

Políticas públicas referidas a la infancia y adolescencia en Santa Fe, Rosario y Paraná⁽¹⁾

Mirta Hebe MANGIONE MURO, Magdalena GALLI FIANT, Mariela SILVA, Rodolfo RAMOS, Verónica MULONE, Jorgelina GUILISIASTI, Marta HAUBENREREICH, Adriana KRASNOW y Lorena CAPPELLA

Sumario

Introducción. Conceptualizaciones de políticas. Etapas en el desarrollo de las políticas públicas referidas a la internación de los/as niños/as adolescentes. Evolución normativa en la provincia de Santa Fe. Instituciones de menores. Casa del Buen Pastor. Hogar del huérfano e inmigración. Reglamentación de los Hogares de Menores dependientes de la Dirección General de Bienestar Social. Hogar de Menores que trabajan. Su reglamentación. Patronato del Estado. Conclusiones.

Resumen

Este artículo es un avance del proyecto de investigación perteneciente al C.A.I. + D. 2000 donde la propuesta de investigación consistió en trabajar 100 años de políticas públicas dedicadas a la infancia/adolescencia en las ciudades de Paraná, Santa Fe y Rosario. En el presente aparecen los primeros cincuenta años, donde se con-

firma nuestra hipótesis inicial. Esta última es la demostración de la forma en que la teoría de la situación irregular (paradigma de la minoridad) se ve reflejada en los primeros años en nuestra provincia en las políticas públicas.

⁽¹⁾ Este informe comprende dos años de investigación y las conclusiones son referidas a ese período. Proyecto CAI+D 2000.

Introducción

En el campo de las políticas públicas, la preocupación por la infancia y adolescencia aparece en el Estado argentino en el siglo XIX, desarrollando estrategias específicas dirigidas a ese sector de la población.

En 1919, con la sanción de la ley 10.903 llamada de Patronato del Estado, se conforma el marco jurídico y administrativo de las políticas públicas de la infancia. Desde esa fecha hasta el presente se han procesado cambios de distinto tenor que refieren a diferentes dimensiones de dichas políticas.

En este estado de nuestra investigación es preciso poner de relieve que el término "infancia/adolescencia" está cargado de ambigüedades. Así, el uso que la literatura tradicional hace de las expresiones "niño/a", "adolescente" o "joven" resulta, por lo general, de un carácter ideológico altamente mistificante. Así la delincuencia es casi siempre "juvenil", la protección en cambio se ejerce sobre la "infancia", y esto, a menudo, ha llevado a prescindir del hecho de que la edad de los sancionados penalmente sea inferior a la de los "protegidos". Por ello es imposible ignorar que las expresiones "niño/a", "adolescente", "joven" están fuertemente cargadas de un carácter altamente ideológico⁽¹⁾.

Por otro lado, observando el desarrollo de las instituciones de menores, vemos que en la primera época aparecen predominantemente dedicadas a la institucionalización de mujeres, luego a la de los huérfanos y fueron creadas y administradas por entidades privadas de beneficencia y por órdenes religiosas.

Desde el comienzo se insistió como objetivo en la educación. La enseñanza de un oficio aparece, desde la época de la colonia, como el eje, el trabajo como el medio de evitar que se entreguen a vicios y después a los delitos.

Avanzada ya la segunda mitad del siglo XIX, aparecen los establecimientos oficiales y el continuo planteo de la necesidad de más establecimientos, con la constante idea de su ubicación en el campo y su destino a tareas agrícola-ganaderas.

También se plantea, luego de comenzado el siglo XX, la necesidad de las oficinas médicas en los institutos y, por medio de éstas, de la clasificación de los menores.

Conceptualizaciones de políticas

En primer término vamos a conceptualizar el término política que vamos a utilizar en nuestra investigación.

Siguiendo a Aguilar Villanueva⁽²⁾, la política es básicamente un comportamiento propositivo que (...) *se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: es una acción con sentido (...)*, pone especial énfasis en su carácter procesual en tanto conjunto de acciones en un doble sentido, como (...) *el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido*. Es decir, que importa tanto lo que se propone intencionalmente como lo que efectivamente ocurre cuando se lleva a cabo.

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

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

⁽¹⁾ García Méndez, E. y Carranza, E.: "De la minoridad a la infancia-adolescencia: Bases para una historia latinoamericana" en *Infancia, adolescencia y control social en América latina*, Depalma. Buenos Aires, 1990, pág. 1.

⁽²⁾ Aguilar Villanueva: tomo 2, 1992, págs. 24 a 26.

En cuanto al tipo de políticas, podemos clasificarlas en: regulatorias, distributivas y redistributivas, en relación a los costos y beneficios que los grupos de interés esperan de ellas⁵¹.

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

En el campo de políticas públicas de infancia, estaríamos ante la presencia de políticas básicamente distributivas, según la clasificación propuesta por Lowi⁵², en tanto (...) *decisiones altamente individualizadas (...) en las que el favorecido y el desfavorecido, el perdedor y el beneficiario, no necesitan enfrentarse directamente.*

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

El ámbito de lo privado es el relativo a los diversos intercambios libres (competitivos o cooperativos) entre individuos para la obtención de utilidades reservadas y exclusivas. El ámbito de lo público rebasa, en cambio, la restricción individual, privativa, y concierne a lo que es accesible y disponible sin excepción para todos los individuos de la asociación política, y lo que puede ser argumentado como algo que es de interés y utilidad para todos los individuos de la asociación política⁵³.

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

García Mendez⁵⁴ distingue cuatro niveles de las políticas para la infancia:

* Políticas sociales básicas: se caracterizan por su perspectiva universal, es decir, constituyen un deber del Estado y un derecho de todos los habitantes. En general tienen rango constitucional y se refieren a los servicios básicos de salud y educación.

* Políticas asistenciales: se caracterizan por su dimensión cuantitativamente más reducida comparadas con las políticas sociales básicas. Constituyen un deber para el Estado pero es un derecho sólo de aquellos que las necesitan. No poseen rango constitucional y se refieren, por ejemplo, a programas de emergencia de combate a la pobreza o servicios especiales para portadores de deficiencias físicas o psíquicas.

* Políticas de protección especial: se caracterizan por una dimensión cuantitativamente aún más reducida de las políticas asistenciales. Se dirigen a enfrentar situaciones de emergencia en niños/as y adolescentes en condiciones de riesgo, como consecuencia de abandono, maltrato, trabajo infantil, etc.

* Políticas de garantías: Se refieren especialmente a niños/as y adolescentes en conflicto con la ley. Tienen rango constitucional.

Etapas en el desarrollo de las políticas públicas referidas a la internación de los/as niños/as adolescentes

Primera etapa: desde principio de siglo hasta 1940 se produce el aluvión inmigratorio, y en el tema de la infancia aparece el discurso médico que impone la *Teoría Higienista*, que establecía que era necesario controlar a las masas para evitar el desorden y que se debía moralizar a la sociedad. El sujeto social es pensado como sujeto moral.

El niño es considerado como impuro, puesto que proviene de familias que no tienen conceptos

⁵¹ Aguilar Villanueva: ob. cit., nota 1, pág. 32, siguiendo a Theodore Lowi.

⁵² Lowi, Th., págs. 100 a 103, 1992.

⁵³ Aguilar Villanueva, ob. cit., nota 1, pág. 28.

⁵⁴ García Mendez: *De menor a ciudadano: Las políticas sociales para la infancia en el contexto de la doctrina de la protección integral.*

morales y por ello la escuela no los puede retener. Surge entonces la necesidad de la internación y en ese contexto se dicta la ley 10.903 a nivel nacional.

Los niños debían ser incorporados a la sociedad como buenos vecinos y buenos trabajadores y por ello deben inculcarse en ellos hábitos de trabajo y de limpieza.

Segunda etapa: se da durante el período del Estado benefactor, que va desde 1940 a 1960. Aparece el discurso de *Defensa Social*, y la necesidad de la adaptación al medio. Durante ese período hay una movilidad ascendente en la población y por esto a aquellos que no pueden tener esa movilidad "se los debe ayudar socialmente" puesto que hay carencias sociales.

En esta etapa proliferan los institutos y los campeonatos para controlar la salud, pues el discurso tiende al fortalecimiento de la raza. Perón dice que (...) *hasta ahora nos hemos perfeccionado en engordar vacas, ahora debemos engordar hombres*; puesto que los hombres desnutridos son rechazados para el trabajo, por ello es necesario fortalecerlos. La metodología para la readaptación social es la internación.

Tercera etapa: se produce el golpe militar de 1976 y el discurso de la *Seguridad Nacional*. Respecto del niño/a surge el concepto de *menor peligroso o menor antisocial*. Este concepto se aplica a todos los niños/as porque se presume que todos son guerrilleros.

En esta etapa también aparece un discurso penal que produjo la baja de la imputabilidad a los 14 años. El discurso sostiene: *hay que pensar al chico/a para defender a la sociedad, es decir, al cuerpo social*.

Cuarta etapa: comienza con la vuelta a la democracia. En este período se produce la victimización cruel del/la niño/a pobre, ya que es obligado a vivir una doble vida: familiar y social y múltiples historias de vida por pasar por varias instituciones.

En esta etapa aparece la Convención sobre los Derechos del Niño y comienza a vislumbrarse un nuevo paradigma y un nuevo discurso.

Evolución normativa en la provincia de Santa Fe

Las políticas referidas a la infancia y la adolescencia en la provincia de Santa Fe no han diferido en términos generales de los marcos ideológicos y teóricos que sobre la materia fue imprimiendo durante 100 años el Estado nacional, ya fuera esto en el campo específico de la legislación, la administración de justicia, el complejo policial-institucional o las políticas sociales básicas.

A partir de la década del 30 se puede señalar el surgimiento de una primera propuesta local, la ley 2.647 promulgada el 30 de junio de 1938, que creó la Junta de Patronato de Menores, dependiente del Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto, que estaba constituida por un presidente y cuatro vocales nombrados por el Poder Ejecutivo *ad honorem* y sin otra compensación que la correspondiente a la movilidad y viático. El presidente duraba en el cargo 4 años, pudiendo ser reelecto.

Todas las facultades de esa Junta han sido redactadas en base al anteproyecto del Dr. Coll y a la ley 4.547 de la provincia de Buenos Aires, pudiendo hasta aconsejar la clausura de establecimientos privados de protección a la niñez que no llenan normalmente sus fines, con peligro moral o material de sus asilados. Es representada ante el Poder Judicial por los Defensores de Menores y sus recursos consisten en las partidas de presupuesto asignadas a los establecimientos oficiales de protección a la infancia, asilos y reformatorios, subsidios a instituciones privadas de su superintendencia, que los distribuye, y otros que asigne su propio presupuesto.

Por la ley 2.804, promulgada el 5 de julio de 1939, se creó un Juzgado de Menores para la ciudad Capital y dos para Rosario.

En ese momento los Tribunales de Menores se clasificaban en dos grupos. Al primer grupo lo

formaban aquellos que conservaban una tendencia represiva y al segundo grupo pertenecen los tribunales inspirados en un sentido tutelar, que persiguen la formación de los menores incurso en delito y el amparo de los abandonados.

Nuestros tribunales santafesinos pertenecen a un grupo intermedio; no obstante estar inspirados en un sentido tutelar, es importante la gravitación de las disposiciones de fondo del Código Penal.

Sigue el sistema del juez único, y en su artículo 2 equipara el cargo de Juez de Menores al de Juez de primera instancia, debiendo poseer además conocimientos especiales en la materia.

Esta ley fue inspirada por el anteproyecto presentado a la Primera Conferencia Nacional sobre Infancia Abandonada y Delincuente del año 1933, por el Dr. Joge Coll, cuyo artículo 79 establecía: "Los Tribunales para menores serán unipersonales y estarán a cargo de jueces Letrados, que deberán reunir las mismas condiciones exigidas por las leyes para los jueces ordinarios, pero deberá requerirse además para su designación especiales conocimientos en la materia. Su nombramiento y remoción se hará conforme lo dispone la Constitución y las leyes para los demás jueces"⁷¹.

El artículo 5 refiere a los empleados auxiliares: un Oficial principal o Secretario, abogado o escribano; un Auxiliar mayor u Oficial 1º; 3 auxiliares de 8ª; 5 auxiliares de 5ª o delegados de libertad vigilada y un ayudante de 3ª. Actúa como Fiscal en cada Juzgado el Fiscal de los juzgados correccionales (artículo 3), un defensor, un médico y un funcionario designado por la Junta Central del Patronato de Menores. Los tres últimos tienen las funciones específicas de clasificar los menores, estudiar sus antecedentes, informar al juez cada tres meses sobre el estado mental, físico, cultural y profesional de los menores, y coordinar estas funciones con las que cumple el Patronato Provincial de menores.

Respecto de la competencia, el artículo 13 sostenía que los jueces de menores eran competentes:

- a) En todos los casos en que un menor de dieciocho años apareciese como autor o cómplice en un delito, falta o contravención.
- b) En todos los casos en que se deba resolver sobre la persona de un menor en estado de abandono material o peligro moral, conforme a las leyes que rigen en materia de minoridad.
- c) En las infracciones que se cometan por violación de las leyes de educación común o trabajo de menores.
- d) En todos los casos de inconducta del menor, sometido al juzgado por los padres, tutores o encargados del mismo.
- e) En las causas por aplicación de sanciones que se hagan pasibles las personas por transgresión a las leyes de protección de menores.
- f) En la aplicación de cualquier precepto legal que afecte a los derechos de menores a consecuencia de orfandad, abandono material y peligro moral".

El artículo 40 de la ley 2.804 autoriza al Juez de Menores a imponer multas hasta la suma de quinientos pesos, prisión hasta treinta días o ambas penas a la vez, a los padres, tutores o guardadores que infrinjan la obligación de abonar la pensión por alimentos, y a las personas que se hicieren cargo de menores sin permiso de la autoridad.

A pesar de la claridad del artículo 13, el Juez de Menores de Santa Fe, en una sentencia publicada el 22 de septiembre de 1941, se declaró incompetente para entender en un caso donde uno de los cónyuges separado de hecho pretendía la tenencia de sus hijos legítimos, que se hallaban en poder del otro y en estado de abandono. El magistrado resolvió que el Tribunal de Menores "es en su esencia un Tribunal Criminal, Correccional y de faltas, con funciones tutelares concurrentes".

El Dr. Araya dice que el caso así resuelto se debe a la falta de unidad entre las diversas disposiciones de fondo de los códigos Civil y Penal y las leyes especiales. Agrega que la competencia del tribunal civil para conocer en el caso planteado es indiscutible jurídicamente, pues la tenencia de los hijos presupone la desunión del hogar conyugal y el divorcio de los padres, siendo de aplicación la ley 2.393 de

⁷¹ Gallegos, J.: *El menor ante el Derecho Penal*. Lopez y Etchegoyen, Buenos Aires, 1943, pág. 198.

Matrimonio Civil, que faculta a los jueces ordinarios para proveer la guarda provisoria y definitiva de los menores en la persona del cónyuge capacitado. Pero afirma que no es aceptable el criterio de que la actividad del Tribunal de Menores esté circunscripta a las causas penales, correccionales o de faltas, siendo necesario que conozca en cuestiones de carácter civil y aun administrativo, dadas sus funciones tutelares y preventivas⁽⁸⁾.

El artículo 14, referido al procedimiento, establecía que: "Cuando en los procesos criminales o correccionales se encuentren imputados adultos y menores de dieciocho años o hubiere delitos conexos los menores serán remitidos por la policía la Alcaldía o Reformatorio de Menores, en tanto la promiscuidad con los co-procesados adultos, y el Juez de instrucción o correccional tomará de inmediato declaración al menor al efecto de la constatación de los hechos, y lo pondrá, dentro de las veinticuatro horas, a disposición del Juez de Menores, sin perjuicio de requerir a éste con posterioridad cualquier diligencia necesaria a la instrucción del sumario".

Por la ley 2.972 promulgada el 21 de julio de 1941, se ha ampliado el artículo 14 de la ley 2.804 con la siguiente disposición: "La competencia para juzgar al menor, corresponde exclusivamente al Juez de menores".

En los artículos 42 a 47 de la ley 2.804 se dispone que las únicas resoluciones posibles de recursos son: a) Las sentencias que condenan al menor declarado autor o cómplice; b) las sentencias o resoluciones definitivas que versen sobre los derechos de patria potestad, tutela, tenencia u otro que afecte a los padres o a los menores mismos; c) las sentencias que versen sobre contravenciones de adultos en compañía de menores, agregando que los recursos contra las órdenes de internación proceden con el efecto devolutivo.

No creemos que sea necesario profundizar aquí cómo, en nuestro país, de la protección a la infancia se pasa a la prevención de la delincuencia en un irresoluble discurso circular, donde la problemática criminal tiñe todos los conflictos de la infancia/adolescencia independientemente de su carácter, y legitima tanto la intervención judicial como la institucionalización. Remitimos en todo caso para el desarrollo de este planteo, a la excelente investigación de la Dra. Larrandart⁽⁹⁾.

Al llegar la década del 40, la región va a asistir al surgimiento de una nueva institución impulsada desde el Gobierno Nacional: las Escuelas Hogares, variante del sistema de internación. La iniciativa de su creación en nuestro país venía precedida por debates progresistas, y la intención era lograr la equiparación de oportunidades educativas. Pero en realidad quedaron encerradas en el espíritu de la propuesta educativa liberal y en la confusión protección-prevención, no en pocos casos, como instancias asilares de castigo y corrección.

En 1949 se dicta la ley 3.460 de Organización de los Tribunales de Menores, a los que también se les asignó competencia penal. Esta forma de legislar se mantiene al sancionarse en 1971 la ley 6.740 y sus posteriores modificaciones en 1981 y 1983.

De la conjunción de la ley 3.460 con la ley 10.160 (Ley Orgánica del Poder Judicial) resulta la intervención de los Juzgados de Menores con exclusión de toda otra autoridad, y con competencia:

- * en el orden civil: en las causas concernientes a los menores en "situación irregular";
- * en el orden penal: en la investigación y juzgamiento de los delitos y faltas imputados a menores de 18 años, y a mayores de 18 años por transgresión a las normas de protección de menores;
- * y en el orden social: ampliamente, vigilando-orientando y asistiendo.

En el artículo 5 del título II se excluía la intervención del Fiscal en el procedimiento y la persona del Defensor de Menores reunía las funciones de representación promiscua, defensa y acusación. Estas normas fueron derogadas por la ley 8.141 del año 1977 –Ley de Ministerio Público– que creó la figura del Asesor de Menores, quien ejercería la función fiscal, la Corte Suprema de Justicia dictó una Acordada al respecto y posteriormente por ley 8.270 del año 1978 se especificó la intervención del

⁽⁸⁾ Araya, J. en *Revista Infancia y Juventud*, n° 19, pág. 35.

⁽⁹⁾ Larrandart, L. y otros: *Informe grupo argentino en Infancia y Adolescencia. Control Social en América Latina*. Depalma, Buenos Aires, 1990.

Fiscal en el proceso de menores, aclarando que era el Fiscal que intervenía en relación a mayores.

Las principales características son:

En cuanto a la competencia no hay un límite preciso de las cuestiones a resolver. Se establece una amplia competencia civil basada en el concepto de situación irregular del menor, una más amplia competencia social con marcado asistencialismo, una competencia penal con predominio de un proceso tutelar sin garantías, y además también investigan y juzgan a mayores de 18 años por transgresión a las normas de protección al menor.

La ley 10.160 en su artículo 100 inc. 2 define la "situación irregular" como aquella en la que se encuentra el menor que "(...) carece de representante legal o que, teniéndolo, no goza de las condiciones esenciales para lograr su desarrollo físico o espiritual, carece de protección, sufre hambre, enfermedad o ineducación, carece de condiciones para afrontar su sustento, se halla abandonado material o moralmente o en peligro tal que implica un menoscabo a su personalidad".

El objeto principal del juicio en cualquiera de las cuestiones es comprobar el abandono o peligro del menor para proceder a "protegerlo", y, en su caso, juzgarlo.

El Juez de Menores puede tomar disposición y tutelar al menor "como mejor convenga a su asistencia y protección"; de acuerdo a ello hay medidas tutelares de internación que en forma total o parcial implican privaciones de libertad, medidas que no se encuentran debidamente determinadas y cuyo único límite de tiempo es la mayoría de edad.

El Juez de Menores tiene todas las atribuciones de los jueces en lo penal; puede requerir verbalmente o por escrito el auxilio de la fuerza pública para hacer comparecer a sus despachos a cualesquiera persona y dirigirse a cualquier autoridad, sin que contra sus facultades puedan oponerse normas o prerrogativas de institución alguna (artículo 101 de la ley 10.160).

No existe la posibilidad de impugnación durante el proceso, ya que expresamente sólo son recurribles las sentencias definitivas. La comparencia y defensa, en su caso, no requiere asistencia letrada.

No hay normas claras y específicas respecto de la intervención del Ministerio Público, tanto del Fiscal como del Asesor de Menores, en cuanto a extensión, modo, oportunidad y carácter de su intervención, subsistiendo en la misma persona del Asesor de Menores la representación promiscua y la defensa (el Asesor de Menores, según el artículo 146 inc. 1 de la ley 10.160), le corresponde la representación promiscua: "(...) intervenir en todo asunto en que se relacione con la persona o intereses de un menor, atendiendo a su salud, seguridad, educación moral, intelectual y profesional, solicitando en su caso, las medidas correspondientes"; y por el inc. 2: "Asumir la defensa penal sin perjuicio de la actuación del defensor que designe el imputado".

En 1949 también se dicta el llamado "Código de Faltas de Menores", que lleva el número 3.461 y que aún está vigente, donde encontramos normas referidas al incumplimiento de los deberes asistenciales, malos tratos, castigo inmoderado, vagancia, mendicidad, entrega y recepción de menores, centro de vicios, reuniones y bailes en lugares públicos, estadía de los menores en hoteles y pensiones, protección de la salud, alcohol y tabaco, compra, venta y empeño de objetos de un menor, actos contrarios a la decencia pública, sustracción del menor a la acción judicial, espectáculos públicos, cinematográficos, teatrales, de género libre; también se crea la comisión honoraria de censura.

En el artículo 47 de dicha norma se regulan las infracciones cometidas por inconducta del menor, "En el caso de que el menor de 18 años infrinja las disposiciones de la presente ley, el tribunal de menores podrá:

- * Disponer la entrega del menor a sus padres.
- * Amonestar al menor y a sus padres.
- * Imponer al menor por vía de corrección una multa.
- * Disponer las medidas de protección.

Instituciones de menores

A nivel nacional por decreto del 2 de enero de 1823 se creó la Sociedad de Beneficencia, decreto refrendado por Bernardino Rivadavia, a la sazón ministro de Gobierno de don Martín Rodríguez.

La reforma eclesiástica y la disolución de la "Hermandad de la Santa Caridad de Jesús" había obligado al ministro a hacerse cargo de las instituciones sociales de la época. Consecuentemente, Rivadavia había concebido la idea de fundar una institución civil a cargo de señoras inspirándose en la obra de Campomanes que había conocido durante su estadía en Europa. Esta idea logró convencer al gobernador y lo autorizó a establecer una institución de damas bajo el nombre de Sociedad de Beneficencia. La primera presidenta fue la Sra. Mercedes Lasala de Riglos.

Se expresaba que el gobierno la había creado para conseguir tres objetivos principales: la perfección de la moral, el cultivo del espíritu y el desarrollo de las aptitudes industriales de la mujer.

Siguiendo esta idea, en la provincia se funda la Sociedad de Damas de la Caridad, quienes se encargan de fundar en la ciudad de Rosario la Casa del Buen Pastor.

Casa del Buen Pastor

El 24 de abril de 1892 se establecieron en la ciudad de Rosario cuatro hermanas de la Congregación del Buen Pastor, provenientes del Monasterio Provincial de Santiago de Chile. Estas monjas fueron llamadas por la Sociedad de Damas de Caridad a fin de que se hicieran cargo de 13 detenidas que quedaron bajo la dirección de estas religiosas.

Posteriormente, la Sociedad de Damas de la Caridad se desvincula de los compromisos contraídos con la Congregación y comienza a actuar la llamada Comisión de los "Dignos Caballeros", que se propone cooperar con la construcción de un Monasterio denominado de la "Sociedad Cristiana de Socorros al Buen Pastor". Para ello adquieren un terreno y se comienza con la construcción del mismo.

El 2 de septiembre de 1894 fue bendecida y colocada la piedra fundamental de la iglesia y en 1896 había en el nuevo monasterio entre 20 y 30 detenidas.

En 1926 el Instituto Nuestra Señora de la Caridad del Buen Pastor queda conformado como Cárcel de Mujeres y Reformatorio y Patronato de Menores, siendo reglamentado en fecha 8 de septiembre por la Cámara de Apelaciones de Rosario, estableciendo:

"La cárcel correccional de mujeres y reformatorio de menores y patronato del mismo sexo, estará bajo la dirección de la Congregación del Buen Pastor (artículo 1)", a este establecimiento serán llevadas las penadas, procesadas y las menores de edad enviadas por los jueces, defensores y la Policía.

Las menores recluidas serán divididas en tres categorías: la primera será constituida por las condenadas por crímenes o delitos; la segunda por las procesadas y las que se remitan por mala conducta y la tercera por las menores de patronato enviadas al único objeto de substraerlas a la corrupción, manteniéndolas en el establecimiento para educarlas, formándolas en la virtud, en el trabajo y darles una institución elemental (artículo 3).

Cuando alguna de las menores pertenecientes a la primera categoría se distinguiese por su buen comportamiento demostrando su "conducta ejemplar" pasará a la sección Patronato como recompensa y estímulo para las demás (artículo 6).

También podía recibirse en la institución a menores cuyos padres, tutores, parientes o personas a cuyo cargo se encontraren lo solicitaren.

Además, en la reglamentación se determina que para poder salir las menores remitidas por cualquier autoridad se debe dar intervención al Defensor de Menores o se requerirá una resolución del juez a cargo de la menor (artículo 8).

La dirección del Buen Pastor deberá llevar un archivo ordenado de las conductas de las penadas, procesadas y una estadística del ingreso y egreso de cada una de ellas en libros separados que corres-

pondan a las diversas condiciones de las recluidas, debiendo suministrar cualquier dato de la misma cuando fuere requerido por los jueces, Ministerio de Menores o la Policía y en virtud de ello cuando los Defensores deban colocar a una menor deberán recabar de la dirección del Buen Pastor informes sobre la conducta moral, competencia y demás antecedentes que juzgaren necesarios a fin de resolver con los antecedentes suministrados lo que sea más conveniente para la menor (artículos 10 y 11).

Es importante lo establecido respecto de la instrucción para las menores de edad, que será elemental, y respecto de la educación para todas las asiladas, "se las deberá instruir en la virtud, moralidad y amor al trabajo, dotarlas de un oficio arreglado a su condición o propia inclinación, (...) considerándose conveniente que las menores puedan quedar en la casa hasta estar suficientemente instruidas, preparadas en los quehaceres domésticos o en posesión de algún oficio" (artículo 16).

En 1942 se cambia el nombre de la institución y pasa a llamarse Escuela Hogar del Buen Pastor, suprimiendo su nombre de Asilo. En 1944 estaba dividida en cinco secciones:

- * San Luis Gonzaga: había 134 preservadas de 6 a 8 años.
- * Inmaculado Corazón de María: 104 menores.
- * Sagrada Familia : con menores difíciles, algunas con retardo mental.
- * Santa María Magdalena: con 42 detenidas.
- * Santa Infancia: con 20 niñas huérfanas o abandonadas de 1 a 5 años.

En 1948 se crea una escuela primaria, hoy Escuela Especial Hogar Pellerier N° 2006. También en ese año comienzan a capacitarse a las menores fuera de la casa, en las Academias Pitman, tomando lecciones de taquigrafía y dactilografía.

En 1959, en el mes de junio, se inaugura la Colonia de Vacaciones "Mi campito" para las internas.

Hogar del huérfano e inmigración

Esta institución fue creada en el año 1871 por la Sociedad Damas Protección al Huérfano. Recibía niños huérfanos de quienes no se tenían datos filiatorios. Era época de inmigración y en el país, desde la sanción de la Carta Magna hasta aproximadamente 1880, se impulsó decididamente la colonización de tierras públicas y la inmigración hasta ese momento fue planificada, ya que se celebraba un contrato con la provincia o el gobierno nacional con particulares, los cuales, a cambio de tierras públicas o subsidios, se encargaban de promocionar y organizar en Europa la inmigración. El Estado, sea nacional o provincial, no cumplió con el contrato, y los particulares que organizaban estas expediciones abusaron de su situación de privilegio.

Durante 1880 a 1920 las características de la inmigración fueron distintas, pues el objetivo era mano de obra abundante y barata para la ganadería y la agricultura. Durante este período se produjo la mayor llegada de inmigrantes, lo que trajo como consecuencia problemas de distinta índole, tales como carencia de viviendas, el hacinamiento, la falta de higiene, la proliferación de enfermedades, etc.

Ante la llegada de inmigrantes provenientes del sudoeste europeo, atrasados industrialmente y adaptados a una estructura económica predominantemente pastoril y agraria, se produjo la desilusión de la élite nacional⁽¹⁰⁾, y como corolario de ello se dictan a nivel nacional las leyes 4.144 de 1902, llamada de "residencia"⁽¹¹⁾, y la de 1910, llamada de "defensa social".

En este marco social nace el Hogar del Huérfano, institución que aún se encuentra funcionando, aunque las causas de la internación han variado y son: la violencia sobre los niños/as, el abuso sexual y el abandono. Se institucionalizan niños desde el año y medio hasta los 8 años y las niñas desde el año y medio hasta los 18 años.

⁽¹⁰⁾ Larrandart, L. y otros: ob. cit., págs. 14 y 15.

⁽¹¹⁾ Se trataba de una ley de expulsión y de deportación de extranjeros, que rigió hasta 1958.

Reglamentaciones de los Hogares de Menores dependientes de la Dirección General de Bienestar Social

Por resolución 2.006/1957 se aprueba la reglamentación para los Hogares de Menores que dependen de la Dirección General de Bienestar Social, estableciéndose que tendrán por misión dar amparo a los menores moral y/o materialmente abandonados, para educarlos en el sistema familiar, corregirlos, instruirlos y orientarlos en una actividad que pueda servirles de base cuando se reintegren a la vida familiar y de la sociedad.

Ingresan al mismo los menores entre los 4 y los 14 años, siempre y cuando estén abandonados o en peligro moral o material y por circunstancias especiales y a solicitud del Sr. Juez de Menores.

Podrán permanecer en la Institución hasta la edad de los 18 años como máximo, pudiendo disponerse el egreso por pedido de los padres, tutores o encargados, previo dictamen de la Asistente Social que atiende el caso y con conformidad expresa del Director del Establecimiento, o por colocación familiar, con intervención del Tribunal de Menores.

Ingresado el menor al establecimiento será objeto de un detenido examen, llenándose su ficha personal que deberá contener:

- a) Resultado del exámen médico, clínico y odontológico;
- b) exámen psicológico a cargo del médico;
- c) informe del Técnico Social sobre el grupo familiar y ambiental del menor,
- d) partida de nacimiento y cédula de identidad.

Se establecen las sanciones ante la incoherencia del menor, a las que se llaman penitencias, y se prohíbe expresamente aplicar castigos corporales, siendo las penitencias las siguientes:

- a) Amonestación por el Director, preceptor o personal responsable;
- b) privación de salidas;
- c) privación para intervenir en juegos y equipos;
- d) suspensión de visitas a los familiares

En el capítulo sexto se regla todo lo concerniente a la educación y la enseñanza, y en ese sentido rescatamos las siguientes normas:

Art. 14: establece que las enseñanzas que se imparte en los Hogares, "(...) serán de carácter educativo, instructivo y tendrán por objeto la formación integral de los menores asistidos en su aspecto intelectual, creación y fomento del hábito de trabajo, buenas costumbres, higiene y buen comportamiento, etc."

Art. 16: "Los menores asistidos concurrirán a las escuelas del Estado".

Art. 19: "En los Hogares de niñas o menores mujeres se llevarán a cabo prácticas relativas a economía doméstica, costura, tejidos, bordados y trabajos manuales en general".

Art. 23: "(...) los menores profesarán la religión que les fuera impuesta desde sus hogares, las prácticas religiosas no tendrán carácter obligatorio y se harán únicamente con propósito de formación moral educativa".

Art. 24: "Para que los menores participen en actos de fe religiosa se deberá contar con la autorización paterna o de personas responsables".

En cuanto a las visitas de los familiares y salidas, éstas deberán ser autorizadas por el Director del establecimiento, quien fijará las horas y los días de las mismas, teniendo facultades para suspenderlas. Sólo autorizará la salida a la casa de sus padres, tutores o responsables "(...) siempre y cuando el ambiente moral social de los menores (...) así lo aconseje".

Se prohíbe entrega de dinero o especies a los internados sin el conocimiento del Director del Hogar. En caso de que reciban dinero de sus familias o por trabajos realizados, será administrado por el Director, pudiendo adquirirse con él elementos útiles al mismo, y el excedente debe ser depositado en la Caja de Ahorro.

En cuanto al personal dentro de las instituciones, encontramos el servicio médico y las funciones del enfermero.

Hogar de Menores que trabajan. Su reglamentación

En enero de 1959 se dictan normas referidas a la ampliación de funciones para los Hogares de Menores dependientes de la Dirección General de Bienestar Social. La finalidad de la Institución será albergar a menores internados que, habiendo cumplido el ciclo primario trabajan en la industria o comercio, fuera de la Institución, o bien estudiando en un Colegio Secundario o Especiales. Los Hogares tendrán capacidad reducida, en ellos no habrá más de siete a diez menores, cuyas edades oscilan entre 14 y 18 años y serán únicamente para varones.

El motivo primordial de la creación del Instituto es (...) *ir formando el espíritu de responsabilidad y libertad de los menores próximos a reintegrarse a su hogar (...)* En el Hogar los menores estarán bajo un régimen de libertad adecuada a fin de evitar el cambio brusco que se produce cuando se otorgue el egreso directo”.

El Hogar está a cargo de un matrimonio, donde el jefe tendrá la dirección de la casa, el control y la orientación de los menores, debiendo cumplir la función de padre de familia.

Lo que no nos queda claro es cuál es el sistema de libertad adecuada, aunque pensamos que quiere decir lo que hoy llamamos “libertad vigilada”.

Patronato del Estado

Considerándose de excepcional importancia la protección del menor, se crea a nivel nacional el Consejo Nacional del Menor, y encontrando en la provincia de Santa Fe una legislación propia y organismos especializados, tales como la Dirección de Protección a la Infancia y Adolescencia, en el mes de febrero de 1958, por decreto N° 01876, se autoriza la firma de un convenio con el Consejo a fin de resolver integralmente los problemas relativos a la minoridad.

En este sentido, en 1960 se crea un Consejo Asesor de Protección del Menor, con facultades de asesoramiento y coordinación de las funciones del Estado provincial en lo referente al menor. Se considera que la problemática del menor “*arranca en el seno mismo de la familia y comprende el ámbito social en que viven, las condiciones económicas y morales del hogar, su educación e innumerables otros factores que, íntimamente vinculados, hacen del problema del menor uno de los más difíciles y complejos fines del Estado, debiendo su solución abordarse en forma integral y progresiva sin pretender un resultado óptimo inmediato (...)*”.

En ese momento estaban vigentes las leyes 3.460 y 3.461 pero faltaba el órgano técnico adecuado, y por ello se crea este Consejo Asesor, cuyas funciones eran:

Art. 7: “Serán funciones del Consejo:

- a) Propiciará ante los poderes públicos la actualización de las disposiciones normativas en materia de protección al menor, adecuándolas a las modernas orientaciones.
- b) Estudiará y aconsejará al Gobierno provincial sobre las medidas tendientes a la solución integral de los problemas que afectan a la minoridad en el ámbito provincial.
- c) Coordinará las funciones de los distintos organismos estatales y privados, en aquellas actividades destinadas a la atención del menor.
- d) Estudiará y planificará los recursos y gastos presupuestarios necesarios para la ejecución de las medidas a que refiere el inciso b).
- e) Estudiará y propiciará convenios con la Nación y/o la Provincia, tendientes a la solución de problemas comunes.
- f) Nombrará su representación a Congresos y Conferencias nacionales o internacionales sobre la materia, y promoverá su realización cuando lo considere oportuno”.

Estaba integrado por el Director General de Bienestar Social, el Delegado de Rosario de esa Dirección, el Jefe de Protección a la Infancia, Delegado del Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto, Delegado del Ministerio de Educación y Cultura, un Delegado del Ministerio de Ha-

cienda, Economía e Industrias, un representante de las Instituciones Privadas de Asistencia al Menor por cada circunscripción Judicial designado por el Poder Ejecutivo, a propuesta de dichas Instituciones, un Juez de Menores de la 1ª y otro de la 2ª Circunscripción Judicial y el Secretario General de Bienestar Social.

A partir de la creación del Consejo, pasarán a depender de la Dirección General de Bienestar Social todos los Institutos Asistenciales y/o Correccionales de Menores dependientes de los distintos organismos oficiales de la provincia.

Conclusiones

En la normativa relevada encontramos que ésta responde a las estructuras económico-sociales de la realidad social de la época, y el destino y la efectividad de aquéllas están asociados a la dinámica de fenómenos subyacentes.

Se han fijado criterios de intervención judicial, pero definidos con una amplitud tal que de hecho los convierte en omnicomprendivos. La creación de la figura del "menor en situación irregular" resulta la representación más acabada de la intervención amplísima que posee el Juez de Menores.

El acento está puesto en el tratamiento institucional de una conducta o condición que implica un desvío de las normas sociales que se suponen mayoritariamente aceptadas, por ejemplo, la presencia de un letrado para la defensa penal de aquel que cometió un delito.

La legislación santafesina del período estudiado comprendía una jurisdicción especial para todos los intereses de los menores, quedando a ella sometidos los delincuentes, indisciplinados, huérfanos, con facultades amplias respecto de las medidas a adoptar.

El Juez de Menores no juzgaba hechos según las constancias de la causa más o menos claras en las actuaciones de un sumario, sino que era un tutor al cual la sociedad encargaba el cuidado de curar a el/la niño/a.

En el procedimiento se suprime la prisión preventiva, y en la balanza de la justicia minoril ocupa un platillo el/la niño/a "instrumento", "objeto", "cosa", y el otro el Estado y, eventualmente la sociedad. Los platillos nunca han estado equilibrados en el curso de la historia, ni lo estarán mientras no se tome conciencia del valor que representa el primero.

En esta etapa de la investigación, nos encontramos con el sistema de administración de justicia minoril como "proteccionista-salvacionista"¹²⁾, en el que se encuentra una gran carga de estigmatización e institucionalización, la indiferenciación entre menores delincuentes y en estado de abandono moral o material, a la par que mistifica la invocada protección del Estado.

Las disposiciones legales estudiadas están destinadas a la protección de los menores que se encuentren potencialmente en situaciones de riesgo, y tienen por objetivo evitar las agudizaciones que pongan en peligro el desarrollo y supervivencia de estos niños, tienden, en su aplicación "(...) a reclutar a menores que ofrecen un perfil social caracterizado por su pertenencia a núcleos familiares que sobreviven en condiciones vitales altamente precarias"¹³⁾.

Se define e institucionaliza el abandono como un problema social que oculta carencias de origen socio-estructural que impiden a las familias ser continentes adecuados para la crianza de sus hijos mientras se habla de prevención y protección, por la vía de los hechos se realiza un desplazamiento de menores en instituciones o a otras familias.

Se pone en evidencia que hay una política para los llamados "chicos pobres" de persecución, deten-

¹²⁾ García Méndez, E.: "La niñez abandonada-delincente: algunas hipótesis para la reconstrucción de su génesis" en *Gurises unidos y la ley*, año 2, N° 3, Montevideo, julio de 1990, págs. 5 y 6.

¹³⁾ Bisig, E.: "Aspectos socio-jurídicos de la declaración de abandono" en *Ser niño en América Latina. De las necesidades a los derechos*, Galerna, Buenos Aires, 1991, pág. 67.

ción e internación cuando se trata de niños vagabundos o transgresores o de niñas prostitutas, y *otras políticas para los "chicos de clase media y alta"*^[14].

Los padres, mediando intervención de un juez, podían hacer detener a un/a hijo/a en un establecimiento (artículo 14, inc. d de la ley 2.804 y artículo 31, inc. b de la ley 3.460), en caso de hijos/as "indómitos y rebeldes".

Los problemas sociales, el abandono, la desocupación, la pobreza, el analfabetismo, etc., como también los problemas familiares y psicológicos eran "penalizados", en el sentido de enfocarlos etiológicamente como "causas de la delincuencia" y tratar al menor como un delincuente en potencia.

Finalmente, el control socio-penal de la minoridad ha funcionado dentro de los principios del "derecho penal minoril", es decir, privando a los menores de toda garantía, penalizando los problemas sociales y estigmatizando. Por ello creemos que ha cumplido con la función real que se le encomendara, sirviendo el discurso, a través del tiempo, como pretendidamente legítimo del control violento de los menores.

[14] Seguimos la clasificación realizada por Ciafardo en *Los niños en la ciudad de Buenos Aires (1890-1910)*, CEAL, Buenos Aires, 1992.