exposición o el abandono que el padre o madre hiciera de sus hijos, para el que los haya abandonado. 3) Por dar el padre o la madre a los hijos, consejos inmorales o colocarlos dolosamente en peligro material o moral, para el que lo hiciera.*

De esta manera el abandono pasó a ser causal de la pérdida de la patria potestad

En el cambio de paradigma, a partir de 1919, se recurrió al Estado ya que sólo él podía separar al niño de la familia a través de la suspensión o privación de la patria potestad, para dar solución a los nuevos problemas sociales. Recordemos que en el paradigma anterior la Sociedad de Beneficencia se revelaba ineficaz para atender los nuevos problemas sociales, su intervención sólo alcanzaba a huérfanos y expósitos pero no a la infancia que simplemente se hallaba en las calles. Luego de la sanción de la ley de Patronato, el Estado comenzó a desplazar a la Sociedad de Beneficencia. Ya en 1920 le pertenecían cuatro institutos, la Colonia Marcos Paz, la Colonia Olivera, el Instituto Tutelar de Menores y el Asilo de retardados de Torres<sup>45</sup>.

A diferencia de los Estados Unidos y de Europa donde hacia 1910 abundaban los tribunales de menores, aquí tardaron en aparecer, a pesar de la sanción de una ley con el mismo espíritu.

En efecto la sanción de la ley 10.903 no fue acompañada de la creación de instituciones judiciales, ni tampoco administrativas. La citada ley otorgaba la competencia en los asuntos relativos a menores, a los jueces de la jurisdicción criminal y correccional de la Capital Federal, y de las provincias, a quienes otorgaba amplios poderes para intervenir de oficio, en aquellas situaciones en las que un menor de 18 años fuera víctima, autor de delito o se encontrara material o moralmente abandonado o en peligro moral. No significaba la creación de tribunales especializados, pero sí un principio de especialización a través de la competencia.

---

<sup>44</sup> Ley 10.903. Promulgada el 21/10/19, publicada en el B. O.: 27/10/19. Posteriormente fue reformada por el decreto-ley 5286/57 y las leyes 23.737 y 24.286

<sup>45</sup> Gómez, pag 29.

Con posterioridad a la sanción de la ley de patronato, hubo una persistente discusión sobre la necesidad de instalar los juzgados de menores, no previstos por la 10.903<sup>46</sup>. Pasarán varios años hasta que en varias provincias se fueron instalando juzgados de menores, la provincia de Buenos Aires, como veremos más adelante, fue la primera en 1938, luego siguieron Mendoza, Santa Fe y Córdoba<sup>47</sup> en 1939<sup>48</sup>.

Entre las explicaciones de este desfase podemos encontrar varias, que se complementan. En primer lugar la presencia de más instituciones era algo que el proyecto liberal quería evitar, de ahí las palabras del impulsor de la ley en ocasión de su presentación en la Cámara de Diputados: "*Yo se muy bien que la verdadera manera de resolver este grave problema sería la de establecer lisa y llanamente los tribunales infantiles y dictar códigos infantiles; pero sé también lo que representa esto, señor presidente, y creo que para llegar a ese desiderátum, al que llegaremos fatalmente por la fuerza de las cosas, debemos encontrar el remedio para salvar la situación actual para que la del futuro lo podamos resolver con más tranquilidad.*"<sup>49</sup> Los tribunales y las áreas gubernamentales eran la fatalidad que Agote quería evitar.

Otra de las hipótesis son las pujas corporativas, tan sensible en el campo de la infancia, entre sectores del campo jurídico y médico. Estos últimos no creían necesario una justicia de menores especializada, los niños de la ley de Patronato, previo trámite de privación de la patria potestad para lo que sí se necesitaba algún juez, debían ir directamente a las instituciones para su estudio, clasificación y recuperación. Así García Mendez señala:

*"La introducción de esta idea institucional en el contexto latinoamericano, se realiza en el marco de una hegemonía del pensamiento positivista de corte antropológico cuya cientificidad aparecería directamente vinculada a la capacidad de verificación empírica de sus enunciados. Por ello, no es de extrañar la existencia de una fuerte tendencia hacia la medicalización de los problemas sociales, para la cual estructuras de carácter jurídico resultan como mínimo irrelevantes"*.<sup>50</sup>

A pesar de que la Ley de Patronato surgió en un contexto de crítica a los ámbitos carcelarios y policiales que alojaban niños, la respuesta posterior a la ley fue el desarrollo de más instituciones totales. La valorización de esta modalidad se debió en gran parte a la influencia del discurso médico.

Por último y según Larrandart, los tribunales de menores no fueron creados porque el objetivo de los impulsores del sistema tutelar era el control social de "los menores" y eso se lograba con cualquier juez pero con la competencia amplia de la ley de patronato.<sup>51</sup>

---

<sup>46</sup> Ver la discusión en Larrandart pag 38 y ss 1992.

<sup>47</sup> Como fuero independiente aquí los tribunales fueron constituidos recién en 1966.

<sup>48</sup> Más tarde podemos mencionar el caso de La Pampa en 1958, San Juan en 1959 y Corrientes en 1965. En la Capital Federal los juzgados fueron creados recién en 1992 con la ley 23.984 de reforma al código de procedimiento en lo penal.

<sup>49</sup> Diputado Luis Agote en 1918 en Diario de sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación (3/6/1918) citado en pag 263 en Sorá.

<sup>50</sup> García Mendez, pag 77 1992.

<sup>51</sup> Larrandart pag 36 1991.

En el resto de América Latina los tribunales fueron creados en esta misma época, entre los principales: 1923 en Brasil, 1927 en México y 1928 en Brasil.

**La justicia cumplió un papel preponderante en ser el vehículo para la intromisión en las familias no deseadas, pero todavía no cumplía un papel fundamental en la racionalización de todo el sistema minoril de incipiente consolidación pero sin una coordinación entre las agencias que lo aplicaban. Así tanto en el ámbito público como en el privado se crearon nuevos institutos pero sin coordinación entre sí. Fue precisamente con este objetivo que se crearon las áreas administrativas de infancia y adolescencia. Estas en un principio disputaron espacios de poder a la justicia, pero con la consolidación de los tribunales de menores tuvieron un rol secundario frente a la hegemonía judicial.**

Por lo tanto nos interesaremos por el surgimiento de las siguientes instituciones, predecesoras de las áreas administrativas de infancia.

- La Comisión Honoraria de Superintendencia de 1924.
- El Registro General de Niños de la Sociedad de Beneficencia de 1926.
- El Patronato Nacional de la Infancia 1931.

Estas tres instituciones o dos, ya que como veremos más adelante la primera se transformará en el Patronato Nacional, condensaron con su aparición dos tipos de conflicto. En primer lugar eran instituciones que respondían a los conflictos de época: la estatización de las instituciones sociales en confrontación con las instituciones filantrópicas, lo que quedó reflejado en las publicaciones del Patronato. Y en segundo lugar encubrieron un conflicto de poder con la justicia, ya que el Patronato pretendió dar una mayor direccionalidad a las políticas de corte minoril.

En el orden provincial nos interesaremos por la Dirección de Protección a la Infancia de 1937.

### **Comisión honoraria de superintendencia.**

Esta Comisión fue el primer antecedente de creación de un área gubernamental de niñez y adolescencia nacional, iniciador de una larga secuencia institucional que llega hasta nuestros días. Fue creada por decreto de Alvear el 18 de julio de 1924. Su Función era controlar y supervisar todos los establecimientos del Estado relativos a la infancia delincuente o abandonada comprendida en la ley 10.903 y en el Código Penal<sup>52</sup>. Surgió como un organismo de la administración que reclamó más injerencia en las políticas de infancia, circunscripta al desarrollo y coordinación de instituciones de albergue de niños. Debía proponer las medidas conducentes para que todos los establecimientos oficiales con niños bajo patronato del Estado pasen a su dependencia.

La Comisión ya había sido creada el 2 de octubre de 1915 también por decreto del Poder Ejecutivo pero al sólo efecto de administrar el Reformatorio de Marcos Paz al que se le cambió el nombre por “Colonia Nacional de Menores Varones”, que más tarde fue la Colonia Hogar Ricardo Gutierrez, emblema de institución para la infancia. Esta Comisión duró muy

---

<sup>52</sup> Larrandart pag 47, 1991.

poco tiempo, ya que no tenía presupuesto.<sup>53</sup> Fue restablecida dado que el Gobierno sostenía que aún perduraban los motivos por los cuales fue creada su antecesora. El decreto de creación mantenía y ampliaba sus anteriores funciones y le entregaba otro instituto: El tutelar de Menores.

Al poco tiempo de surgir, la Comisión efectuó una fuerte crítica por la falta de coordinación de los institutos de menores. También reclamó que la Comisión fuera creada por ley, para garantizar su continuidad y al mismo tiempo solicitaban autonomía económica.<sup>54</sup> El presidente de la Comisión, Miguel Martínez de Hoz <sup>55</sup> reclamó al entonces Ministro de Instrucción Pública Antonio Sagarna "*que dependan de ella todos los establecimientos del estado relativos a la infancia abandonada y delincuente*".<sup>56</sup>

Como veremos más adelante la Comisión fue subsumida en el Patronato Nacional del Menores.

### **Registro General de Niños:**

Se creó el 10 de junio de 1926 con sede en la Casa de Huérfanas y fue la nueva sección administrativa de la Sociedad de Beneficencia<sup>57</sup> con funciones similares a la Comisión recién señalada: coordinar las tareas de las instituciones de ella dependientes que hasta la creación del Registro se hacían en cada uno de los institutos de la Sociedad de Beneficencia. También se ocupó de todo lo relativo a la admisión, traslado, devolución y colocación de niños, es decir del funcionamiento del sistema tutelar de la entidad privada.<sup>58</sup>

En 1926 el Registro contabilizó un ingreso aproximado de 1000 niños y niñas anuales. Fourmentel Dumont, Secretario del Registro informaba a las Sras Inspectoras que "*puede verse que en la nacionalidad de los padres, corresponden los tres primeros puestos a los argentinos, españoles e italianos, respectivamente, lo que concuerda por otra parte, con el*

---

<sup>53</sup> Reseña Histórica del CONNAF, Lic. Norma D. Argüello Gibaut en [www.cnmyf.gov.ar](http://www.cnmyf.gov.ar)

<sup>54</sup> Memoria de la Comisión de Julio de 1927, en Larrandart pag 46, 1991.

<sup>55</sup> Jorge Coll, quien para algunos era el verdadero autor de la ley de patronato era el vice-presidente.

<sup>56</sup> Patronato Nacional de Menores, El Niño (Memoria) Bs As 1927, pag 16,17 en Carli pag 117.

<sup>57</sup> Además de la Sociedad de Beneficencia hacia 1926 las instituciones privadas a cargo de distinto tipo de establecimientos destinados a niños eran los siguientes: Patronato de la Infancia, Asociación tutelar de menores, Sociedad Escuelas y Patronatos, Asociación La Casa del Niño, Escuelas de los Padres salesianos, Asociación de Damas católicas Asociación Colonia Escuela Argentina Vitel, Sociedad Damas de Caridad, Sociedad Damas del Taller la Providencia, en César Viale (Leyes de menores (memoria) Anotaciones para su mejor cumplimiento en la República Argentina. Imprenta Colonia Hogar Ricardo Gutierrez. Bs As. 1925, p 23-40, citado en Carli, pag 113.

<sup>58</sup> "*Ese Registro con su catálogo, con sus fichas, respondiendo al continuo y variado movimiento de los asilados, ingresando en la Casa de los Expósitos, pasando a otros establecimientos, sometidos a las atenciones exigidas por la salud, llevados a guardadoras por manos de la Sociedad dentro del prolijo cuidado que ellos suponen y hasta la desaparición o muerte de esos mismos asilados; todo ello ha venido a reunirse en un punto donde se hacen fáciles los conocimientos, prácticas y procedimientos que cada uno de aquellos actos supone, los que antes debían buscarse o inquirirse laboriosamente en las diversas administraciones de los distintos establecimientos que los ejecutaban. (...)*"Pág. 617 de las Memorias de la Sociedad de Beneficencia de la Capital de 1926.



*índice de población de nuestro país*<sup>59</sup>. Esta información revela las falacias del discurso de la desatención de los inmigrantes hacia sus hijos.

El Reglamento de su funcionamiento decía:

*"Art. 2: Su objeto es tomar las resoluciones de todo asunto relativo a la admisión, custodia y colocación de menores en poder de familias que los adopten o de patronos que los empleen y la conservación de todos los documentos relativos a los antecedentes de familias y de identificación de los mismos (...)"*<sup>60</sup>.

En el sistema tutelar de la Sociedad de Beneficencia, los niños sólo ingresaban a través de la Casa de los Expósitos, en un principio, y luego de la Casa Cuna, y luego ocupaban los distintos escalafones institucionales<sup>61</sup> para lograr un egreso pregonado pero pocas veces cumplido. Este circuito institucional que comenzaba en la primera infancia<sup>62</sup> era duramente cuestionado por el Patronato Nacional de Menores que catalogaba a la Sociedad como *"la más rancia de las instituciones benéficas. Entronca su acción con la vetusta casa de "Niños Expósitos" creada por el virrey Vértiz...Su acción es unilateral. Recibe al niño en la Casa Cuna, siguiendo hasta la mayoría de edad en su formación por las diferentes etapas de su infancia y juventud. Ha adoptado en sus establecimientos el "tipo congregado" de "asilo" del edificio caudal o monumental y cerrado. El contenido de sus "establecimientos"*<sup>63</sup> *es de la materia de artes y oficios o de enseñanza rural. La Sociedad de Beneficencia no admite en sus casas tutelares otros niños que aquellos que por orden o escalafón provienen de la "Casa Cuna"*<sup>64</sup>

Los niños allí alojados lo estaban básicamente sin control de la justicia, es decir sin la intervención del patronato del estado, así para 1941 de 4.286 niños asilados en las instituciones de la Sociedad de Beneficencia sólo 104 lo estaban por orden judicial.<sup>65</sup> Los niños eran entregados por sus padres dada la imposibilidad de cuidarlos y estos no perdían la patria potestad, de allí la no intervención de la justicia.

Esta práctica institucional ya había entrado en colisión en ocasión de la sanción de la ley 10.903 que en su art. 23 preveía: *"Los asilos, escuelas primarias gratuitas generales y especiales ..como los demás establecimientos privados, que reciban niños, subvencionados por el Estado, están obligados a recibir en secciones que podrán ser especiales, un número determinado de menores, remitidos por los jueces en virtud de esta ley..."*

---

<sup>59</sup> Memoria de la Sociedad de Beneficencia de la Capital de 1926, pág. 618.

<sup>60</sup> Reglamento del Registro General de Niños, Sociedad de Beneficencia de la Capital, Buenos Aires, 1937, pág. 3.

<sup>61</sup> González relata este circuito institucional que comenzaba con la recepción en Casa de los expósitos, la casa cuna, o la oficina de recepción, luego el Instituto Mercedes Lasalla y Riglos hasta los 7 años, luego era dividido por género. Los niños iban al asilo General Martín Rodríguez y las niñas a la Casa de Huérfanas Crescencia Boado de Garrigós

<sup>62</sup> Ingresaban niños sólo hasta los 18 meses de edad, en González pag 144.

<sup>63</sup> El encomillado para establecimientos el redactor lo utiliza sólo al referirse a las instituciones de la Sociedad de Beneficencia y no para el resto de las instituciones a las que se refiere en otros tramos de su relato.

<sup>64</sup> Revista de Infancia y Juventud. Ministerio de Justicia e Instrucción Pública. Patronato Nacional de Menores. Buenos Aires. oct-nov-dic de 1936. Nro 2 pag 69

<sup>65</sup> En González, quien cita el Archivo General de la Nación. Fondo Documental. Sociedad de beneficencia. Administración Central. (sin clasificar).

## **Patronato Nacional de Menores**

El presidente de facto General José Uriburu transformó -por decreto del 24 de enero de 1931- la Comisión Honoraria de Superintendencia en Patronato Nacional de Menores (de similar nombre que la institución filantrópica creada en 1892) con funciones de superintendencia de todos los establecimientos tutelares que tuvieron menores comprendidos en las leyes de patronato como así también la coordinación de tareas con jueces y Defensores, con los patronatos provinciales y con las instituciones privadas. Dependía del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública.

El decreto de creación designaba como presidente al Dr. Coll y como vicepresidente al Dr. de Arenaza, dos “prohombres” del sistema minoril en la Argentina.

El decreto de reglamentación de funciones del Patronato Nacional de Menores decía: *"Siendo necesario centralizar en un sólo organismo constituido por personas capacitadas por su especialización la gestión de los asuntos que se relacionan con la protección de los menores abandonados moral y materialmente, así como la dirección y administración de los reformatorios de menores que sostiene la nación; y atento que el proyecto presentado el Dr. Jorge E. Coll llena ampliamente el propósito expresado.*

*El presidente del Gobierno Provisional de la Nación Argentina decreta:*

*Art. 1: Créase el Patronato Nacional de Menores bajo la dirección de una Comisión Honoraria designada por el Ministro de Justicia e Instrucción Pública....*

*Art. 2: Del Patronato: Son funciones inherentes al Patronato Nacional de Menores:*

- a) la superintendencia de los establecimientos destinados a la protección de menores material o moralmente abandonados, que por ley de presupuesto dependen del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública.*
- b) Proyectar el plan para la reconstrucción de los establecimiento tutelares que fueran necesarios en la Capital, Provincia y Territorios Nacionales, de acuerdo con lo establecido por el artículo 22 de la ley de Patronato de Menores, N° 10.903.*
- c) Proponer las medidas administrativas o reformas de la legislación para la protección de los menores; y las reglamentaciones o leyes apropiadas para que todos los establecimientos oficiales que tengan menores de ambos sexos a su cargo, comprendidos en las leyes de Patronato, pasen a depender de la Comisión Honoraria con el objeto de coordinar y unificar la acción.*
- e) Coordinar la acción con los jueces y Defensores de Menores; con los Patronatos Provinciales, y con las instituciones privadas destinadas a la protección de la infancia.*

*Art. 3: De los reformatorios de Menores.*

*Son funciones inherentes a la Comisión Honoraria con respecto a lo establecimientos de su dependencia:*

- a) Disponer la admisión de los menores comprendidos en las leyes de Patronato de acuerdo con lo reglamentos respectivos y entenderse directamente con los jueces y Defensores de Menores encargados de la aplicación de aquellas leyes, en todo lo que se relacione con el ingreso, permanencia y egreso de los alumnos...quedando facultada la Comisión para delegar en personas o en subcomisiones la vigilancia del cumplimiento de los condiciones estipuladas*

*en favor de los menores, haciéndose conocer estas cuando corresponda a los Sres. Defensores o Jueces respectivos."*

Surge con claridad las tres funciones del PNM: aglutinar bajo su estructura todas las instituciones de albergue de niños, centralizar la gestión de los mismos, y disputar con la justicia el poder sobre el destino de los niños "bajo patronato".

En una nota publicada en la revista del PNM reclamaban la unificación de las distintas acciones de protección a la infancia de las distintas áreas del Estado<sup>66</sup>, del Ministerio de Relación Exteriores, la Comisión de Asilos y Hospitales Regionales<sup>67</sup> y del Ministerio del Interior, la Alcaldía de Menores -bajo la órbita de la policía -. Esta última, creada luego de la sanción de la ley 10.903, tenía como función ser "*casa de observación ..objeto de información minuciosa para que habilite a la justicia a decidir su destino, que proporcione a los establecimientos de segundo grado el material para conocer sus primeras manifestaciones....*"<sup>68</sup>

A diferencia del Registro General de Niños, el PNM admitía el ingreso de niños a cualquier edad, diferencia que las autoridades del Patronato se preocupaban por resaltar: "*De modo diferente a la Sociedad de Beneficencia, el Patronato admite al niño en cualquier etapa de la vida en que su desamparo o desvío lo hacen acreedor a su tutela*"<sup>69</sup>

La década infame que se inicia en el 30 significó una fecha clave "*indicativa no sólo de una hecatombe económica mundial sino que la Argentina reedita el autoritarismo y crea la dictadura militar como modalidad política: desde allí las políticas de infancia se llenan de enunciados autoritarios, moralizadores y represivos*"<sup>70</sup>

De esta manera se acrecienta la distancia de los niños cuyo "paraguas institucional" era la ley 1420 de aquellos amparados por la ley 10.903: "*La crisis económica y social de 1930, acompañada por la instauración en el poder de una junta militar tras el derrocamiento de Yrigoyen, da lugar a una crítica situación social que alcanza por igual a los niños incorporados al sistema escolar como a aquellos que engrosan las filas de la marginalidad social. Las ciudades pero también la campaña, sobre todo hacia fines de la década, serán objeto de preocupación para socialistas y sectores eclesiásticos.*

*La interpelación al estado para la atención de la problemática de la niñez comienza a hacerse presente en discursos de dirigentes e intelectuales del período, en el marco de un importante replanteamiento sobre el futuro del país y la formación de las nuevas generaciones.*"<sup>71</sup>.

El PNM fue dando, con el correr de los años, una cierta dosis de racionalidad a un sistema tutelar sin centro, por lo tanto sin coordinación gubernamental, entre sus principales acciones relevadas se encuentran las siguientes<sup>72</sup>.

---

<sup>66</sup> Revista Infancia y juventud Nro 4 pag. 128

<sup>67</sup> De la Comisión dependían las siguientes instituciones: el Asilo Colonia Regional Mixto de retardados, en Torres, y el Reformatorio de Menores abandonados y Delincuentes, en Olivera.

<sup>68</sup> Revista Infancia y juventud Nro. 5 pag 33

<sup>69</sup> Revista Infancia y Juventud Nro 2 pag 70.

<sup>70</sup> Carli, pag 100.

<sup>71</sup> Carli pag 144.

- Organización de la Primer Conferencia sobre Infancia Abandonada y Delincuente en 1933. Esta conferencia tuvo gran influencia en el desarrollo de las instituciones de infancia, y fue aquí donde el presidente del Patronato, el Dr. Coll presentó su anteproyecto de ley sobre Patronato de Menores que preveía la creación de tribunales de menores. Este proyecto con algunas variantes fue el antecedente de los juzgados de menores de la Provincia de Buenos Aires.
- También en 1933 se anexó al Patronato Nacional de Menores el “Colegio Carlos Pellegrini” de la localidad de Pilar.
- En 1935 se creó la Colonia Hogar “Ortiz Basualdo” en la localidad de Las Armas y la Colonia Cayetano Zibecchi en la localidad de Juárez, ambas en la Provincia de Buenos Aires.
- En 1937 dio a conocer el Primer Censo Nacional de Instituciones Oficiales y Privadas protectoras de la infancia abandonada que relevó 50 internados<sup>73</sup>. Además el censo tuvo como objetivos conocer el perfil de la niñez abandonada. En las 50 instituciones se hallaban internados alrededor de 7.400 niños y niñas. De ellos sólo 962 eran huérfanos, el resto 2.433 tenían padre y madres, 2.114 eran huérfanos de padre y 1.374 lo eran de la madre. Es decir que apenas un 13 % carecían de padre y madre. Por otro lado, del total de niños institucionalizados relevados, los editores de la revista oficial del PNM se preocuparon por remarcar que sólo el 51% (3.902) eran hijos de argentinos, y el resto de extranjeros, con primacía de italianos (1.365) y españoles (1.290). Una vez más queda claro que los niños internados reproducían la composición poblacional de la Argentina de aquella época, lo que contradecía la creencia de que los hijos de los inmigrantes deberían ser los destinatarios de la ley 10.903. En otra reedición de la disputa entre el Estado y la Sociedad de Beneficencia el censo no incluyó a los niños internados en la entidad filantrópica, que fueron contabilizados por separado, 3.340 niños y niñas sin más desagregación.
- En ese mismo año inauguró el Instituto José Sánchez Picado en Capital Federal y la Colonia Nacional de Olivera, en la Provincia de Buenos Aires.
- En 1938 creó el Amparo Santa Rosa, en la Capital Federal, un instituto de recepción y clasificación para mujeres.
- En 1942 inauguró el Hogar Santa Rita, en Boulogne, Provincia de Buenos Aires.
- Por último en 1943 inauguró el Establecimiento Los Arenales en la localidad de Maschwitz, Provincia de Buenos Aires.

Además de las instituciones señaladas contaba al momento de su creación con la Colonia Hogar "Ricardo Gutierrez" que había sido creada en 1904. Allí mismo desde 1934 funcionaba el Reformatorio El Retiro, destinado a los más díscolos dentro de la Colonia..

Las capacidades institucionales del PNM surgen de un informe que el 3 de mayo de 1937, su presidente Jorge Eduardo Coll, remitió al Director de Instrucción Pública. Allí dió detalles de las cinco instituciones que dirigía en ese momento (Gutierrez, Almafuerte, Pellegrini, Ortiz

---

<sup>72</sup> Revista Infancia y Juventud Nro 2 pag . En 1944 el Patronato Nacional de Menores pasó a depender de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social y se creó la Dirección Nacional de Asistencia Social que absorbió las actividades de asistencia tutelar, formando parte de los programas de asistencia social general. Guemúreman pag. 56.

<sup>73</sup> Revista Infanci y Juventud Nro5 pag 65 y ss.

Basualdo y Zibechi) y de su presupuesto: *"El Patronato dispone de una partida anual de \$ 300.000 para pensionar menores a razón de \$ 30 mensuales por menor en instituciones privadas"*. Mediante este sistema también controlaba algunas instituciones privadas como el Colegio María Auxiliadora, Colegio Salesiano, Patronato de la Pampa, Sociedad de Damas Católicas, Sociedad de Damas de Caridad San Vicente de Paul y Hermanas Trinitarias.

El PNM tenía una mínima estructura institucional por fuera de los institutos y/o subsidios para internados privados: *"Con esta misma partida sostiene una oficina del Patronato destinada a la investigación del ambiente familiar y clasificación de menores, en la cual intervienen 12 delegados. Para el servicio de la Comisión Honoraria del Patronato se dispone de 3 empleados y uno de servicio..."*

Este mismo informe da cuenta de la función última del PNM y de cual era el problema al que debía hacer frente *"Dos son los problemas que es preciso resolver mediante una acción efectiva y disponiéndose al efecto de todo el dinero que sea necesario. Por una parte trátase de niños pertenecientes a hogares bien constituidos, higiénicos y morales. Para estos es preciso facilitar la concurrencia a las escuelas, proporcionándoles ropa y alimentos, por otra preséntase la situación de una gran cantidad de menores que se encuentran en viviendas antihigiénicas, las que no pueden llamarse hogares, donde la promiscuidad y el abandono moral exige sacar de ese medio al niño para llamarlo a un internado"*

Para aquellos niños de "hogares bien constituidos", en paralelo a las políticas minoriles y en apoyo de la política educativa, el Estado desplegó otras acciones que tomaron como objeto más amplio a la familia. Así en 1933 se creó la Junta de Ayuda al Niño, por ley 11.838, que autorizaba al Poder Ejecutivo a otorgar 1.000.000 de pesos para ayuda a la niñez. La junta estaba conformada por un delegado del Ministerio de Guerra, del Ministerio de Agricultura, de Banco Nación, del CNE, de La Junta de Ayuda Social y por el Presidente del departamento Nacional de Higiene.<sup>74</sup>

En este mismo sentido, en 1936 por iniciativa del diputado socialista Alfredo Palacios se creó la Dirección de Maternidad e Infancia como dependencia del Ministerio del Interior mediante la ley 12.341. Las funciones de la Dirección estaban orientadas a la higiene social de la infancia, eugenesia, maternidad y primera infancia, estudios de los niños, la educación física, su higiene mental, infancia abandonada, enfermos, anormales, prevención del abandono, inspección y vigilancia de establecimientos privados. Las funciones de la reciente Dirección generaban zonas grises de atención que rápidamente suscitaban las molestias del PNM, quien en una nota dirigida al Ministro de Justicia e Instrucción Pública<sup>75</sup> criticaba tanto a la ley 12.341 como a su decreto reglamentario, argumentando que el desorden en las instituciones de infancia que dependían de distintas áreas del estado ya era suficiente como para agregar más confusión, al accionar del Estado. Además agregaban *"La creación de Institutos médicos, con dirección médica, de empleos médicos, de asistentes, visitadoras y otros servicios también médicos tiene una finalidad completamente ajena a la protección a la infancia. Todo lo que se refiere al examen psicopedagógico y clínico del niño abandonado o que ha cometido delito, se lleva a cabo desde hace mucho tiempo de una manera perfecta en cada uno de los*

---

<sup>74</sup> En Carli pag 145.

<sup>75</sup> En Revista Infancia y Juventud Nro 4 pag. 128 y ss.

*establecimientos que dependen de este Patronato." El conflicto tomó tal envergadura que tuvo que intervenir el Procurador General de la Nación quien dictaminó sobre la autonomía del PNM con respecto a la Dirección de Maternidad e Infancia "...es insostenible que la nueva ley haya colocado bajo la dependencia de la Dirección de Maternidad e Infancia al Patronato aludido....Tan importante cambio en la estructura administrativa no pudo pasar desapercibida".<sup>76</sup>*

El "XI Congreso Internacional Penal y Penitenciario" es un buen escenario para conocer el debate mundial sobre el papel de la justicia y la áreas administrativas. Se realizó en Berlín, entre el 18 al 21 de Agosto de 1935 con la asistencia de 700 representantes de 50 Estados. Se organizó a partir de algunas preguntas centrales<sup>77</sup>. Una de ellas era. *¿Conviene conferir a los tribunales el poder de estatuir sobre medidas a tomarse, no sólo respecto de los niños y adolescentes descaminados, sino también respecto a los niños y adolescentes en peligro moral? Estos tribunales ¿deben decidir, asimismo sobre la supresión de la patria potestad de padres indignos?.* La pregunta, podría significar un atraso para las políticas de vanguardia hacia la infancia que tenía nuestro país, pero situadas en un contexto internacional, da cuenta de las dudas, que aún en aquellos tiempos existían sobre tamaña arbitrariedad jurídica.

Una de las posiciones sostenía que *"es indicado conferir, igualmente, a los tribunales de menores el poder de retirar la patria potestad a los padres, que faltan a sus deberes y comprometen así la moralidad de sus hijos".* La posición adoptada por la relatoría general fue otra, donde recomiendan otorgar competencia a comités centrales para la protección a la infancia y a la juventud, en colaboración con comisiones sociales municipales, que estarían compuestos por simples particulares. Proponían limitar la intervención de la justicia en los casos de abandono o peligro moral y ponerlos en cabeza de una autoridad administrativa, preferentemente a nivel local. Esta última posición fue duramente atacada por los delegados alemanes y por su mayor número en tanto anfitriones, impusieron su posición y la resolución fue la siguiente: *"Se debería conferir a los tribunales para menores el poder de estatuir sobre las medidas a tomarse, tanto respecto a los menores en peligro moral, como a los descaminados y delincuentes"*

### **Provincia de Buenos Aires.**

El 30 de abril de 1937 se sancionó la ley 4.547 que creó la Dirección de Protección a la Infancia en la provincia de Buenos Aires, que derogó la ley de Patronato Provincial de Menores. El autor original del proyecto fue el senador conservador Justo V. Rocha, pero el poder ejecutivo a cargo del Gobernador Fresco tuvo bastante injerencia en el diseño institucional.

El 22 de abril de 1937 este último envió a la Legislatura un mensaje<sup>78</sup> acompañando el proyecto de creación de la Dirección General, donde señaló la ley 10.903 abrió el camino y que el Patronato Nacional de Menores, la Comisión Asesora de Asilos y Hospitales Regionales, la Sociedad de Beneficencia y gran cantidad de otras instituciones oficiales

<sup>76</sup> En Revista Infancia y Juventud Nro 5 pag 92.

<sup>77</sup> En Revista Infancia y Juventud Nro 4 pág. 104 y 105.

<sup>78</sup> En Revista Infancia y Juventud Nro 3, 1937 pág. 97 y ss.

privadas han realizado los objetivos de aquella ley. Pero otra vez el objetivo de la coordinación fue el determinante de la creación de la Dirección *"No ha habido, sin embargo, coordinación, ni en la acción oficial, ni en la privada. Ella es reclamada urgentemente por todos los que se ocupan de esta materia..."*<sup>79</sup> El proyecto estaba basado en el que había presentado Coll en la primer Conferencia sobre Infancia Abandonada y Delincuente de 1933 pero adaptado a la provincia de Buenos Aires. El Gobernador reconoció la importancia del proyecto del senador Rocha<sup>80</sup>, que preveía crear un Patronato provincial y juzgados de menores en toda la provincia, coincidía con su objetivo pero consideraba más urgente implementar el "patronato", que según él consistía en la Dirección y los establecimientos adecuados de estudio, educación, y corrección, ya que eso era indispensable para que actúen los tribunales de menores con eficacia. Por ello el poder ejecutivo propuso la creación de la Dirección General de Institutos de Protección a la Infancia, y reservó su opinión sobre el proyecto de creación de los tribunales de menores.

El mensaje contenía una particularidad muy interesante para esa época. Solicitaba eliminar la denominación "patronato" porque *"supone un concepto público que es un prejuicio, ya que el menor que egresa queda como discriminado, y es mejor eliminar la apariencia de diferenciación de cuyo desamparo ha sido responsable la sociedad"*. Además de Fresco el Mensaje lleva la firma del Ministro de Gobierno Roberto J. Noble.

El dictamen de la Comisión de Higiene y Asistencia Social del 21 y 22 de diciembre de 1936<sup>81</sup> de creación de la Dirección estipulaba en el artículo 1° que la función era la superintendencia, coordinación e inspección de toda institución que albergue a niños material o moralmente abandonados o autores de delitos y contravenciones. El artículo 2° señalaba que la Dirección debía con recursos propios. Esto obedece a que la ley 10.903 fue muy criticada porque no tuvo en cuenta el presupuesto para su puesta en funcionamiento. El artículo 7° preveía crear por lo menos un establecimiento de reforma, educación o corrección en cada uno de los departamentos judiciales de la provincia.

El artículo 10° inc d) ilustraba algunas de las tensiones que se generaban entre las áreas gubernamentales y la justicia. Entre las funciones de la dirección figuraba: *"Disponer la admisión de los menores, resolver su oportunidad de ingreso a los menores a disposición de los Tribunales y su traslado. Los jueces o Defensores que hayan dispuesto la colocación de ellos en institutos dependientes de la Dirección, no podrán ordenar su egreso sin consulta previa a la misma"*.

Esta misma tensión entre los "administradores" y la justicia quedó reflejada en un conflicto mantenido entre la Dirección General, recientemente creada, con un juez del crimen del departamento de la capital. El 21 de octubre de 1937 el Director General envió una nota al Ministro de Gobierno sometiendo a consideración el problema<sup>82</sup>. El juez había enviado un oficio al Reformatorio de Menores disponiendo la internación de dos niños, de 10 y 12 años, hasta los 21 años. El Director señalaba que esta modalidad contradice la ley 4.547 ya que la

---

<sup>79</sup> En el mensaje también recordó que el 11 de julio de 1936 se organizó el reformatorio de menores abandonados y delincuentes de La Plata, que perteneció al Ministerio de Gobierno, con lo que se abolió la Cárcel de Menores

<sup>80</sup> Había sido presentado casi un año antes, y al momento del envío del Mensaje ya tenía media sanción del Senado.

<sup>81</sup> En Revista Infancia y Juventud Nro 3, 1937 pág. 97 y ss.

<sup>82</sup> En Revista Infancia y Juventud Nro 5 pág. 109 y ss.

admisión le correspondía a la Dirección y es allí hacia donde se tendría que haber enviado el oficio, y le hizo saber al Director del Reformatorio que en lo sucesivo solo debía admitir menores cuya internación fuese ordenada por la Dirección General. El juez por su parte aducía que un Director de Reformatorio no tenía facultad para desobedecer una decisión impuesta por la justicia, lo que podría implicar un delito.

El Director señalaba que era un caso de colisión entre facultades judiciales y administrativas, y proponía, como solución, que los jueces dirijan sus oficios a la Dirección General y no a los institutos, y que fuese la Dirección quien debía resolver el mejor internado para el menor. Agregaba que esta facultad escapaba de la competencia judicial y era la esencia misma del orden administrativo.

Para no repetir "los errores" en la sanción de la ley 10.903, previamente a la creación de la Dirección, se sancionó la ley 4.439 que destinaba una importante suma de dinero para las expropiaciones, proyectos, ejecución de obras, instalaciones y habilitaciones de un reformatorio de menores en cada una de las cabeceras de departamentos judiciales de la Provincia de Buenos Aires.

Nueve meses después de la creación del área administrativa, en enero de 1938, se promulgó la ley 4.664<sup>83</sup> de creación de dos tribunales de menores en la Plata y uno en cada ciudad cabecera de departamento judicial. Así Buenos Aires es la primer provincia del país que pone en funcionamiento un fuero especial para la infancia.

Mientras el Poder Ejecutivo aceleró el proceso de creación de la Dirección, el proyecto de ley de creación de los tribunales, del senador Rocha, siguió el curso parlamentario, sin demasiado interés por parte del Gobierno. Una vez sancionada la ley adujo razones económicas y por ello solo se pusieron en funcionamiento dos Juzgados en La Plata, el primero empezó a funcionar en 1939 y el segundo en 1942.

Antes de la presentación del proyecto, Rocha le pidió su opinión al eminente Coll, quien lo felicitó "*Los tribunales se hallan implantados en todas partes y todavía nosotros estamos con el antiguo procedimiento. Le deseo, pues, la satisfacción de que sea usted el primer legislador en nuestro país que introduzca una institución indispensable.*"<sup>84</sup>

El primer tribunal tenía jurisdicción en toda la provincia pero por el previsible desborde de tareas una acordada de la Corte Suprema del 24 de septiembre del mismo año determinó que con excepción de la Plata, las causas debían tramitar ante los tribunales de primera instancia en lo criminal y correccional de cada departamento.

La creación de los tribunales junto a la Dirección puede verse como una mayor injerencia del Estado frente a la creciente complejidad social producto de la crisis económica e institucional de los años 30, que impactó en la infancia de manera preponderante a través del hambre y la desocupación de los padres. Por ese motivo fue sancionada con el apoyo de conservadores, radicales y socialistas.

---

<sup>83</sup> Que había sido sancionada el 21/12/37.

<sup>84</sup> Revista Infancia y Juventud Nro. 1 pág. 111.



La ley estaba enrolada claramente en la ideología tutelar y en el peligrosismo propio del positivismo jurídico. El diputado Roberto N. Lobos lo señalaba con claridad "*el Juez debe estudiar y no juzgar al niño por las modalidades de un proceso, y más que examinar el delito debe examinar la persona del menor*"<sup>85</sup>

Ya en ese entonces la ley fue declarada inconstitucional por un juez criminal de Dolores y por la Cámara de Apelaciones de ese departamento judicial. La tacha obedecía a la representación promiscua que se le atribuía al fiscal, ya que éste defendía al "menor" y al mismo tiempo los intereses de la sociedad, atribuciones completamente contradictorias y violatorias del derecho de defensa en juicio. El caso fue llevado a la Suprema Corte, que evitó pronunciarse sobre la cuestión aludiendo una excusa formal.<sup>86</sup>

El art. 36 de la ley en cuestión condicionaba la instalación de los tribunales de menores a que se fueran creando en cada sede departamental los correspondientes institutos de la Dirección General de Protección a la Infancia, necesarios para que esta ley tuviese éxito integral en su aplicación "*..no se puede salvar a la infancia abandonada si no hay locales decorosos y adecuados para darles albergue, educación e higiene*"<sup>87</sup>

La gestión innovadora de Manuel Fresco en la Provincia de Buenos Aires tuvo sus sucedáneos de alcance nacional en la década siguiente.<sup>88</sup>

### **Conclusiones finales:**

Las áreas de infancia surgieron como necesidad de administrar las instituciones de menores y para centralizar en un solo organismo el control de todos los lugares de albergue de niños. La gran cantidad de instituciones asilares, política predominante de aquel entonces, que el Estado creó o le quitó a otras instituciones filantrópicas, hizo necesario el control de lo que allí sucedía.

En este período la justicia de menores no fue un actor privilegiado como lo será más adelante a partir del desarrollo de los tribunales de menores en todo el país, así Donzelot señala: "*Si queremos comprender las mutuas relaciones entre las instituciones relativas a la infancia regular, es preciso representárselas como engarzadas unas con otras, según un principio de superposición que toma su apoyo decisivo, que encuentra su último estribo en el Tribunal de menores*".<sup>89</sup> Por ello el Poder Ejecutivo tuvo mayor autonomía en sus arreglos institucionales, pero siempre dentro de la lógica tutelar, que más tarde se apropiará la justicia de menores, dejando a las áreas de infancia un rol secundario de meras administradoras de las instituciones que albergan niños.

---

<sup>85</sup> Discurso pronunciado el 16/12/37 Legislatura de la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos, Diario de sesiones en Sorá pag 3.

<sup>86</sup> Larrandart 1991.

<sup>87</sup> Discurso del gobernador Manuel Fresco en la Plata, 2 de mayo de 1938 en "Conversando con el Pueblo, Damiano, Buenos Aires 1938 pag 398 citado en Sorá pag 2 y 3.

<sup>88</sup> Sorá pag 1.

<sup>89</sup> Donzelot, pag 111.

## **BIBLIOGRAFIA:**

- CARLI, Sandra, 1992. "El Campo de la Niñez" en Historia de la Educación Argentina III, Escuela, Democracia, Orden (1916-1943), Adriana Puiggrós (dirección). Ed. Galerna. Buenos Aires.
- CEDES "Estudio sobre el sector sin fines de lucro" Mario Roitter e Inés Gonzalez Bombarl, compiladores. Cedes, 2000. Buenos Aires.
- DONZELOT, J. 1990. "La policía de las familias", Ed. Pre-textos, Valencia.
- GARCIA MENDEZ, Emilio, 1991. "Prehistoria e historia del control socio-penal de la infancia: política jurídica y Derechos Humanos en América Latina", en Ser niño en América Latina, de las necesidades a los derechos. E.G. Mendez y M. del C. Bianchi compiladores. UNICRI-Editorial Galerna. Buenos Aires
- GARCIA MENDEZ, Emilio. 1992 Del Reves al Derecho: La Condición jurídica de la infancia en América Latina. Ed. Galerna, Buenos Aires.
- GARCIA MENDEZ, Emilio y BELOFF, Mary, comp.1999, "Infancia, Ley y Democracia." Ed. Temis- Depalma. Buenos Aires y Bogotá.
- GOLBERT, Laura. 1996, "Viejos y nuevos problemas de las políticas asistenciales", Serie de Estudios CECE, Buenos Aires.
- GOMEZ, Daniel, "Aproximación a la historia de las políticas sociales aplicadas a la infancia" Mimeo. 2001.
- GONZALEZ, Fabio. "Ninez y beneficencia: Un acercamiento a los discursos y las estrategias disciplinarias en torno a los niños abandonados en Buenos Aires de principios del siglo XX (1900-1930)" en La Política Social antes de la Política Social" (Caridad, beneficencia y política social en Buenos Aires, siglos XVII a XX, Moreno J.L compilador. Trama editorial-Prometeo Libros, Buenos Aires.
- KLUGER, Viviana. 1989. "El defensor general de menores y la sociedad de beneficencia, la discusión de 1887 en torno a sus atribuciones" en <http://www.vivianakluger.com.ar/public-defensorgralmenores.htm>.
- LARRANDART, Lucila, 1992. "Desarrollo de los tribunales de Menores en la Argentina: 1920/1983." En Del Revés al Derecho: La Condición jurídica de la infancia en América Latina. Ed. Galerna, Buenos Aires.
- LARRANDART, Lucila, 1991. "Prehistoria e historia del control socio-penal de la infancia" en Ser niño en América Latina, de las necesidades a los derechos. E.G. Mendez y M. del C. Bianchi compiladores. UNICRI-Editorial Galerna. Buenos Aires
- PLATT, Anthony. 1988. "Los salvadores del niño o la invención de la delincuencia". Ed. Siglo XXI. México.
- PONCE, Gustavo. 1999. "De la clausura del turno libre al establecimiento de los tribunales de menores". Mimeo.
- RIOS Julio Cesar y TALAK, Ana María. "El niño delincuente entre la psicología, la criminología y la pedagogía en la Argentina (1900-1910)". Mimeo
- SORA, Carlos, "Nuevo Fuero para Viejos Problemas: Los primeros pasos del Tribunal de Menores a través de un caso". Mimeo
- TALAK, Ana María y RIOS Julio Cesar, "La ninez en los espacios urbanos". Mimeo.
- TENTI FANFANI, E. "Estado y pobreza. Estrategias típicas de intervención", 2 vols., CEAL, 1989. Buenos Aires.
- ZIMMERMANN, Eduardo. 1995 "Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina 1890-1916, Sudamericana, Buenos Aires.