

COLECCIÓN

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Notas para comprender la construcción histórica del complejo tutelar de menores en la ciudad de Córdoba: entre el Defensor de Menores y el Patronato de Menores

María Elena Flores

Programa de Investigación *Estructuras y Estrategias Familiares de ayer y de hoy*. CEA-CIECS-CONICET-UNC.

Editorial CEA ▶ ISSN 2362-440X / Año 2. Número 8



UNC

Universidad
Nacional
de Córdoba

CEA

Centro
de Estudios
Avanzados

Colección Documentos de Trabajo

Notas para comprender la construcción histórica del complejo tutelar de menores en la ciudad de Córdoba: entre el Defensor de Menores y el Patronato de Menores

María Elena Flores

Lic. en Trabajo Social. Dra. en Ciencias Sociales. Integrante del Programa de Investigación *Estructuras y Estrategias Familiares de ayer y de hoy*.
CEA-CIECS-CONICET-UNC.



UNC

Universidad
Nacional
de Córdoba

CEA

Centro
de Estudios
Avanzados

Editorial del Centro de Estudios Avanzados

Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba,
Av. Vélez Sarsfield 153, 5000, Córdoba, Argentina.

Directora: Alicia Servetto

Responsables Editoriales: María E. Rustán / Guadalupe Molina

Coordinadora Ejecutiva de la Editorial: Mariú Biain

Comité Académico de la Editorial

Pampa Arán

Marcelo Casarín

María Elena Duarte

Daniela Monje

María Teresa Piñero

Juan José Vagni

Cuidado de edición: Mariú Biain

Diseño de colección y tapa: Lorena Díaz

Diagramación: Fernando Félix Ferreyra

Responsable de contenido web: Víctor Guzmán

© Centro de Estudios Avanzados, 2015



Atribución-NoComercial-
SinDerivadas 2.5 Argentina

Introducción

El artículo que se expone es parte del trabajo de investigación documental realizada para la tesis del Doctorado en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

La tesis se enmarcó entre los años 1948 y 1970, trabajando los dispositivos de «protección» destinados a la minoridad en general y a la adopción de niños en particular; buscando aportar elementos nuevos, desde esta perspectiva de análisis, que sirvan para valorar la intersección y modos de intervención de medidas y procedimientos sobre la «infancia» (pobre) desde el Estado y el consecuente impacto en la «institución familia».

En el artículo a desarrollar se revisan las figuras jurídicas y las formas que fueron adquiriendo en el campo judicial de la minoridad en Córdoba, tratando de aportar a una revisión y construcción de la historia de la infancia tutelada en la provincia. El análisis se circunscribe a las figuras del Defensor de Menores y la configuración del Patronato de Menores.

1. El Defensor de Menores

En la legislación española un regidor del Cabildo, denominado Defensor de Menores, tenía la función de protección al huérfano.

En la Argentina, el Ministerio de Menores surge regulado legalmente en forma específica con la Ordenanza provisional del Excelentísimo Cabildo, Justicia y Regimiento de la Ciudad de Buenos Aires, dictada por el Director Supremo Gervasio de Posadas el 21 de octubre de 1814, por la que se crea el cargo de Defensor de Menores, ocupado por uno de los regidores, quien si carecía del título de abogado debía tener un asesor (D'Antonio, 1980).

En la Provincia de Córdoba, como antecedentes de la figura jurídica encontramos la Ley 713 (Leyes de la Provincia de Córdoba, 1916), dada el 23 de julio de 1875, denominada «Aprobando el Proyecto de Ley que organiza los Tribunales», que regula en el Título IX, sobre el Ministerio de Pobres y Menores.

Este Ministerio era desempeñado por dos letrados en la Capital y un Defensor en cada circunscripción judicial de campaña. En los Departamentos no comprendidos en algunas de las circunscripciones se designaba anualmente un vecino que cumplía las funciones de Defensor General.

Los Defensores Generales de Pobres y Menores duraban dos años en sus funciones, y tenían por encargo patrocinar los *pobres de solemnidad*¹ o presos que no podían proporcionarse un defensor y proteger las personas, derechos e intereses de los menores huérfanos, menores incapacitados en tutela o curatela y mayores incapacitados.

La Argentina experimentó entre 1880 y 1920 un rápido proceso de crecimiento económico y demográfico, marcado por fuertes desigualdades sociales (Ruibal, 1993: 9). La urbanización y el crecimiento de las clases trabajadoras plantearon nuevos requerimientos y soluciones políticas al tema de la minoridad, a lo cual se sumó el hecho de que los inmigrantes que llegaban al país, en su gran mayoría, se veían obligados a establecerse en las grandes ciudades ante la imposibilidad de acceder a la tierra, en manos de grandes terratenientes.

Este aumento y «visibilidad» de sectores subalternos, que conformaban los cuadros de pobreza en las grandes ciudades, generó preocupación entre los gobernantes y la sensación de perturbación del orden social. Así lo planteaba el diputado Malbran en 1906 en una sesión de la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, al discutirse el Proyecto sobre Construcción de Casas para obreros:

[...] la cuestión social es tema que preocupa hoy en todas partes a pueblos y gobiernos, como quiera que la concepción precaria y estrecha del gobierno puede llegar a constituir un peligro para la tranquilidad pública y la estabilidad de las instituciones (Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba. Diario de Sesiones, 1906: 81).

Sobre estos colectivos había que operar, controlar, fundamentalmente a los hijos de la mala vida² o de vidas dudosas, a los hijos de los extranjeros pobres emigrados de Europa, hijos de obreros anarquistas y socialistas.

La estrategia elegida desde el Estado fue la moralización (Di Liscia, Salto, 2004; García Méndez, 1993), desde cuyas acciones trataba de fomentar el progreso y preparar el futuro de la Nación. En este marco el niño comenzó a ser sujeto del discurso político y científico, a la vez que objeto de observación y de prevención a nivel de las prácticas políticas. La realidad marcaba que la familia, fundamentalmente de los sectores pobres, era incapaz de cumplir con la tarea de moralización, tarea que el Estado le había asignado.

Una de las instituciones que ejerció una función tutelar y de control social, dentro de la política de intervención progresiva del Estado en las relaciones familiares, fue la policía, institución ejecutora de las disposiciones legislativas respecto a la infancia.

2. La policía... de la infancia

La institución policial no fue ajena al discurso positivista³, esta institución se ocupó de la familia, la marginalidad, la vagancia, la mendicidad, el control del vicio y del alcoholismo, es decir de aquellas cuestiones de la vida de la sociedad civil a la cual vigilaba.

En la Ciudad de Córdoba, los Partes de Policía⁴ de 1880 muestran la injerencia del cuerpo policial en el tema de la minoridad:

Córdoba, Febrero de 1880⁵.
A SS el Señor Ministro de Gobierno y Hacienda.
Han sido conducidos a este departamento de policía (...)
Juan M Granada, menor por fugarse de casa de su padre (...)

Córdoba, Junio 8 de 1880⁶.
A SS el Señor Ministro de Gobierno Dr. D. Salustiano Torres.
Han sido conducidos a este departamento los individuos siguientes (...)
Rosario Moreyra por ebriedad y dar un rebencazo a una criatura (...)

Córdoba, Enero 2 de 1882⁷.
A SS el Señor Ministro de Gobierno y Hacienda.
Han sido conducidos a este departamento de policía los siguientes individuos (...)
Miguel Corbalán, menor, por ratero incorregible (...)

Córdoba, Abril 19 de 1883⁸.
Bruno Barrionuevo, menor, por robo de cabras.
Franciscano Gómez, por desobediencia a la madre, a pedido de ella (...)

En las estadísticas de las Comisarías observamos que al sistema policial le incumbía actuar sobre todo lo que pasaba en la vida societal, «como aparato que debe ser coextensivo al cuerpo social no solo por los límites externos que alcanza sino por la minucia de los detalles de los que se ocupa» (Foucault, 2002: 218); demostrado en datos del movimiento de Entrada de Arrestados (menores) desde el 1 de abril de 1888 al 31 de marzo de 1889, clasificados según las causas:

Menores arrestados desde el 1/4/1888 al 31/3/1889, por causas

	1888	1889
Comisaría Primera Sección		
Por pegar a menores	1	
Comisaría Segunda Sección		
Menores fugados patrón	4	4
Violación a una menor	1	
Comisaría Tercera Sección		
Menores para colocarse	38	9
Menores vagos	28	22
Menores en billares	90	11

Fuente: Elaboración propia según datos de los folios de la Serie Gobierno, Índice General. AHPC.

Respecto a la vagancia, la Ley Provincial 142 «Reglamento de la Justicia y Policía de Campaña» en el Capítulo IV: «De los Vagos», define en su art. 1º,

Son reputados tales:

- 1º Los que no tuvieran arte, oficio o jornal, que les proporcione recursos para vivir.
- 2º Los que teniendo esta industria no la ejerzan con constancia.
- 3º Los que se ocupen del juego y frecuenten casas de bebidas clandestinamente.
- 4º Los que después de quince días de requeridos por el juez para buscar conchabo no lo realizan.
- 5º Los que se contraen con preferencia a correr y volar avestruces, gamas, etc. Exceptuándose a los pobladores de ambas fronteras.
- 6º Los que habiendo dejado al patrón, no se conchabaren con otro en el término de ocho días.

La situación de los menores se constituyó tempranamente en «cuestión social», por ejemplo en la Ley N° 141, «Ley de Municipalidad»⁹, sobre Organización del Municipio de la Ciudad de Córdoba, observamos las modalidades que adquiriría el problema de la infancia desprotegida, y las respuestas que desde el Estado se fueron configurando para esa cuestión social.

La mencionada ley creaba cinco comisiones: la Comisión de Seguridad, de Higiene, de Educación, de Obras Públicas y la Comisión de Hacienda. Para la Comisión de Educación se determinaba que entre sus funciones debía:

- Establecer exámenes públicos anuales de los alumnos de instrucción primaria, asignando premios a la contracción y moralidad de los educandos.
- Establecer escuelas de artes, oficios y agricultura.
- Proscribir las casas de juego.
- Establecer y vigilar las casas de expósitos.
- Dar carrera y hacer útil a la sociedad a los hijos de padres a quienes el juez declare incapaces de llenar sus deberes para con aquellos, por inmoralidad, ociosidad o falta de recursos.
- Velar por los huérfanos y sus intereses, por los aprendices y los muchachos abandonados.
- Vigilar el servicio doméstico.

- Evitar todo lo que pueda ofender la moral pública y corromper las costumbres.

La normativa señalaba «dar carrera y hacer útil a la sociedad a los hijos de padres incapaces», permeándose la imagen de dos tipos de minoridad: la que debía premiarse por su contracción y moralidad, y que se encontraba inserta en escuelas de artes, oficios y agricultura, y por otro lado los llamados expósitos, los abandonados, para quienes el Estado recomienda velar por su cuidado, depositarlos en manos de familias no vinculadas y de mujeres de organizaciones caritativas y religiosas, como la Casa Cuna de Córdoba (Flores, 2004). Los huérfanos, aprendices y abandonados fueron objeto de protección de sectores acomodados de la sociedad cordobesa.

Según el Censo de la Provincia de Córdoba de 1906, censadas las dieciséis seccionales de la capital, concurrían a la escuela 20.337 niños, y no concurrían a ésta, teniendo la edad y la obligatoriedad, 6.664 niños. La población escolar de la provincia de Córdoba pasó de un total de 83.000 niños en 1895, a 148.000 alumnos en 1914 (Cicerchia, 2006).

La escuela pública se constituyó en un espacio de inclusión de poblaciones heterogéneas y en componente de la identidad cultural. La institución tuvo un papel fundador en el tejido social y cultural del país y de la provincia. Fue clara la función de la escuela y la influencia de esta institución en las relaciones familiares y la sociabilidad.

La Ley Provincial 1426 de Educación Común estableció la enseñanza primaria gratuita y obligatoria para los varones de 6 a 15 años, y para las mujeres de 5 a 13 años, como en la legislación nacional; y sanciones económicas y de prisión para los padres que no enviaran a sus hijos al colegio. La diferencia con la ley nacional consistía en la obligatoriedad de la enseñanza religiosa dentro de los horarios escolares.

Los padres que no pudieran enviar a sus hijos a la escuela, estaban obligados a:

[...] tan luego que los hijos lleguen a la edad de seis años, de colocarlos con patrón o maestro, quien los educara en el trabajo y enseñara algún oficio, o si son mujeres acomodarlas en alguna familia respetable; si el padre o la madre no lo verifica a los ocho días de ser intimada por el Juez, esto lo hará con conocimiento de la Municipalidad (Ley N° 142 «Reglamento de la Justicia y Policía de Campaña», Cap. IV, «De los Vagos»).

Los niños no escolarizados ingresaban al circuito de colocación con patronos o maestros, para iniciar un proceso de aprendizaje de oficio o directamente para trabajo doméstico. Los niños fuera de estos destinos: escuela o colocación familiar, eran los «niños problema», los sujetos de la intervención policial y judicial.

Respecto a la infancia, se hizo visible desde fines del siglo XIX que la acción de la policía no se limitaba a garantizar el orden y la seguridad ciudadana, a proteger la vida y la hacienda de los ciudadanos, sino que:

Su misión debía ser más amplia y extirpar los males sociales, entre ellos el crecido número de niños que sin familia y sin hogar arrastraban su miseria por las calles (Durá, 1913: 184).

Estos mandatos permitían prácticas institucionales para con la infancia inmigrante que residía en los conventillos y que comenzaba a ser objeto de preocupación y control desde los ámbitos públicos y privados.

En la Ciudad de Córdoba encontramos un antecedente de declaración de ley en base a edictos de policía a saber: la Ley 1208 que estableció:

[...] Declarase en vigencia los siguientes edictos expedidos por el sub.-intendente de policía: «Muchachos mal entretenidos»; «Carreras y riñas»; «Casas desalquiladas»; «Entrada en los andenes»; «Objetos Explosivos»; «Velocidad de los tranvías»; «Reuniones públicas»; «Conductores de carruajes»; «Servicio doméstico»; «Casas de huéspedes- Su registro»; «Casas de Prostitución»; «Hoteles y fondas»; «Animales sueltos»; «Velocidad de los vehículos»; «Multas a Menores»; «Esta-

blecimientos que vendan armas»; «Prohibición de Caza»; «Prohibición de la pesca con materias explosivas»; «Confiterías, cafés, y billares de segundo orden»; «Espectáculos públicos»; «Prohibición del uso de armas»; «Desórdenes y Escándalos».

La diversidad de aspectos sobre la vida societal en la que tenía injerencia el cuerpo policial refuerza la idea de la intervención sobre la vida privada de los sujetos, sobre los acontecimientos familiares, las acciones, las conductas de las personas. Los objetos que abarca son en cierto modo indefinidos, no puede percibirse sino por un *examen suficientemente detallado* (Foucault, 2002: 217).

¿A quiénes se clasificaba como *muchachos mal entretenidos*? Según los edictos policiales se comprendía por tal a todo muchacho vago o mal entretenido que se encontrase en las calles o lugares públicos, el que sería conducido por un agente al establecimiento policial, *donde se le dará un castigo correccional*:

[...] Si de las averiguaciones que se hagan resultase falta o descuido por parte de sus padres, maestros o tutores, estos serán multados con arreglo al caso, sin perjuicio del castigo dado a los muchachos, dándose cuenta al defensor de menores para que haga las gestiones que correspondan de hecho (Ley N° 142 «Reglamento de la Justicia y Policía de Campaña». Cap. IV. «De los Vagos»).

Las multas a menores, se aplicaban a:

Los muchachos que hagan peleas, arrojen piedras en parajes públicos, los que causen daños en las estatuas, en las pintadas de las casas o en los mármoles, así como los que manchen paredes o pongan letreros, incurrirán en una multa de diez a veinte pesos, según la gravedad del caso, que se hará efectiva contra padre, tutor o jefe de la familia a la que pertenezca (Ley N° 142 «Reglamento de la Justicia y Policía de Campaña». Cap. IV. «De los Vagos»).

La preocupación por la infancia y su análisis se diversificaron en dos áreas que, a su vez, delinearon perfiles diferenciales de acción. En una primera categoría, la de la «muchachos mal entretenidos» aquellos menores que carecían de una calidad óptima de cuidados y atención y por otro lado el *niño abandonado*, considerado «... pobres inocentes a quienes la suerte hubiera tratado con rudeza»¹⁰ razón de ser de las sociedades de beneficencia, su accionar aseguraba la vida material y moral de los menores, recuperándolos de la peligrosidad potencial que representaban.

3. Estudiar y clasificar a menores: «... mandar al indisciplinado a la Colonia, al rebelde a un Reformatorio y al abandonado al Asilo»¹¹

El proyecto positivista se diseminó con rapidez en los círculos judiciales y académicos de fines del siglo XIX en América Latina, pero esencialmente en México y la Argentina (Bohoslavsky, 2005).

En el marco de la confianza en la cientificidad de las herramientas proporcionadas por la medicina, la biología y la psicología criminal, se intentó clasificar, ordenar y estudiar el desarrollo de los menores delincuentes-abandonados bajo tutela o protección del Estado.

Estas prácticas institucionales de «diferenciamiento» de menores, tenían como soporte discusiones teóricas, entre ellas, las del III Congreso Panamericano del Niño (Instituto Interamericano del Niño, 1965), realizado en el año 1922 en Río de Janeiro, Brasil, que proponía la fundación de Centros de Investigación dotados de recursos adecuados para el amplio estudio de los factores básicos de la *herencia normal y patológica* de los menores.

Por su parte, el IV Congreso Panamericano del Niño, realizado en Santiago de Chile en el año 1924, propuso la creación de una Oficina Central de Eugenesia.

La Oficina Central de Eugenesia se planteaba como un organismo técnico compuesto por personal médico, inspectores escolares y visitadores que en los diversos establecimientos educativos realizaban el estudio de los caracteres familiares de los educandos y la prevención de aquellos, y detectaba casos de *instinto vicioso o anti-social*.

El mismo Congreso propiciaba la formación de Institutos Médico-Pedagógicos para la educación de los niños con instinto vicioso o antisocial, que procurasen la *anulación de las malas tendencias por el estímulo de otras cualidades*, y se les preparase para algún trabajo que les permita ganarse la vida (Instituto Interamericano del Niño, 1965: 98-101).

En la Argentina, un antecedente en materia de investigación exhaustiva de la condición médico-psicológica de menores lo constituyen las investigaciones iniciadas en septiembre de 1905 en la clínica Médico-Psicológica del Antiguo Reformatorio de Menores (luego Penitenciaría Nacional) iniciada por el director Sr. José Luis Duffy (Arenaza, 1932). Las investigaciones incluían información social, examen físico y psíquico de los procesados y su instrucción, en esta investigación participaban los docentes del establecimiento.

Estas investigaciones son retomadas en el año 1919 por el Dr. Carlos de Arenaza, a cargo de la Alcaldía de Menores de la ciudad de Buenos Aires. El estudio incluía información de vida y costumbres de los menores, un examen médico completo y minucioso, el empleo de tests psicológicos y una *observación prolija* que debía realizar el personal del establecimiento debidamente preparado. Toda esta información era proporcionada al médico que redactaba el informe correspondiente, a fin de expedirse *con perfecto conocimiento del alma infantil*.

El informe era remitido al Tribunal de Menores, y en base a éste el juez determinaba la mejor conducta a seguir en cada caso, luego ese mismo informe se elevaba al director del establecimiento a quien se le confiaba la reeducación del procesado, permitiendo orientar su tratamiento sobre bases sólidas y científicas.

En el año 1922, el Dr. Arenaza propone en el Segundo Congreso Nacional de Medicina que:

- a) En todo proceso contra menores o en que estos sean parte, es indispensable el examen médico-psicológico del acusado.
- b) El estudio debía ser realizado por médicos especializados y después de una observación conveniente, enviado a un establecimiento apropiado.

El Dr. José Anchorena (1931: 451) proponía aplicar en materia de minoridad lo que la Escuela de Observación del Dr. Moll iniciada en Bélgica y desarrollada luego en Europa y Estados Unidos estaba aplicando. La finalidad de esta organización era realizar una correcta observación de los menores ingresados al sistema judicial para derivarlos a instituciones adecuadas, con el fin de obtener allí mejores resultados y tratamientos.

La clasificación de menores se realizaba con el objetivo de detectar características generales y particulares psico-físicas que presentaba el menor en el momento de su internación. El ideal era que todos los menores «pasen por el cernidor razonable de los pabellones previa observación o de admisión» (Viale, 1927).

La investigación, estudio y clasificación de menores marcaba una conexión directa entre la cuestión social de la infancia y el derecho criminal, ejemplificada en la Escuela Italiana de Criminología Positiva. El énfasis puesto por esta escuela en el determinismo biológico o social en los orígenes de la conducta criminal transformó las nociones tradicionales de responsabilidad individual y de vinculación entre la ley positiva y la valoración moral.

En Córdoba, en el año 1933, el Dr. Gregorio Bermann (1933: 30) realiza el primer estudio exhaustivo sobre la problemática de los menores desamparados y delincuentes que se encontraban internados en asilos o reformatorios de la ciudad. Se trató de un estudio psicopatológico, médico-social, criminológico y médico-legal. En este estudio planteó:

Cuando un menor ha delinquido ya sea por causa ambiental o propia de su naturaleza, debemos preocuparnos ante todo cómo *salvarlo*, y readaptarlo, o en palabras más sencillas cómo convertir-

lo de malo en bueno. A tal objeto el primer paso es conocer bien su pasado, remoto y cercano, la vida de sus antecesores y sus antecedentes patológicos, así cómo se desarrolló y por otra parte su estado presente en todos aquellos aspectos morales, médico-antropológico y sociales, que nos puedan arrojar luz acerca de su personalidad y de las causas lejanas o recientes de su estado actual. [...] Si convertimos al niño en un centro de investigación individual como hacemos con los enfermos en las clínicas, podremos también saber cómo convertirlo y prever con el máximo de aproximación, sus posibles reacciones ante las diferentes circunstancias futuras (estudio de la temibilidad) (Bermann, 1933: 30).

El Dr. Bermann proponía, entre otras cosas, la creación en la ciudad de un Centro de Observación de estudio médico-psicológico y social que podría instalarse provisoriamente en el Asilo de Menores Varones. Este Centro también se encargaría de la *selección y distribución* de los menores.

4. El Patronato de Menores: el espíritu de la Ley 10903

Los bosquejos de una legislación proteccional de menores pueden ubicarse en nuestro país alrededor de 1904¹². En ese año el doctor Joaquín V. González¹³, ministro del Interior, elevó al Honorable Congreso, en representación del Poder Ejecutivo, un proyecto reglamentando el trabajo de los niños.

Recién el 23 de junio de 1906, la Cámara de Diputados aprobó con fuerza de ley el proyecto sobre el trabajo de las mujeres y de los niños, elaborado por el doctor Alfredo Palacios.

En junio de 1912 el doctor Luis Agote propuso una legislación especial para menores. Para el Dr. Arenaza, el Dr. Agote que:

[...] conocía la situación de los menores delincuentes, los huérfanos y abandonados, los mero-deadores al margen de la ley, que había recogido en plazas y baldíos y que les viera con frío, en el umbral de un palacio o en la peligrosa promiscuidad de un cuartujo de fonda de dudosa moralidad. [...] No pudo permanecer indiferente y alma sensible a la par que hombre de gobierno, concibió la Ley 10903, que después de larga y porfiada brega, obtuvo su sanción el 19 de octubre de 1919 (Arenaza, 1932).

En la Argentina, la Ley 10903, promulgada por el presidente Hipólito Yrigoyen, pasó a regular el Patronato de Menores como potestad del Estado.

El propio presidente Yrigoyen en su mensaje al Senado de la Nación, en ocasión del tratamiento de la Ley de Patronato, el 16 de mayo de 1919, se refirió a la situación de la infancia como:

El grave problema de la niñez desvalida y abandonada ha preocupado muy seriamente la atención del Poder Ejecutivo desde el momento mismo de haber asumido el gobierno. La gran cantidad de menores abandonados que vagan por las calles de esta capital, expuestos a todas las contingencias del vicio y de la corrupción, hacía indispensable la adopción de medidas reparadoras tendientes a evitar estos males, con este fin se ha fundado el Instituto Tutelar de Menores¹⁴.

La situación de los menores, antes de la sanción de la Ley 10903, se resolvía en los ámbitos civiles y penales. El tratamiento de los menores se enmarcaba en los arts. 127 y 921 del Código Civil: «... se presume que el menor no tiene suficiente desarrollo mental, encuéntrese subordinado a la autoridad de los padres o patria potestad, o del tutor». Los padres poseían la dirección de su persona y sometidos por el mandato legal les debían respeto y obediencia. Esta institución tenía un carácter autoritario, de neto contenido romanista, tenía más en cuenta los poderes paternos, que la efectiva protección del niño¹⁵.

El art. 264 del mencionado Código, al referirse a la patria potestad, la definía: «como un conjunto de derechos de los padres sobre el hijo». El poder de gobierno del padre era casi omnipotente, y se complementaba con el poder disciplinario, que por su naturaleza y el espíritu que imperaba en

la época era discrecional con pocas limitaciones (arts. 276 y 278 del CC). Solamente en casos de extrema gravedad se establecía la pérdida de la patria potestad (arts. 307 y 309 del CC).

En el ámbito de la legislación penal, el Código Penal de 1887 se limitaba a reconocer la inimputabilidad absoluta del menor de 10 años (art. 81 inc. 2); entre los 10 y 15 años el menor también era inimputable, salvo que hubiese obrado con discernimiento (art. 81 inc. 3). El mismo Código establecía que no se podía aplicar pena de muerte a los menores (art. 59); y la pena de presidio cambiaba, ser menor de 18 años representaba una pena atenuante.

El análisis de la legislación para menores va mostrando un trazado, un circuito que discurre entre la penalidad de los actos que involucran a menores o actos en los que los menores son víctimas de hechos delictivos. Se inicia desde esta mirada un «proceso de judicialización de problemas vinculados a la infancia en situación de riesgo, con una clara tendencia a patologizar situaciones de origen estructural» (García Méndez, 2004)¹⁶.

La Ley Agote de 1919 es el pilar que da origen a la especificidad jurídica del derecho de menores, fundada en la denominada Doctrina de la Situación Irregular¹⁷, toma el concepto de tutela como herramienta estratégica que posibilita avanzar no solo sobre los menores delincuentes, sino también sobre los niños en situación de abandono, peligro material y moral.

Para el Dr. Jorge Coll, la Ley de Patronato de la Infancia era la expresión de la cultura argentina que salvaría el futuro de las generaciones *inmorales*, con falta de aptitud para ganarse honestamente el sustento. La «protección de la infancia no era una cuestión de sentimentalismo, sino obra inteligente de defensa nacional» (Coll, 1931).

La ley de Patronato justificó el principio de *defensa necesaria*, dentro del cual la actividad del Estado era considerada una reacción legítima y natural. Tutela y Patronato fueron las ideas rectoras del plan de gobernabilidad para las clases inferiores, un sistema de obligaciones morales y a su vez una respuesta política no siempre estatal.

La Ley 10903 va a instalar la figura de la pérdida de la patria potestad de los padres por causas específicamente definidas en dicha normativa, y la privación de la tenencia de hijos menores por sus padres biológicos. El ejercicio del patronato quedaba a cargo de jueces y ministerio de menores y sentó las bases para lo que luego se llamaría la aplicación de medidas «discrecionales» por parte de los funcionarios judiciales y que daría el marco para acciones y prácticas de entrega de menores a familias no biológicas.

[...] El juez podrá resolver según conveniencia, la privación de la tenencia del menor, y en tal caso ser entregado a una persona, pariente o no, o al defensor de menores (art. 11 Ley de Patronato de Menores).

[...] Los padres privados del ejercicio de la patria potestad o suspendidos en él, o de la tenencia de sus hijos en virtud de esta Ley, podrán solicitar que la medida se deje sin efecto, si hubieren transcurrido dos años desde la resolución definitiva y probaren que se hallan en situación de ejercer convenientemente sus obligaciones (art. 12 Ley de Patronato de Menores).

Desde el marco que otorgaba la Ley de Patronato era posible caracterizar los tipos de abandono que hacían necesaria la intervención del juez de Menores:

Abandonados materialmente: huérfanos, expósitos (Arts. 806, 807 y 808 del Código Penal); mayores de diez años abandonados o perdidos; y menores sin medios de subsistencia por enfermedad, extrema indigencia o arresto de los padres.

Abandonados moralmente: los que se encuentren en estado de vagancia y mendicidad habitual; los menores que por motivos de crueldad, de abuso de autoridad, negligencia o explotación por parte de sus padres, tutores o guardadores sean víctimas de malos tratamientos físicos habituales o castigos inmoderados, privados habitualmente de alimentos y de los cuidados indispensables a su salud, o empleados en ocupaciones prohibidas o contrarias a la moral; los niños que tengan padres, madre, tutores o guardadores sufriendo condenas por más de tres años (Art.12 del Cód-

go Penal) o hayan sido condenados por delitos contra la honestidad, corrupción de menores u otro delito en perjuicio de alguno de sus hijos.

Niños en peligro moral: los que viviendo en compañía de padres, madre o guardador se entreguen a la práctica de actos contrarios a la moral y buenas costumbres, frecuenten cabaret, casas de juego o gentes de mal vivir, careciendo aquellos de la energía o capacidad para orientar la conducta del menor; los niños que viviendo con sus padres, tutor o guardador sean refractarios a recibir instrucción u ocuparse en trabajos propios de su edad, o falten habitualmente de sus hogares o burlen la vigilancia de sus progenitores; los menores que se fugaren sin causa legítima de su domicilio, y los que se encuentren vagando en las calles, mendigando aunque sea vendiendo objetos o ejerciendo oficio en la vía pública; los menores que cometen delitos, reiteradas contravenciones o se entreguen a la corrupción o prostitución, sea en la vía pública, o en alguna casa que habiten y los que vivan de la prostitución ajena o del juego (Coll, 1931: 391).

El concepto eje que sostenía al modelo del Patronato del Estado era la *protección* en el marco de las ideas que los sectores de poder se forjaban en torno a la cuestión social de la infancia; la preocupación por la infancia y su análisis se diversificaron en dos áreas que a su vez delinearon perfiles diferenciales de acción.

En una primera categoría, la de la *infancia en peligro*, niños que carecían de una calidad óptima de cuidados y necesidades de crianza. En esta concepción el niño de la familia popular compartió su estatus con el niño abandonado.

Por otro lado el *niño abandonado*, considerado... *pobres inocentes a quienes la suerte hubiera tratado con rudeza*¹⁸ razón de ser de las sociedades de beneficencia, cuyo accionar aseguraba la vida material y moral de los menores, recuperándolos de la peligrosidad potencial que representaban.

Los preceptos anteriores sostenían el accionar de los sectores dominantes hacia los niños de los sectores populares. Si los niños se encontraban dentro del sistema escolar, o eran asistidos por alguna sociedad benéfica, eran considerados de modo positivo, en cambio si «vagaban por las calles, o estaban ocupados en oficios o actividades consideradas peligrosas, o si participaban con sus padres en movimientos de protesta etc... se convertían en un peligro potencial, por lo tanto debían ser asilados y controlados» (Ríos y Talak, 1999: 139).

La cuestión social por excelencia era la protección de niños y jóvenes, porque en ellos se forjaba el porvenir de la República, donde «no tenemos una raza formada, donde el principal problema es el de la población y donde el mal adquiere proporciones alarmantes por el crecimiento de la población urbana»¹⁹.

En este contexto el niño pobre era una «desgracia a superar» (Iglesias, Villagra, Barrios, 1992: 22-26), el niño en la calle, proveniente de hogares «poco decorosos» era considerado una «amenaza», objeto de preocupación y de «disimulado desprecio». La atención de la infancia se planteaba como una intervención en el campo más amplio de la familia pobre.

La concepción del Estado como responsable directo de la tutela de la infancia abandonada y en riesgo se construyó desde la necesaria complementariedad entre las acciones del Estado en la protección de menores y las acciones de la actividad privada. Se sostenía que el Estado no debía, ni podía hacerlo todo en materia de menores; fuera de las funciones específicas que le competían y que el derecho regulaba, su acción era vista como de orientación, complemento, estímulo y coordinación en el campo protectorial²⁰.

El término protección abarcaba lo asistencial (hogares, asilos, cunas), lo institucional (normativas de protección estatal) y lo formativo (escuelas, escuelas-granjas). La protección se ejercía sobre el menor y la familia (Yriondo, 1933).

La minoridad desviada y/o en estado de abandono o de peligro moral o material, planteaba un problema de gobierno que era pensado desde la prevención social y la educación pública. El problema social de los menores delincuentes, en *estado peligroso*, o de menores anormales, se resolvía con educación, reeducación y reformas sociales²¹.

El Dr. J. Ramos, en la conferencia del 17 de agosto de 1928 pronunciada en la Sociedad de Beneficencia de la Capital Federal, planteaba que la protección del menor significaba *readaptación* de aquel. Para el jurista, la protección penal y social de los menores no era producto solo de una ley (la Ley Agote), y de una buena intención de legisladores, se basaba exclusivamente en los resultados de acciones de readaptación que podían ejercer las instituciones tutelares *sobre el cuerpo y el espíritu del niño*.

El menor delincuente no solo era un infractor a las leyes sociales, sino que «su transgresión mostraba un vacío moral o estado peligroso que la sociedad debía *hacer desaparecer* usando medidas de asistencia» (Bullrich, 1919).

5. Configuración del Patronato de Menores en la Provincia de Córdoba

La Provincia de Córdoba mostraba un marcado atraso respecto a la aplicación de la Ley 10903, al respecto planteaba el Dr. Bermann que:

La policía continúa interviniendo e iniciando sumarios cuando se trata de contravenciones cometidas por menores. No existen Tribunales especiales, la prisión preventiva se lleva a cabo en la práctica, no existe Patronato, ni delegados visitadores, ni sistema de libertad vigilada, y en numerosos casos no se aplican las disposiciones vigentes desde hace más de diez años sobre Patria Potestad (1933: 155).

El mismo análisis realiza el Dr. Ramón J. Cárcano cuando fundamenta un proyecto de ley enviado conjuntamente con el ministro de Gobierno Dr. Hipólito Montagné a la Legislatura de la Provincia el 11 de diciembre de 1926. En dicho proyecto reconocen sus autores la falta de aplicación en el orden provincial, no solo de los preceptos procesales en el caso de causas en las que estaban involucrados menores, sino también de la Ley 10903.

Este proyecto de ley elevado a la Legislatura de la Provincia en diciembre de 1926, proponía entre otros preceptos:

- Que el Tribunal Superior de Justicia de la provincia designara magistrados que intervinieran en los procesos en que se acusaba menores de 18 años de edad, que entendería solo en casos de faltas y contravenciones imputadas a menores de edad. Esto según lo previsto en los artículos 14 y 17 de la Ley Nacional de Patronato de Menores.
- También adherir a lo que la ley preveía en cuanto a que los jueces en los procesos podrán interponer en cada caso a los padres, tutores o guardadores, que aparezcan culpables de malos tratos o negligencia grave o continuada, con respecto a los menores a su cargo, que importen fallas y no delitos del derecho penal, multas y hasta la suma de trescientos pesos o arresto hasta un mes.
- Que los funcionarios policiales solo detendrán a un menor de dieciocho años cuando fuere estrictamente necesario por la gravedad del delito, por la temeridad revelada o porque sea imposible averiguar de otra manera el domicilio del menor y de su familia.

La misma Ley proponía regular sobre la actividad de los asilos, escuelas y establecimientos de enseñanza profesional o técnica y de beneficencia que albergaran niños subvencionados por la provincia; estaban obligados a recibir en una sección a un número determinado de menores remitidos por los jueces, de acuerdo con la subvención recibida, la naturaleza del establecimiento y la reglamentación que estableciera el Tribunal Superior.

Preveía la construcción de establecimientos especiales para menores expuestos, abandonados, de mala conducta y para la detención preventiva o guarda de los menores delincuentes. Provisoriamente y de inmediato se habilitaría un local especial para la detención preventiva de los menores.

Por último proponía un presupuesto específico para el campo judicial de atención de los menores cuya partida se imputaría al producido de la Caja Provincial de Ahorros.

Cuando el proyecto se presentó, el panorama de la minoridad en Córdoba se describía como:

[...] el número de menores en estado de abandono o de semidesamparo moral o material es extraordinariamente grande. Es bien conocido el espectáculo de niños andrajosos de los barrios suburbanos que se defienden por todos lados y sobre todo en los refugios a orillas del río Primero, o debajo de los puentes. Allí se inician al ocio y la vagancia, en los juegos y vicios propios de la edad, huyendo del imposible recinto del rancho. [...] Son cantidad los hijos ilegítimos, a cargo solo de las madres que deben ir a trabajo y que no pueden ejercer la tutoría, a menudo explotados por el varón que se les ha pegado. En el centro de la ciudad son abundantes los canillitas, lustrabotas, cuidadores de carruajes y chicos que se dedican a estos menesteres temporarios...

[...] En lo que se refiere al hogar, la mayoría de los hijos empiezan a trabajar a los 10 o 12 años en oficios o trabajos callejeros, con un salario o remuneración que varía de 10 a 40 pesos diarios. Los salarios mínimos de los padres jornaleros por lo común no especializados, es de 3 a 4 pesos por día [...] es notoria además la escolaridad muy deficiente. La mayor parte de los menores van a las escuelas provinciales o municipales, cuando pueden... Son notorias las malas condiciones higiénicas de las habitaciones, y los tipos más humildes de hogares son los ranchos, por un alquiler de 2 a 15 pesos mensuales... (Bermann, 1933).

El panorama de la minoridad expuesto por el Dr. Bermann, como resultado de la aplicación de la «Encuesta sobre la familia obrera en Córdoba. Estudio médico-sociológico sobre la familia obrera», en relación especialmente con la crianza, educación, subsistencia y trabajo de los hijos muestra la preocupación por la conformación de las familias, sus condiciones de vida y de cómo la crianza desde la perspectiva de las ideas positivistas incidía a modo de «herencia» en la conducta de los menores.

Estos antecedentes nos muestran la presencia de dos campos disciplinarios con una fuerte incidencia en los discursos sobre la infancia: el médico y el jurídico. Estos actores del campo de instituciones destinadas a la minoridad van a trazar en propuestas legislativas y proyectos de intervención sus posiciones respecto a la infancia abandonada/delincuente y al rol del Estado.

Otro antecedente en la construcción del campo de la minoridad en Córdoba lo constituye el proyecto de Ley sobre Tribunales para Menores presentado por el Dr. Manubens Calvet a la Cámara de Diputados de la Provincia, en el año 1930.

El proyecto constaba de seis capítulos, entre los artículos que lo conformaban cabe destacar los referidos a la consideración sobre «abandono»,

Art. 2°. Serán considerados materialmente abandonados:

- a) Los comprendidos en los artículos 106, 107 y 108 del Código Penal.
- b) Los que no tienen domicilio ni medios de subsistencia, por muerte o desaparición de sus padres, por no ser estos conocidos o cuando el menor no tiene tutor o guardador.
- c) Los que se encuentran eventualmente sin domicilio y sin medios de subsistencia, por enfermedad, extrema negligencia, ausencia o arresto de los padres, tutor o guardador.

Art. 3°. Serán considerados moralmente abandonados:

- a) Los que tengan padre, madre tutor o guardador sufriendo condena por más de tres años de prisión, conforme el Art. 12 del Código Penal, o haya sido condenado por un delito contra alguno de sus hijos o por violación, estupro, abuso deshonesto o corrupción contra algún menor.
- b) Los que se encuentren habitualmente en *estado de vagancia o practicando la mendicidad*.
- c) Los que por motivo de crueldad, abuso de autoridad, negligencia o explotación por parte de sus padres, tutor o guardador, sean víctimas de malos tratamientos físicos habituales o castigos inmoderados, privados habitualmente de alimentos y de los cuidados indispensables a su salud, empleados en ocupaciones prohibidas o contrarias a la moral y buenas costumbres.

Art. 4°. Serán considerados en peligro moral:

- a) Los que viviendo en compañía de su padre, madre o guardador se entreguen a la práctica de actos contrarios a la moral y buenas costumbres, frecuentan cabaret, casas de juego o gentes de mal vivir, careciendo aquellos de la energía o capacidad para orientar la conducta del menor.
- b) Los que viviendo con su padre, tutor o guardador se muestren sin embargo refractarios a recibir instrucción u ocuparse en un trabajo serio y útil y falten habitualmente de sus hogares o a la vigilancia de aquellos.
- c) Los que fuguen sin causa legítima del domicilio de sus padres, tutores o guardadores o de los hogares en que estos los han colocado y los que se encuentren vagando en las calles o caminos, mendigando o pidiendo limosna, bajo el pretexto de vender objetos o de ejercer algún oficio en la vía pública.
- d) Cuando sus padres, tutor o guardador o extraño con quienes hubiesen sido colocados, sean delincuentes o personas viciosas o de mala vida.
- e) Los que cometan delitos, reiteradas contravenciones o se entregan a la corrupción o prostitución, sea en la vía pública, sea en alguna casa que habiten o donde se les encontrare y los que vivan de la prostitución ajena o del juego.

La normativa marca las especificidades que adquiriría el abandono de menores y va a proporcionar el encuadre para observar las prácticas sociales, específicamente las prácticas familiares, las que estaban permitidas y las que habilitaban a la intervención estatal. Las miradas sobre «abandono de menores» estaban vinculadas a vagancia, mendicidad, venta en la vía pública, a negligencia de los padres «viciosos o de mala vida».

Sin escolarización, la calle para los niños pobres constituía un espacio de esparcimiento. Para los especialistas, el abandono en que se encontraban los exponía a la delincuencia, a la vagancia y la mendicidad infantil. La calle era el espacio donde la vagancia y la mendicidad se visibilizaban.

[...] El tema de la vagancia infantil entre nosotros es inagotable [...]. Desde luego que si la policía pusiera nada más que un poco de empeño en la persecución de los menores de ambos sexos que se dedican en sitios públicos a implorar la caridad de los viandantes, la lacra de estos pequeños y ya desvergonzados medicantes, no asumiría las proporciones alarmantes que presentamos a diario en todas partes con contornos de verdadera afrenta para el prestigio de la ciudad²².

El *oficio callejero* ofreció al Estado la posibilidad de normar para sí el ejercicio de la patria potestad, vinculando cierto tipo de trabajo con la figura jurídica del abandono, José Araya afirmaba:

[...] El 5% de los niños que cometen delitos, son delincuentes por anormalidades psíquicas verdaderas, desequilibrados, perversos congénitos etc. que llegan a constituir un tipo patológico, y el 95% restante son niños normales, llevados a la comisión de actos antisociales por el abandono material y moral en que viven. [...] Sin más educación que la recibida en la calle y sitios públicos, en contacto con gente maleante, predestinados por una herencia morbosa, reciben sus primeras enseñanzas en el siniestro ambiente en que viven y bajo la influencia de corruptos, huérfanos de toda tutela caen en el delito (1939: 39).

Otro antecedente en la provincia, para menores en situación de riesgo, fue un proyecto de ley presentado por Pedro Frías y Juan Carlos Agulla al Poder Ejecutivo de la Provincia para crear una Colonia Hogar, con fecha 22 de septiembre de 1932. Este proyecto fue sancionado con fuerza de ley, sentando las bases presupuestarias para la construcción de una institución específica para el asilo de menores en terrenos de propiedad fiscal. El Estado responde de este modo con legislación específica al problema de la minoridad abandonada.

Por otro lado, el 19 de enero de 1937, el Poder Ejecutivo de la provincia designó una comisión compuesta por Ernesto S. Peña, Alfredo Vélez Mariconde y Sebastián Soler, para que procedieran a la redacción de un proyecto de Código de Procedimiento en lo Criminal, el que sería oportunamente sometido a la consideración del Honorable Legislatura de la Provincia (Lozano, 1944: 368-400).

El proyecto fue elaborado y contó con quinientos ochenta y ocho artículos. Entre los juicios especiales, se reglamentaba el referente a menores. El tribunal actuaría no solamente en presencia de un delito, sino también en casos de simple abandono, inconducta, abandono moral o peligro moral para el menor. El artículo 433 establecía la doble función del juez de acuerdo no solamente con la ley penal, sino también con la Ley Agote.

Según el proyecto, el juez también juzgaría los delitos reprimidos con pena no mayor de tres años de prisión; cuando se trataba de un hecho más grave integrarían el tribunal dos jurados, un médico y un pedagogo, de una lista que debería formar el Tribunal Superior de Justicia, según lo disponía la nueva ley orgánica de los Tribunales.

Determinaba el proyecto de ley que quedaba restringida la detención de los menores, sin orden judicial, salvo en el caso de flagrancia; se disponía que no se podía internar al menor en un local destinado a adultos y se establecía la clasificación de los menores según su desarrollo psíquico, antecedentes morales y calidad del hecho imputado.

Se confería al juez la facultad de disponer provisoriamente de los menores, cuando se encontraran huérfanos, materialmente abandonados o en peligro moral, entregándolos a sus padres o a otras personas que por sus antecedentes y condiciones ofrezcan garantías morales, o a un establecimiento público dependiente del Patronato de Menores.

Este proyecto establecía que la entidad destinada a regir la tutela de la infancia material y moralmente abandonado, era el Patronato de Presos, Liberados y Menores.

Por decreto de 28 de agosto de 1939, en Córdoba se promulgó un Nuevo Código de Procedimiento Penal dentro del cual se instituyó el Tribunal para menores, siendo la cuarta provincia en el país que se sumaba a la creación de Tribunales especiales en la Argentina.

Si bien la Ley 10903 de Patronato de Menores planteaba entre sus objetivos separar el tratamiento dado a los menores del Código Procesal Penal Nacional destinado a los adultos, en la ciudad de Córdoba, al contrario, los principios de la Ley 10903 se incorporaran al Código Procesal Penal Provincial de 1941.

Para el Doctor Jorge L. Gallegos (1969), quien realizó un análisis de la Ley Procesal de Córdoba, esta nueva ley «no sigue la tendencia moderna de independizar el derecho de los menores del derecho de los adultos, e incurre en graves errores por el afán de mantener la armonía de la codificación». En una aguda observación, marcaba que solo once artículos contemplaban la mentada protección al menor, «lo que ha venido a determinar importantes omisiones».

El art. 433 de la mencionada ley establece que «en la investigación y juzgamiento de un delito o falta imputados a un menor de dieciocho años de edad, el juez de menores procederá conforme a las disposiciones comunes de este Código, salvo las que a continuación se establezcan». Esto permitía que el juez aplicara los procedimientos previstos para los adultos, es decir, la instrucción sumarial de los agentes fiscales comunes, los términos relativamente prolongados, la prisión preventiva, etc.

Otro antecedente en materia de instituciones de la minoridad lo constituye un edicto policial del año 1938, de la Jefatura de Policía de la ciudad de Córdoba, por el que se creaba «El Registro de Menores que ejercen oficios en la vía pública» (abarcaba a los menores de entre 12 y 18 años de edad).

El art. 2° dice: «Todo menor comprendido en la edad especificada en el artículo anterior que desee ejercer oficios en la vía pública, deberá obtener previamente su habilitación presentándose a la División Judicial, acompañado de sus padres, tutores o guardadores, munidos de sus documentos que acrediten su edad».

Si los menores tenían entre 12 y 14 años, el art. 3° determina que: «además deberían acreditar el mínimo de instrucción escolar exigido por la ley y obtener el consentimiento del Defensor de Menores. La habilitación para trabajar en la vía pública caducaba por retiro voluntario del menor, por mala conducta o por mala salud».

Finalmente, en noviembre de 1956 se designaba en Córdoba una Comisión ad honorem para que estructurara un Proyecto de organización de la Magistratura y Patronato de Menores.

De este proceso surge el Decreto-ley 6986, que dio creación al Patronato del Estado, iniciándose en Córdoba una regulación destinada específicamente a la infancia. Este decreto-ley, ratificado

por Ley 4538, creaba el Fuero Tutelar de Menores y el organismo técnico correspondiente. Dicho ordenamiento fue modificado por la Ley 4873/63 conocida como Estatuto de la Minoridad.

Los Tribunales de Menores, en Córdoba, fueron creados por Decreto-ley 6989 de 1957, modificado por Ley 4873, año 1963.

A modo de conclusiones

El régimen de la minoridad en la Argentina muestra una evolución que marca una primera etapa en la que el tratamiento de los menores se equiparó con el de adultos delincuentes. La concepción de niño abandonado se vinculó a niño potencialmente delincuente por esa situación de desprotección. Abandono y delincuencia tenían el mismo estatuto ideológico. En una etapa subsiguiente, aparece una inclinación a considerar que el tratamiento de los menores merece atención especializada. Se crean dentro de esta concepción los Tribunales de Menores y los organismos especializados que coadyuvan a la tarea de ese organismo (Flores, 2006).

La protección de menores se organizó jurídicamente en la República Argentina a partir de esta ley de Patronato de Menores, configurando un modelo de atención y de tutela estatal. Esta ley respondía a las necesidades que demandaba la sociedad de la época e intenta generar mecanismos legales para la protección de los menores desvalidos. Avanza sobre la definición y conceptualización del abandono e implanta la función tutelar que será ejercida por los Tribunales de Menores.

Mediante esta ley se afirmó la especificidad de un Derecho de Menores que conllevó el control estatal en la ejecución de las medidas, la creación de más establecimientos destinados explícitamente a la internación de menores, la extensión de la intervención estatal comprensiva no sólo de los que cometían delitos, sino de aquellos menores considerados abandonados.

La respuesta del Estado se materializó en el denominado Proyecto Agote de tutela del Estado (1919) basado en la doctrina de la situación irregular. El niño abandonado era considerado en situación irregular e interpelado desde su peligrosidad potencial.

La construcción de la visión de la niñez y de la adolescencia tuvo su expresión jurídica en lo que se dio en llamar Doctrina de la Situación Irregular, a través de las leyes aplicadas en América Latina entre 1920 y 1930.

En el campo de la infancia-adolescencia se pueden diferenciar dos paradigmas sobre la infancia teniendo en cuenta los principios contenidos en las diferentes regulaciones construídas en torno a la infancia: la Doctrina de la Situación Irregular y la Doctrina de la Protección Integral. Se considera en este ensayo a la Doctrina de la Situación Irregular por ser la aplicada en el período bajo estudio en el campo de la minoridad en Córdoba.

El Instituto Interamericano del Niño (IIN) definió a la Situación Irregular (Sajón, Achard y Caliente, 1973), como aquella en que se encuentra un menor «cuando ha incurrido en hecho antisocial, cuando se encuentra en estado de peligro, abandonado material o moralmente o padece de un déficit físico o mental, agregando que también comprende a los menores que no reciben el tratamiento, la educación y los cuidados que corresponden a sus individualidades».

La Doctrina de la Situación Irregular entendía que el Derecho de Menores se debía ocupar de los menores en situación de riesgo o peligro material o moral, en estado de abandono o menores que hubieren cometido delitos o faltas. La situación de riesgo se producía cuando un niño no recibía los cuidados y atenciones que le correspondían a su individualidad, por su condición, edad, o situación en que se encontrase y tal acción u omisión le ocasionaba un daño en su salud física o emocional.

Frente a esta situación nace la tutela pública, obligación que le compete al Estado de asegurar al menor desprotegido con los medios necesarios para su normal desarrollo, para ello cuenta con el Patronato de Menores como potestad tuitiva, subsidiaria y dispone de los órganos públicos encargados de su ejercicio.

En el marco de la Doctrina de la Situación Irregular, se miraba a las familias desunidas e irregulares como el «espacio que facilitaba la formación de niños abandonados, antisociales o delincuentes» (Sajón, Achard y Caliento, 1973: 183).

Los niños «pobres», «abandonados», «desamparados afectivamente», engrosarían las filas del Patronato de la Infancia, creado como respuesta y mediación estatal en los asuntos de la minoridad.

Asilar y corregir es la respuesta estatal con soporte en las acciones de sectores privados que va a prevalecer en el período de consolidación del Estado y del proceso de lenta modernización iniciado en la provincia.

La política asistencial del Estado con relación a los menores se caracteriza en la provincia de Córdoba por su escasa articulación y reacción a los debates académicos y de las propuestas de especialistas de diferentes áreas.

El aumento de menores desvalidos, abandonados y delincuentes, desborda las respuestas institucionales y presupuestarias que se fueron ensayando para atender la denominada cuestión social de la infancia, lo que tardó en encauzar los cambios y propuestas iniciados en 1919 a nivel nacional, y en el caso específico de Córdoba, los elementos de la Ley 10903 se incorporarán al Código Procesal Penal Provincial de 1941, contradiciendo los propios preceptos de la Ley de Patronato. Esta respuesta estatal desde la penalización judicial va a delinear el perfil que adquiere la atención de la infancia pobre en el periodo analizado en este ensayo.

Bibliografía

- Anchorena, José María (1931). «Las instituciones oficiales y privadas en la prevención y protección de la infancia desvalida y delincuente». *Boletín del Museo Social Argentino*, Año XIX, abril-junio.
- Araya, José L. (1939). «Deberes de la Nación para con sus niños». *Infancia y Juventud*, N° 12. Ministerio de Justicia e Instrucción Pública. Patronato Nacional de Menores. Julio, agosto, setiembre.
- Arenaza, Carlos (1932). «La infancia abandonada y delincuente y la Ley Agote». Trabajo presentado al Primer Congreso Nacional de Servicio Social de la Infancia. Septiembre de 1932. Buenos Aires.
- Bermann, Gregorio (1933). *Los menores desamparados y delincuentes en Córdoba. Estudio psico-patológico, médico-social, criminológico y médico-legal*. Córdoba: Talleres Gráficos de la Penitenciaría.
- Bohoslavsky, Ernesto (2005). «Sobre los límites del control social. Estado, historia y política en la periferia argentina». En M.S. Di Liscia, E. Bohoslavsky (Eds.), *Instituciones y formas de control social en América Latina. 1840-1940. Una revisión*. Capital Federal: Prometeo Libros.
- Bullrich, Eduardo J. (1919). *Asistencia Social de Menores*. Tesis presentada en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, para optar al título de Doctor en Jurisprudencia. Buenos Aires: Jesús Méndez editor.
- Censo General de Población, Edificación, Comercio, Industria, Ganadería y Agricultura de la Ciudad de Córdoba (1910). Realizado entre el 31 de agosto y el 1° de septiembre de 1906. Córdoba: Establecimientos Gráficos La Italia.
- Cicerchia, Ricardo (2006). *Historia de la vida privada en Argentina. Volumen III. Córdoba. Un corazón mediterráneo para la nación. 1850-1970*. Buenos Aires: Troquel.
- Coll, Jorge E. (1931). «Legislación y Tribunales para Menores». *Boletín del Museo Social Argentino*, Año XIX, Entregas 112-114, octubre-diciembre. Buenos Aires.
- D'Antonio, Daniel (1980). *Derecho de Menores*. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni.
- Di Liscia, María S.; Bohoslavsky, Ernesto (Eds.) (2005). *Instituciones y formas de control social en América Latina. 1840-1940*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Di Liscia, María S.; Salto, Graciela (2004). *Higienismo, educación y discurso en la Argentina (1870-1940)*. La Pampa: EdUNLPam.
- Durá, Francisco (1913). «Sobres menores abandonados entregados a trabajos perjudiciales y su tutela oficial». En *Memorias Policiales*.

- Ferrero, Roberto (1987). *La mala vida en Córdoba. 1880-1935*. Córdoba: Alción, Colección Nuestra Historia.
- Flores, María Elena (2004). *Expósitos y abandonados. La práctica social de la colocación de niños. La Casa Cuna de Córdoba. 1884-1950*. Córdoba: Universitas.
- Flores, María Elena (2006). «Modernidad, escuela e infancia pobre en la Argentina finisecular». *Revista Junta Provincial de Historia* N° 23. Segunda Época. Córdoba.
- Flores, María Elena (2009). «Infancias judicializadas. Estudio histórico sobre la colocación de menores en la ciudad de Córdoba: 1948-1972». Ponencia presentada en las Segundas Jornadas Nacionales de Historia Social. Mayo, 2009, La Falda, Córdoba, Argentina.
- Flores, María Elena (2011). «¿Qué actores, qué prácticas y qué discursos? Menores en abandono moral y material. Córdoba: 1948-1970». *Revista de Trabajo Social Plaza Pública*, Año IV, N° 5, julio. Carrera de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. ISSN 1852-2459.
- Foucault, Michel (2002). *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*. Buenos Aires: Siglo XXI ed. Argentina.
- Gallegos, Jorge (1969). «Discurso de la Sesión de Apertura Congreso El Menor Abandonado. Problemas socio-económicos y jurídicos». Publicación de la Liga Pro Comportamiento Humano. Buenos Aires: Talleres Gráficos Elías Porter SRL.
- García Méndez, E. (1993). *Infancia y ciudadanía en América Latina. Opúsculos de derecho penal y criminología*, 48. Córdoba: Marcos Lerner.
- García Méndez, E. (2004). *Infancia. De los derechos y de la justicia*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Iglesias, S.; Villagra, Helena; Barrios, Luis (1992). «Un viaje a través de los espejos de los Congresos Panamericanos del Niño». En *Del Revés al Derecho*. Buenos Aires: Ed. Galerna, Unicef, Unicri.
- Instituto Interamericano del Niño (1965). *OEA. Congresos Panamericanos del Niño. Ordenación sistemática de sus recomendaciones*. Montevideo, Uruguay.
- Landó, Juan C. (1950). *Hacia la protección integral de la minoridad*. Buenos Aires: Depalma.
- Landó, Juan C. (1957). *Protección al menor. Teoría, práctica, soluciones*. Buenos Aires: Distribuidor Roque De Palma.
- Leyes de la Provincia de Córdoba (1916). Leyes 671 a 717. Año 1871 a 1875. Tomo IV. Ley 713. Proyecto de Ley que organiza los Tribunales. Córdoba: Imprenta Pablo Aubinel.
- Lozano, Godofredo (1944). *Régimen jurídico-social de la menor edad*. Buenos Aires: Librería y Editorial El Ateneo.
- Ramos Mejía, J.M. (1912). *Las multitudes argentinas*. Buenos Aires: Ed. J. Lajoune.
- Recalde, Héctor (1989). *Mujer, condiciones de vida, de trabajo y salud*. Tomos 1 y 2. Biblioteca Política Argentina. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Ríos, Julio C. y Talak, Ana María (1999). «La niñez en los espacios urbanos. 1890-1920». En F. Devoto y M. Madero (Eds.), *Historia de la vida privada en Argentina. La Argentina Plural: 1870-1930*. Buenos Aires: Ed. Taurus.
- Ruibal, Beatriz (1993). *Ideología del control social. Buenos Aires 1880-1920*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Sajón, R.; Achard J.; Caliento, U. (1973). *Menores en situación irregular*. Montevideo: OEA. Instituto Interamericano del Niño, Uruguay.
- Salvadores, Ricardo D. (2004). «Criminología positivista, reforma de prisiones y cuestión social/obrero en Argentina». En J. Suriano (Comp.), *La cuestión social en Argentina. 1870-1943*. Buenos Aires: La Colmena.
- Scarzanella, Eugenia (2004). *Ni gringos ni indios. Inmigración, criminalidad y racismo en la Argentina. 1890-1940*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Viale, César (1927). *Leyes de Menores. Memoria. Anotaciones para su mejor cumplimiento en la República Argentina*. Buenos Aires: Imprenta Hogar Ricardo Gutiérrez.
- Yriondo, Manuel (1933). *Discurso en la Sesión Inaugural de la Primera Conferencia Nacional sobre Infancia Abandonada y Delincuente*. Buenos Aires: Imprenta Colonia Hogar Ricardo Gutiérrez.
- Zimmerman, Eduardo A. (1995). *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina. 1890-1916*. Buenos Aires: Sudamericana.

Notas

¹ Sujetos que carecían de todo recurso y debían ser asistidos con los recursos públicos, fundamentalmente los de salud pública.

² Universo paralelo de cuchilleros, prostitutas, cantores, galleros, pícaros y malvivientes de toda laya sumidos en el abismo anónimo del suburbio. Solo la policía era su nexa regular con la sociedad urbana establecida. Cfr. Ferrero (1987).

³ Para profundizar el análisis de la influencia del positivismo en la configuración de las respuestas del Estado argentino a la cuestión social, ampliar en Di Liscia, Salto (2004), Scarzanella (2004).

⁴ Archivo Histórico de la Provincia de Córdoba. Serie Gobierno. AHPC.

⁵ Serie Gobierno. 1880. Partes de Policía. Tomo 9. Folio 46. Índice General. AHPC.

⁶ Serie Gobierno. Ídem. Folio 144.

⁷ Serie Gobierno. Córdoba. 1883. Tomo 11. Folio 2. Índice General. AHPC.

⁸ *Ibíd.* Folio 108.

⁹ *Ibíd.* En Leyes sancionadas por la Honorable Asamblea Legislativa. 1852-1870.

¹⁰ Memoria Año 1901. Sociedad de Damas de la Divina Providencia. Casa Cuna. Córdoba. 1901, pág. 4.

¹¹ Expresión de especialistas en el campo de la minoridad, enrolados en la teoría de la clasificación de menores para un mejor tratamiento e eficacia de la intervención del Estado.

¹² Es de destacar el Proyecto de Ley de Trabajo de las Mujeres y los Niños en las fábricas, presentado en mayo de 1902 por la Sra. Gabriela L. de Coni, y elevado a la Intendencia Municipal. La Sra. de Coni elevó dicho proyecto en su calidad de inspectora ad honorem de establecimientos industriales que daban ocupación a mujeres y niños. El proyecto fue sometido a la consideración del Honorable Congreso Nacional. Ampliar en Recalde (1989).

¹³ Para ampliar la discusión sobre el proyecto del Código Laboral de 1904, presentado por Joaquín V. González ver: Cané M., Pellegrini C. «Respuesta a la cuestión obrera I y II» en Zimmerman (1995).

¹⁴ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 1919, Tomo I, Septiembre 27 de 1919, 45° Reunión, Continuación de la 27° sesión ordinaria, Sumario 6, Patronato de Menores, pág. 97.

¹⁵ Cfr. Rébora, Juan Carlos (1926). *La familia*. Buenos Aires.

¹⁶ Emilio García Méndez realiza un excelente recorrido por las legislaciones infanto-juveniles de América Latina, marcando modelos y tendencias. Sus investigaciones son de marcada importancia para comprender los rasgos centrales de las legislaciones minoristas latinoamericanas y para dimensionar el sustento ideológico de la doctrina de la situación irregular. Ver García Méndez (2004), también García Méndez, Bianchi (1991). *Ser niño en América Latina. De las necesidades a los derechos*. Buenos Aires: Galerna.

¹⁷ El Instituto Interamericano del Niño (IIN) definió a la Situación Irregular como aquella en que se encuentra un menor cuando ha incurrido en hecho antisocial, como cuando se encuentra en estado de peligro, abandonado material o moralmente o padece de un déficit físico o mental, agregando que también comprende a los menores que no reciben el tratamiento, la educación y los cuidados que corresponden a sus individualidades. Ver Sajón, Achard, Caliento (1973). Para el Dr. E. García Méndez la Doctrina de la Situación Irregular no significa otra cosa que legitimar una potencial acción judicial indiscriminada sobre niños y adolescentes en situación irregular. Definido un menor en situación irregular, se remarcan las deficiencias de las políticas sociales, optándose por soluciones de naturaleza individual que privilegian la institucionalización o la adopción de menores.

¹⁸ Memoria de la Sociedad de la Divina Providencia, Casa de Niños Expósitos, Córdoba, 1901, pág. 4, en Flores (2004).

¹⁹ El problema de la población en las grandes ciudades se vio acrecentada por los flujos migratorios, desde los europeos, que se asentaban junto a los nativos del país en inquilinatos o conventillos, constituyendo estas condiciones el «caldo de cultivo» en el que los problemas como la delincuencia, la prostitución, podían germinar (Bullrich, 1919).

²⁰ Ampliar esta perspectiva en Landó (1950; 1957).

²¹ Estos objetivos deben enmarcarse en la escuela positivista, de marcada influencia en el tratamiento de la minoridad en la Argentina. El estudio de José Ingenieros, vinculando la medicina, la psicología y el derecho

penal en el estudio que realiza de archivos de delincuentes y presos, en el Instituto de Criminología de la Penitenciaría Nacional y en Depósito de Contraventores del Policía de Buenos Aires, sentó las bases de la criminología positivista. Marco en el que se incluía a los menores abandonados y delincuentes. Cf. Salvadores (2004).

²² «La vagancia infantil. Los principios (Córdoba)», Revista *Infancia y Juventud*. Julio, agosto y setiembre de 1937. Ministerio de Justicia e Instrucción Pública. Patronato Nacional de Menores.