

UNA POLÍTICA SOCIAL PARTICULAR PARA LA INFANCIA EN LA DÉCADA DEL '30: EL PATRONATO Y LOS TRIBUNALES DE MENORES EN LA PROVINCIA DE MENDOZA

JUAN MANUEL CERDÁ¹

Resumen

El presente trabajo se propone analizar los orígenes y la organización del Patronato de Menores (PM) en la provincia de Mendoza en el marco de los cambios sociales e ideológicos de los años treinta con relación a los "menores delincuentes y desvalidos". Se pretende, desde una mirada histórica e institucional, analizar cómo el Estado abordó el problema de la delincuencia y de la pobreza en el período de entreguerras a partir de una de las primeras instituciones organizadas a tal fin en la Argentina. En este sentido, se plantea el marco general en el cual fue creado el PM, la concepción de la época, los factores que llevaron a dicha institucionalización y la construcción de un sujeto social particular -el menor delincuente y desvalido- sobre el cual el Estado quiere actuar. La hipótesis que sigue este trabajo es que la creación del PM fue el producto de los cambios ideológicos de la época que intenta colocar al Estado interventor y dirigista como organizador de la sociedad a través de la acción control-represiva de los sectores más conflictivos de la sociedad. La conjunción en el tratamiento estatal de la problemática de la pobreza y la delincuencia constituyen la representación de una nueva perspectiva dominante en materia de política social de la época en el país.

Palabras clave

Patronato de menores, justicia, provincia de Mendoza, educación

Abstract

This paper studies the origins and organization of the *Patronato de Menores* (PM) in the province of Mendoza in the context of social and ideological changes regarding the "criminal and poor children and adolescents". The aim is, from a historical and institutional perspective, to analyse how the state addressed the crime and poverty issues in the interwar period by means of one of the first institutions organized for this purpose in Argentina. This paper presents the general framework in which the PM was created and the factors that led to the institutionalization and the construction of a particular social subject -

¹ CONICET / CEAR-UNQ

Una política social particular

criminal and poor children adolescents-, on which the State wanted to act. The hypothesis of this paper is that the creation of the *Patronato de Menores* was the product of the ideological changes of the era that places the controller and dirigiste State as an organizer of society through control-repressive actions to the most conflictive sectors of the society. The joint treatment of poverty and crime is the representation of a new dominant perspective regarding social policy in the country.

Keywords

Patronato de Menores, justice, province of Mendoza, education

Recibido con pedido de publicación el 19/07/2012

Aceptado para su publicación el 18/02/2013

Versión definitiva recibida el 20/03/2013

Introducción²

Desde fines del siglo XIX y durante las primeras décadas del siglo XX surgió en la Argentina una amplia legislación social destinada a la protección de los sectores más vulnerables. Esta legislación fue impulsada por una fracción de la élite política nacional que entendía que el Estado debía comenzar a actuar en favor de mejorar las condiciones de vida de los sectores populares pero, al mismo tiempo, aumentaba la vigilancia y control.³ En general, esta visión continuó casi sin modificaciones durante el período radical y se profundizó a comienzos de los años '30. Esta legislación tuvo un alcance limitado ya que obligaba sólo a la ciudad de Buenos Aires y a los Territorios Nacionales a su acatamiento, dejando a las provincias la decisión de adherir o no a la misma.

En la provincia de Mendoza el Partido Socialista y, especialmente, la Unión Cívica Radical dieron una larga batalla al Estado Oligárquico que tuvo su corolario en el triunfo de su caudillo José Néstor Lencinas en las elecciones de 1918. Fue a partir de este gobierno que se comenzó a dar un proceso de construcción de una legislación social en dicha provincia. Proceso lento y traumático producto, en gran medida, de las reiteradas intervenciones federales que debieron sufrir los gobiernos *Lencinistas* a lo largo de toda la década de 1920.⁴

² Agradezco la valiosa colaboración brindada por el Tercer Juzgado de Familia, el Primer Juzgado Penal de Menores y la Coordinadora Administrativa de la Dirección de Registros Públicos y Archivo Judicial, sin la cual no podría haberse realizado este trabajo. Asimismo, agradezco los valiosos comentarios de dos evaluadores anónimos a una versión previa de este documento.

³ Entre otros trabajos destinados al estudio de estos temas deben destacarse los aportes realizados por Suriano, Juan. *La cuestión social en Argentina, 1870-1943*, ed. la colmena, Buenos Aires, 2000; Zimmermann, Eduardo A. *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina (1890-1916)*. Ed. sudamericana, Buenos Aires, 1995; Guy, Donna. "Mujer, familia y niñez: las imágenes de lo oculto"; en Gutman, Margarita y Reese, Thomas (ed.). *Buenos Aires 1910. El imaginario para una capital*, Eudeba, Buenos Aires, 1999; Di Liscia, María Silvia y Bohoslavsky, Ernesto (Editoriales). *Instituciones y formas de control social en América Latina, 1840-1940. Una revisión*. Editado por UNGS-Prometeo libros, Buenos Aires, 2005; Di Licia, María Silvia. "Instituciones "portátiles". La sanidad pública en los Territorios Nacionales (1880-1910)", en Bohoslavsky, Ernesto y Soprano, Germán (editores). *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)*. Editorial UNGS - Prometeo Libros, Buenos Aires, 2010; Lvovich, Daniel y Suriano, Juan (editores). *Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina, 1870-1952*. Editorial UNGS - Prometeo Libros, Buenos Aires, 2006; y Di Licia, María Silvia y Bohoslavsky, Ernesto. "Introducción. Para desatar algunos nudos (y otros)", en Di Licia, María Silvia y Bohoslavsky, Ernesto (Ed.). *Instituciones y formas de control social en América Latina. 1840-1940*. Ed. EDULPAM-UNGS-Prometeo libros, Buenos Aires, 2005.

⁴ El Lencinismo fue un proyecto político local que si bien se desarrolló en el marco de la Unión Cívica Radical tuvo un desarrollo autónomo que, muchas veces, lo enfrentó con los gobiernos Radicales nacionales lo que provocaron continuas intervenciones federales. El fundador de este movimiento fue José Néstor Lencinas participante activo en los movimientos revolucionarios de 1893 y 1905. También fue gobernador de la provincia de Mendoza entre 1918 y 1919. Tras su muerte en 1920 el liderazgo fue continuado por su hijo Carlos Washington Lencinas -gobernador entre 1922 y 1924- y por Alejandro Orfila -gobernador entre

Una política social particular

Por otro lado, la crisis económica mundial de 1929 tuvo efectos muy significativos, tanto a nivel nacional como regional, lo que generó un fuerte intervencionismo del Estado, no sólo en el ámbito económico sino también en el social. En este sentido, la industria vitivinícola - principal motor de la economía mendocina- ya venía experimentando desde 1927 una crisis por sobreproducción que se profundizó aún más en los años treinta.⁵ El deterioro de los salarios reales y el aumento del desempleo a nivel nacional, unidos a un aumento exponencial de la producción de uvas para vinificar, llevaron a una caída de los precios del vino y de la uva, afectando significativamente la economía provincial. Posteriormente, la fuerte caída en la producción pudo ser mitigada, al menos en parte, a partir de la intervención de la Junta Reguladora creada por el Estado nacional en 1935.⁶

Sin embargo, como es ampliamente conocido, los problemas de la década de 1930 no estuvieron vinculados sólo a temas económicos sino también a un quiebre en el sistema político nacional. La llamada "restauración conservadora", instaurada con el golpe de Estado de septiembre de 1930, dio lugar a un cambio profundo en la concepción del rol del Estado. En particular, durante dicha década, tanto en el ámbito provincial como en el nacional, se produjo una profundización del modelo liberal-reformista de comienzos del siglo XX que tenía entre sus objetivos implementar reformas sociales orientadas a incrementar el

1926 y 1928-. Entre los textos más destacados sobre el proceso político de Mendoza y la UCR se recomiendan los textos de Lacoste, Pablo. *Los "gansos" de Mendoza: aporte para el estudio de los partidos provincianos y del modelo conservador, Argentina (1880-1943)*, Centro editor de América Latina, Buenos Aires, 1991; Lacoste, Pablo. "Lucha de élites en Argentina. La Unión Cívica Radical en Mendoza (1890-1905)", *Anuario de Estudios Americanos*, Tomo L, Nº 1, Sevilla, 1993; y Lacoste, Pablo. *La Unión Cívica Radical en Mendoza y en la Argentina: (1890-1946): Aportes para el estudio de inestabilidad política en la Argentina*, Mendoza, Ediciones culturales de Mendoza, 1994.

⁵ La provincia de Mendoza en la década de 1930 pasó por una de sus crisis más profundas ya que su economía estaba fuertemente orientada a la producción de vino para el consumo interno. Para 1930 Mendoza producía el 80% de vino que se consumía en el país y esta industria era la primera generadora de ingresos y de trabajo en la provincia. Cerdá, Juan Manuel. *Condiciones Sociales Condiciones de vida y vitivinicultura. Mendoza, 1870-1950*. Editorial Universidad Nacional de Quilmes. Colección convergencia, entre memoria y sociedad. Bernal, Buenos Aires, 2011, pp. 48-57 y Ospital, Silvia. El caso de la vitivinicultura. Girbal-Blacha, Noemí; Ospital, Silvia y Zarrilli, Gustavo Adrián. *Las miradas diversas del pasado. Las economías agrarias del interior ante la crisis de 1930*, Ediciones Nacionales, Buenos Aires, 2007. p.25-30.

⁶ Girbal-Blacha, Noemí. "El estado interventor: los subsidios al agro y la industria sustitutiva de importaciones (1930-1940)". Girbal-Blacha, Noemí; Ospital, María Silvia y Zarrilli, Adrián Gustavo. *Las miradas diversas del pasado. Las economías agrarias del interior ante la crisis de 1930*. Edición Nacional, Buenos Aires, 2007; y Ospital, María Silvia. "El caso de la industria cuyana", en Girbal-Blacha, Noemí; Ospital, María Silvia y Zarrilli, Adrián Gustavo. *Las miradas diversas del pasado, op. Cit.* Ferro, Verónica Patricia. *Los efectos económicos de la crisis mundial de 1929 en la provincia de Mendoza. Graves consecuencias en la industria vitivinícola (1929-1943)*. Ed. Dunken, Buenos Aires, 2008.

control social pero que, al mismo tiempo, brindaran una mayor atención a los sectores vulnerables de la sociedad.⁷

En este marco de reformas conservadoras un sector de la clase política mendocina, apoyado en una burocracia cada vez más profesionalizada, transformó paulatinamente la acción social tradicional (asistencialista, particularista y privada) a partir de la creación de una red de atención social que tendría como eje articulador un nuevo concepto: la *justicia social*.⁸ Así, el Estado conservador de los años '30 en la provincia de Mendoza comenzó a ocupar un papel central en la coordinación, control y, en cierta medida, en la planificación de la acción social, en general, y aquella dirigida a los menores, en particular. Como sostiene Mirta Lobato para el estudio de la ciudadanía femenina a nivel nacional, citando a Ozlak: "el Estado adquiere su especificidad a través de la resolución de cuestiones que son problemas sociales vigentes. La expansión del aparato estatal deriva del creciente involucramiento de sus instituciones en áreas problemáticas (o "cuestiones") de la sociedad".⁹

Esta élite provincial, política y tecnocrática, también estuvo influida fuertemente por una corriente de pensamiento internacional asociada a la justicia penal que comenzaba a darle entidad propia a las acciones estatales sobre la minoridad. En este sentido, algunos sectores de la élite vieron la necesidad de adecuar la legislación provincial a los cambios que se venían produciendo ya no sólo a nivel nacional sino también tomando modelos que provenían de Europa y Estados Unidos. Sintéticamente, estos modelos tendían, por un lado, a identificar y tipificar de forma diferente los delitos cometidos por los menores de aquellos realizados por los adultos; por otro lado, a buscar nuevas estrategias tendientes a la reeducación de aquellos menores que cometían delitos.¹⁰

Este proceso se dio en una coyuntura particular donde el Estado nacional comenzó a considerar la posibilidad de judicializar ya no sólo a los menores que efectivamente cometían delitos sino a todos aquellos que se podían considerar como "peligrosos". Estos últimos eran niños

⁷ Bejar, María Dolores. *El régimen fraudulento. La política en la provincia de Buenos Aires, 1930-1943*, siglo XXI, Buenos Aires, 2005.

⁸ Este concepto tomó otra dimensión con el Peronismo (1943-1955), donde se amplió de manera significativa el alcance de aquellos primeros vestigios de una política social destinada a los sectores trabajadores. Torre, Juan Carlos y Pastoriza, Elisa. "*La democratización del bienestar*"; en Torre, Juan Carlos (Director). *Nueva historia Argentina. Los años peronistas (1943-1955)*, tomo 8, Sudamericana, Buenos Aires, 2002.

⁹ Lobato, Mirta Zaida. "El Estado en los años treinta y el avance desigual de los derechos y la ciudadanía", en *Estudios Sociales, Revista Universitaria Semestral*, Año VII, Nº 12, Santa Fe, Argentina, 1º semestre de 1997, p. 46.

¹⁰ Las continuas referencias en los documentos de la época a las reformas operadas en el código penal de los Estados Unidos, Inglaterra, España e Italia, entre otros países, son un claro reflejo de esta influencia.

Una política social particular

que, por su condición de “pobreza o desamparo”, se los identificaba como más proclives a convertirse en delincuentes.

De esta manera, en el discurso de la época comenzaron a fundirse dos categorías -niños delincuentes y niños desamparados-, con la consecuente estigmatización de estos últimos. Esta nueva concepción se dio en el contexto de fuerte empobrecimiento de la población, como consecuencia de la crisis económica que genera las condiciones materiales para que el número de niños y adolescentes “desamparados” creciera fuertemente. Bajo este panorama, la preocupación de los expertos respecto de estos grupos de menores se concretó a través de la promulgación de una serie de leyes que tuvieron implicancia, primero, a nivel nacional pero que luego fueron tomando forma específica en cada una de las provincias. Ello dio lugar, por lo tanto, a la construcción de instituciones estatales particulares.¹¹

Esta nueva *clase dominante*¹² estaba compuesta por médicos, higienistas, abogados y educadores que, desde sus diferentes espacios de poder, fueron confluyendo hacia la idea de una tutela estatal que se ubicaría por encima de la de los padres de los menores peligrosos o desamparados. En este sentido, la idea-fuerza de la clase dominante – ahora tecnocrática y cientificista- se sintetizó en un eslogan político: “protección a la niñez” que fue utilizado a lo largo de la década de 1930, para luego ser resignificando por el peronismo.¹³

Es por ello que entendemos que dicha década se constituye en un período *bisagra* o *punte* entre dos momentos diferentes respecto de la concepción del Estado provincial con relación a su rol protector de los menores. Durante esta década se puede observar cómo, de forma incipiente, se propicia desde el discurso un mayor compromiso con el cuidado, contención y el control de la niñez por parte del Estado. O sea, comenzaría a delinearse un *Estado tutelar* que si bien mantiene el castigo en forma de encierro para los niños delincuentes también comienza a pensar en el *bienestar* de los menores como parte de la solidaridad y justicia social.

En este sentido, en el discurso de la época comienza a vislumbrarse un cambio en la concepción de la culpabilidad y la

¹¹ Stagno, Leandro. “Los tribunales de menores en la Argentina. Antecedentes internacionales e iniciativas nacionales (1933-1943), en Cosse, Isabella; Llobet, Valeria; Villalta, Carla y Zapiola María Carolina (editoras). *Infancia: políticas y saberes en Argentina y Brasil. Siglos XIX y XX*. Editorial Teseo, 2011, 344-350.

¹² Como señala Ricardo Sidicaro “... el año 1930 adquiere relevancia en tanto momento revelador de aspectos significativos del proceso de transformación de las prácticas de los sectores sociales que en etapas anteriores habían actuado como una clase dirigente y que a partir de entonces pasaron a desempeñarse como una clase dominante” Sidicaro, Ricardo. *La política mirada desde arriba. Las ideas del diario La Nación 1909-1989*. Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1993. p. 135.

¹³ Biernat, Carolina y Ramacciotti, Karina. “La tutela estatal de la madre y el niño en la Argentina: estructuras administrativas, legislación y cuadros técnicos (1936-1955)”; *História, ciencias, saúde*, vol. 5; N° 2. Río de Janeiro, 2008, abril-junio de 2008. pp. 331-351.

sanción penal para los delitos cometidos por menores. En las primeras décadas del siglo XX el tratamiento de los delitos no diferenciaba entre menores y adultos. En este marco, la reclusión era entendida como la única vía de "recuperación" de los menores *anti-sociales*. El nuevo enfoque de la década de 1930 se basa en la *educación correctiva* -a partir de una educación "moral y práctica"-, en la cual el menor podría adquirir buenos hábitos y costumbres, a la vez que formarse en la cultura del trabajo. Esta educación debía ser garantizada por el Estado, ya sea mediante instituciones públicas o privadas, pero siempre bajo su control.

Como se observa en muchos de los discursos de la época, el menor delincuente era considerado como el producto de la ausencia de una familia constituida (biparental, heterosexual y patriarcal) o de un entorno desfavorable, sea éste por las "malas compañías" o por un contexto socioeconómico signado por la pobreza. Así, en los años treinta, los niños pobres-delinquentes vuelven, como en los primeros años del siglo XX, a la escena pública, tanto en el ámbito económico y político como en el discurso jurídico-institucional. Al mismo tiempo, se pretende fortalecer a la familia como base o célula de la sociedad, la cual debe dar el soporte esencial a la formación integral de los niños y adolescentes.

Es en este marco comienza a darse forma la creación de los Patronatos y de los Tribunales de de Menores. Este proceso se verificó inicialmente a nivel nacional para luego propagarse hacia algunas provincias. Si bien la Ley de Patronato de Menores a nivel nacional había sido sancionada en 1919 su alcance en las provincias había sido muy limitado hasta la década de 1930. Es recién en esta década cuando las provincias más importantes del país comenzaron a impulsar proyectos similares al nacional. Así, Buenos Aires (1937), Santa Fe (1939) y Mendoza (1939) fueron las tres primeras provincias que constituyeron tribunales la menores en la Argentina.¹⁴

El gobernador de la provincia de Mendoza, Guillermo G. Cano (1935-1938), fue uno de los primeros que impulsó una ley que comprendía la creación del Patronato y de los Juzgados de Menores.¹⁵

¹⁴ Este aspecto será desarrollado en la próxima sección. Algunos trabajos que han abordado el tema para otras provincias y a nivel nacional son: Maristany de Cianis, Elisa. "Los tribunales de menores en su evolución doctrinaria y en la práctica de nuestra legislación", *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, n° 24, Buenos Aires, 1965. Para el estudio de algunos casos provinciales ver: Paola Giménez. "Estado, cuestión social e infancia: el Patronato de Menores (1931-1944)"; ponencia presentada en la *Segundas Jornadas Nacionales de Historia Social*, La Falda, mayo de 2009. Stagno, Leandro. *La minoridad en la provincia de Buenos Aires, 1930-1943. Ideas punitivas y prácticas judiciales*. Tesis defendida en 2008 en FLACSO Buenos Aires y disponible en Internet: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.327/te.327.pdf>.

¹⁵ Si bien la creación de los tribunales de menores en Mendoza recién se produce en 1939 el primer proyecto fue enviado en agosto de 1935. Aquel primer proyecto impulsado por el ejecutivo logra media sanción en la Legislatura local pero quedando trabado su tratamiento en la sucesivas comisiones del Senado sin resolución hasta 1939. Fue durante el gobierno de

Una política social particular

En la provincia esta propuesta fue percibida por algunos sectores como: "...absolutamente necesaria. El problema de la infancia abandonada, es un problema que ha agitado intensamente a todo el mundo en los últimos años. El aumento alarmante de la delincuencia precoz constituye uno de los caracteres principales de la criminalidad contemporánea."¹⁶ Según esta visión, es el entorno el que "contamina al niño", lo "enferma" y lo lleva a realizar actos en contra de la sociedad.

Resulta importante señalar que si bien la concepción que sostiene la creación de este proyecto era similar a la que tenían los dirigentes a comienzos del siglo XX, aparece aquí una nueva visión más matizada del problema. De esta manera se logra el apoyo tanto de los políticos más conservadores como de algunas organizaciones de la sociedad civil que se oponían al proyecto original. En parte, las diferencias de visiones originales fueron minimizadas por el contexto de crisis económica que, a su vez, permitió una mayor intervención del Estado sobre la sociedad.

Un aspecto central de la nueva conceptualización sobre los menores delincuentes o "peligrosos" es el enfoque sobre las causas –no sólo sobre las consecuencias- de su accionar potencial o efectivo. En particular, ya no se piensa que aquellos debían ser separados de su familia -ya sea enviándolos a una cárcel común o, en el mejor de los casos, a un reformatorio-, sino que se debía actuar sobre los causas que motivaban de estas conductas delictivas. Por tanto, se comienza a sostener que la solución al problema de los niños *moral o materialmente abandonados* debía estar en el fortalecimiento de los lazos familiares y de las condiciones materiales de su hogar de origen. Así, lo criminal se cruza con lo socio-económico.

Sin embargo, a partir de la puesta en práctica de la Ley, el Estado no sólo se ocupó de aquellos niños que habían cometido delitos sino que también avanzó sobre aquellos que consideraba que estaban en peligro, o sea, los niños "abandonados o desamparados". Escasa riqueza material de la familia, hacinamiento y baja instrucción eran condiciones suficientes para declarar el riesgo moral y económico de un niño.

Sin embargo, como se mencionó, los defensores del proyecto del Patronato no se proponían sustituir a la familia nuclear tradicional, concebida por los promotores de la ley como la unidad "natural por excelencia" de la sociedad, sino que sólo la "suple en su ausencia o

Rodolfo Corominas Segura (1938-1941) cuando el oficialismo obtuvo los acuerdos necesarios para su aprobación. Morey, Ramón Francisco. *Álbum de Mendoza. Reseña geográfica, histórica, cultural, política, comercial e industrial. Año 1939*. Mendoza, 1941, apartado del Ministerio de gobierno y acción social.

¹⁶ Discurso del doctor Adolfo A. Vicchi, Ministro de Gobierno y Asistencia Social, en el Senado de la Provincia, relativo al proyecto de ley del Patronato de Menores. Patronato de Menores. *Memoria y Digesto 1940-1941*. Mendoza, Best Hermanos, 1942, p. 58.

incapacidad incorregible para llenar su *misión natural de amparo*" (...) "mientras exista algún familiar [éste estará] obligado a concurrir a la subsistencia del menor, no surge el deber oficial de amparo."¹⁷

Si bien no existen datos de pobreza para este período, es posible tener otros indicadores que sugieren que las condiciones sociales de la provincia eran particularmente complejas. Por ejemplo, en 1947 el 17,3% de los mendocinos eran analfabetos mientras que el promedio nacional era de 13,6%,¹⁸ a la vez que sólo el 27,1% de la población mendocina en edad escolar había terminado la educación básica.¹⁹ Por otro lado, si se toma como referencia al tercer grado -donde los niños debían ya haber aprendido a leer y escribir- se observa que el 44% de los menores de la provincia habían abandonado la escuela, porcentaje que se elevaba al 60% en las regiones rurales de la misma.²⁰ El elevado nivel de deserción escolar se debía, según datos extraídos del IV Censo de Educación (1943), al abandono por cuestiones de trabajo (40,5%) o de pobreza familiar (9%).²¹ O sea, podría afirmarse que alrededor de la mitad de los casos de no concurrencia a la escuela se debía a que las condiciones económicas del hogar no lo permitían.

Por otro lado, en la Argentina en general y en la provincia de Mendoza en particular los porcentajes de familias nucleares eran relativamente bajos. Lo que predominaban eran las uniones de hecho, las familias extensas o las monoparentales, estas últimas, generalmente a cargo de mujeres.²²

Si bien algunas instituciones privadas, asociadas generalmente a la iglesia católica, fomentaron el desarrollo de la familia como eje central de la vida de los hombres y las mujeres, fue el Estado, por lo

¹⁷ Patronado de Menores. *Memoria y Digesto 1940-1941...*, Op. Cit., p. XVIII.

¹⁸ Datos obtenidos del IV Censo Nacional de Población correspondiente al año 1947.

¹⁹ Cabe destacar que la evolución no ha sido igual en los centros urbanos que en las zonas rurales. Mientras que en los primeros el porcentaje podía duplicar el promedio provincial, en regiones predominantemente rurales éstos apenas superaban el 10% de la población en edad escolar. Cerdá, Juan Manuel. *Condiciones Sociales...*; p. 145.

²⁰ Cerdá, Juan Manuel. *Condiciones Sociales...*, p. 146.

²¹ Es necesario aclarar que para la década de 1930 el trabajo estaba restringido sólo para los menores de 14 años, mientras que a los que tenían entre 14 y 16 años se exigía el comprobante de la educación básica de 6 años finalizada. Por otro lado, todos los valores mencionados superan a la media nacional. Ver Cerdá, Juan Manuel. *Condiciones Sociales...*; p. 145-155. Según Dardo Olgún, "Mendoza es, por las características de su principal fuente de riqueza -la vitivinicultura- campo ampliamente propicio para explotar el trabajo de las criaturas, que como hemos visto, cuando son menores de 12 años les está terminantemente prohibido el trabajo, aún en tareas rurales (...) Terminada la vendimia, le sigue luego la poda y recolección de sarmiento, tarea que se realiza en los meses de julio y agosto. Posteriormente, cuando la vid empieza de nuevo a brotar, hay que desbrotarla y despampanarla. Esto ocurre en octubre, justamente cuando las escuelas se preparan para terminar el año escolar. En realidad el trabajo de la viña es continuo durante todo el año y los padres siempre encuentran motivos para obligar a trabajar a las criaturas" en Olgún, Dardo. *El analfabetismo y sus factores*, Mendoza, Editorial Best Hnos., 1939, p. 81.

²² Nari, Marcela. *Políticas de maternidad y maternalismo político. Buenos Aires 1890-1940*. Buenos Aires, Ed. Biblos, 2004.

Una política social particular

tanto, quien dio un fuerte impulso al desarrollo de estas uniones a partir de la década de 1930 y, especialmente, luego con el peronismo.²³

Por lo tanto, creemos que es posible entender a la década de 1930 como el prolegómeno de una política social más amplia que alcanzará con el peronismo su máxima expresión.²⁴ Ello se evidenció, tanto a nivel nacional como en algunas de las provincias más importantes del país, como Buenos Aires o Mendoza. En particular, en la dimensión que nos ocupa, este período estuvo caracterizado por una mayor intervención del Estado que actuó más enfáticamente, a partir de diferentes instituciones y políticas, sobre los menores, estrategia que permaneció más de 60 años de manera casi inalterada.²⁵

Antecedentes del Patronado en la provincia de Mendoza

A nivel nacional la primera legislación relevante sobre menores se produce en 1919 con la promulgación de la Ley N° 10.903, también llamada *Ley Agote*, que dio origen al patronato dependiente del Estado Nacional.²⁶ Como fue mencionado, el Estado, por medio del Ministerio Público (juzgados de menores) y del propio Patronato, tenía la intención de avanzar sobre la patria potestad de los menores delincuentes, abandonados o en peligro moral o material. Sin embargo, desde mediados de la década de 1920, algunos juristas comienzan a

²³ “También la escuela desempeña un interesante rol en el aspecto social de la institución: por medio de la visitadora se busca reconciliar a la madre soltera menor, alejada de la familia, con ésta o bien se le procura empleo, si es mayor. En ambos casos se realiza una encuesta relativa a la paternidad del niño. Si el hombre ofrece garantía de honestidad, trabajo, etc.; búscase celebrar le matrimonio, o por lo menos, en caso contrario, reconocer al niño.” Provincia de Mendoza. *Tres años de gobierno 1935-1938*. Guillermo G. Cano, imprenta de Gildo D’Accuzzio, Mendoza, 1938, p. 9.

²⁴ Biernat, Carolina y Ramacciotti, Karina. “La tutela estatal...”, *Op. Cit.*

²⁵ A nivel Nacional sólo la ley 14.394 de 1954 alteró el régimen penal de menores previsto por el Código Penal de 1922 que incluyó las prerrogativas de la Ley 10.903. Las legislaciones posteriores no introdujeron cambios sustanciales hasta la derogación del Patronato de Menores en 2005. En el caso de la provincia de Mendoza, el patronato existió hasta 1995 con la sanción de una nueva Ley 6354/1995. Junto con ello se crearon órganos en los ámbitos del Poder Ejecutivo y Judicial acordes a esta nueva normativa. En el ámbito del Poder Ejecutivo, se creó el Consejo Provincial de Niñez y Adolescencia, cuya función es asesorar al Poder Ejecutivo en la formulación y coordinación de la política general infanto-juvenil y la Dirección Provincial de Niñez y Adolescencia, a cargo de la implementación de programas sociales para la prevención y asistencia. En el ámbito del Poder Judicial, se crearon Cámaras y Juzgados de Familia, el Ministerio Público Fiscal y Pupilar, Asesorías de Familia, Tribunales y Juzgados en lo Penal de Menores, (integrado por las Fiscalías de Familia, y las Asesorías de Menores e Incapaces), y un Cuerpo Auxiliar Interdisciplinario.

²⁶ Este nombre se debe al legislador que la impulsó, el Dr. Luis Agote (1868-1959), en el Congreso Nacional. La ley reglamentaba la tutela por parte del Estado sobre los menores abandonados o delincuentes, como así también su internación en las instituciones oficiales o privadas existentes a tal efecto. La puesta en funcionamiento del Patronato a nivel nacional se concretó recién en 1931, por lo cual, hasta entonces, el sistema funcionó en forma descentralizada y los menores eran generalmente albergados en los hogares privados de beneficencia financiados con subsidios del Estado.

señalar la brecha que existía entre la norma y las prácticas seguidas en las instituciones de "contención social" para los menores. En este marco, algunos médicos, juristas y maestros comienzan a reclamar cambios no sólo en la forma concreta de brindar contención sino, también, en la concepción misma de la atención hacia los menores.²⁷

En Mendoza estas medidas tuvieron amplia repercusión que derivó en una rápida implementación, lo que la colocaba como una de las primeras provincias del país en impulsar un proyecto de estas características.

Desde finales del siglo XIX y hasta mediados del siglo XX habían sido las instituciones privadas, en gran medida religiosas, las que habían desarrollado las obras más importantes en esta materia.²⁸ Éstas se orientaban a la contención y resguardo de la *minoridad desamparada* atendiendo, cuidando y educando a menores de ambos sexos.²⁹ Dichas instituciones recibían recursos del Estado provincial y nacional pero todas eran de gestión privada, lo que les permitía definir sus prioridades y utilizar los dineros de forma discrecional y autónoma de las decisiones del Estado. En gran parte, los aportes del Estado estaban destinados a la manutención, vestimenta y, en el caso que tuviesen taller o escuelas, los fondos estaban dirigidos al pago de los salarios del personal docentes, la compra de insumos, maquinarias o a la construcción y reparación de los edificios.

En 1926 se crea en Mendoza el primer *Reformatorio de Menores* que tenía como objetivo contener a los menores delincuentes. Esta institución se sostenía en la idea tradicional de reclusión, de reglas estrictas de vigilancia y de control, para *(re)socializar* al menor *descarriado*. En cierta medida, como ya dijimos, ésta idea no era otra cosa que el traspaso de la concepción carcelaria diseñada para los mayores delincuentes al ámbito de la minoridad. Sin embargo, según las escasas fuentes existentes, el *reformatorio* no tuvo un desarrollo importante en la provincia a lo largo de su existencia.

Finalmente, durante el gobierno de Guillermo Cano, en el marco general de reformas sociales y de políticas públicas tendientes a brindar asistencia por parte del Estado a los sectores vulnerables, se impulsó la

²⁷ Guy, Donna. "The state, the family and marginal children in Latin America"; en Hecht, Tobias, *Minor Omissions. Children in Latin American History and Society*. The University of Wisconsin Press, 2002.

²⁸ Algunos trabajos que han tratado esta problemática desde la vinculación asociativa y el papel de la mujer son: Dalla Corte, Gabriela y Piacenza, Paola. *A las puertas del Hogar. Madres, niños y Damas de Caridad en el Hogar del Huérfano de Rosario (1870-1920)*, Rosario, Argentina, Prohistoria Ediciones, 2006; De Paz Trueba, Yolanda. "El ejercicio de la Beneficencia. Espacio de prestigio y herramienta de control social en el centro y sur bonaerense a fines del siglo XIX", en *História*, São Paulo, v. 26, n. 2, 2007; y Golbert, Laura. *De la Sociedad de Beneficencia a los derechos sociales*, Ministerio de Trabajo, empleo y seguridad social, Buenos Aires, 2010.

²⁹ Para 1935 los menores internados en reformatorios eran tan sólo 89 mientras que los alojados en instituciones privadas eran 306. Ver Cuadro 2.

Una política social particular

ley provincial para crear el Patronato de Menores, a imagen y semejanza de la ley nacional. Si bien obtuvo media sanción en 1936, volvió a ser discutida en las comisiones parlamentarias y luego de algunas modificaciones (muchas de ellas acordadas con el poder ejecutivo), fue promulgada en 1939 con el número 1.304, durante el gobierno de Rodolfo Corominas Segura (1938-1941).³⁰

Objetivos y alcances de la ley 1.304

Según las propias palabras del Ministro de Gobierno y de Asistencia Social³¹ de la provincia, Adolfo A. Vicchi,³² señaladas al presentarse el proyecto de Ley ante la legislatura de la provincia en 1938 "esta ley es absolutamente necesaria", por un lado, porque "(...) el aumento alarmante de la delincuencia precoz constituye uno de los caracteres principales de la criminología contemporánea" y, por otro lado, "para adecuar la provincia a las nuevas visiones del derecho internacional con relación a la niñez".³³ En este contexto, el ministro resalta la necesidad de que el Estado se convierta en *protector de los menores*. Por tanto, esta ley para Vicchi: "...no se refiere solamente a los niños delincuentes, un aspecto del problema, afortunadamente no de tan honda gravedad hasta el momento dentro de nuestra Provincia, aunque sí lo es en muchas otras partes [del país], sino que se refiere también a los niños moral y materialmente abandonados, fácil cultivo para los delincuentes futuros y a los que es necesario someter al tratamiento y a la tutela del Estado, para poderlos liberar de los riesgos de la existencia y poder hacer de la vida de ellos una vida fecunda y útil para la Nación."³⁴

En línea con esta visión, la Ley incluía una acción integral del Estado sobre la minoridad llevada a cabo por cuatro instituciones: el

³⁰ Esta Ley se vio favorecida por las experiencias previas de la Ley Nacional y por el desarrollo de instituciones similares y simultáneas en la provincia de Buenos Aires.

³¹ Se debe notar que en 1939 también se modifica el organigrama del Estado provincial y se crea el Ministerio de Gobierno y Asistencia Social. El Ministerio de Gobierno siempre había sido el ministerio más importante al cual se le suma la responsabilidad de la Asistencia Social, lo que estaría subrayando la importancia que éste período de gobierno provincial comenzaba a darle a dicha área.

³² Adolfo Vicchi fue un destacado político del partido Demócrata de Mendoza, Ministro de Gobierno y Asistencia Social en el gobierno de Rodolfo Corominas Segura (1938-1941) y, luego, gobernador de la provincia entre 1941 y 1943; terminando así una serie de gobierno del Partido Demócrata en la provincia Cuyana.

³³ En este sentido, el ministro hace un recuento de los países que ya tenían una legislación que individualizaba y daba un tratamiento especial a los menores. Entre estos países se destaca siempre la legislación estadounidense, italiana, alemana y suiza, pero también se hace mención a la existencia de tribunales de menores en España, Portugal, Holanda, Yugoslavia, Austria -entre los europeos- y México, Guatemala, Colombia, Bolivia, Perú y Chile, entre los países de América Latina. Vicchi, Adolfo. *Discurso del doctor Adolfo A. Vicchi Ministro de Gobierno...*, pp. 58-59.

³⁴ Vicchi, Adolfo. *Discurso del doctor Adolfo A. Vicchi Ministro de Gobierno...*, p. 59.

Patronato, los Tribunales de Menores, el Cuerpo de Delegados de Libertad Vigilada y, las ya existentes, instituciones de beneficencia y caridad privadas. Sin embargo, serían el Patronato y los Tribunales los que cumplirían uno de los "capítulos más trascendentales de la *función social* del Estado, abrazaría a la infancia propiamente desde la concepción para seguirlo hasta los 18 años y guiarle aún después, hacia la conquista de un sitio digno en el seno de la colectividad."³⁵

La acción de control del Estado se llevaba a cabo por medio del Cuerpo de Delegados quien denunciaba los casos de su competencia, luego la justicia constataba y disponía el "remedio", que la Dirección del Patronato hacía cumplir mediante los establecimientos tutelares en instituciones oficiales o privadas. Dicha tutela revestía dos formas distintas: por un lado, **preventiva**: orientada a preservar "la salud física, moral y espiritual de los menores, evitándole el contagio de hábitos antihigiénicos y denigrantes (consumo de alcohol y tabaco, mendicidad) y el ejercicio de ocios *inconvenientes*, o la frecuentación de sitios impropios (cafés, salones de bailes, espectáculos públicos, etc.)"; por otro, "**curativa**", concerniente a la protección directa de los menores, traducida en albergue, alimentación, instrucción moral y educación práctica. De acuerdo a Salvador Reta,³⁶ estas dos formas de tutela estatal se justificaban como una forma de ayuda ante la "deficiente vigilancia familiar", pero también como una vía supletoria del hogar fatalmente o incompleto -en el caso de las mujeres viudas, de mujeres solas o de los niños huérfanos- o por tratarse de una desintegración familiar.³⁷

Los *Tribunales de Menores* podían actuar en los casos en que un menor de 18 años:³⁸ a) "aparezca como autor o partícipe de un delito en que no intervengan mayores de edad"; b) cuando un menor hubiera cometido una contravención al Código de Policía, c) cuando "un menor [se encuentre] en estado de abandono material o peligro moral (...) o cuando se infrinja, por los menores o por sus padres, tutores, guardadores o terceros, las disposiciones referentes a la instrucción y educación y al trabajo de los menores".³⁹ Pero, también, los jueces podían actuar de oficio en los casos de abandono por parte de los padres, tutores o encargados. Esta situación estaría asociada a la orfandad, la indigencia o a una supuesta *in-conducta* de los mayores responsables.

³⁵ Reta, Salvador. Carta dirigida al ministro de Gobierno y Asistencia Social; en Patronado de Menores. *Memoria y Digesto 1940-1941...*, Op. Cit., p. 357. Las itálicas pertenecen al original.

³⁶ Salvador Reta fue Ministro de Gobierno y Asistencia Social entre 1938-1941 y Presidente del primer Patronado de Menores de la provincia desde su conformación.

³⁷ Reta, Salvador. *Carta dirigida al ministro...*, p. 358.

³⁸ La ley preveía la existencia de dos tribunales, uno en la capital de la provincia y otro en la campaña, habida cuenta de la importancia de las actividades rurales en la provincia; sin embargo, éste último no se conformó hasta el año 1942.

³⁹ Vicchi, Adolfo. *Discurso del doctor Adolfo Vicchi...*, p. 51.

Una política social particular

En concreto, en la ley de creación del *Patronato* se “entiende por menor material o moralmente abandonado o en peligro moral, a los menores de 18 años que por circunstancias determinadas carezcan de dirección, asistencia, cuidados materiales o morales apropiados, cuando éstos son incompletos o cuando se les exponga a la posible sugestión de un mal ambiente.”⁴⁰ Como puede observarse el abanico de posibilidades por el cual un menor podía quedar bajo la tutela del Estado era relativamente elevado, dejando de estar asociada la intervención del Estado exclusivamente con un acto delictivo ejercido por un menor. La condición de “peligrosidad”, para un tercero o para él mismo, dejó de ser la única causa para la reclusión de los menores dado que también será el peligro del entorno del niño el que habilite al Juez o a los funcionarios del patronato a actuar en favor del mismo.

En este sentido, resulta interesante notar que, según los datos parciales recabados del primer juzgado de menores de Mendoza, alrededor de un cuarto de las causas resueltas en el primer año (desde mayo de 1939 a mayo de 1940) correspondieron a delitos cometidos por los menores sobre terceras personas o contra la propiedad. Las restantes causas eran o del orden civil o delitos contra de la integridad física o moral de los propios menores. Entre ellas, por ejemplo, se encuentran los pedidos de tenencia e internación, las denuncias de “víctima de lesiones” o de “peligro moral”, o los pedidos de permiso de trabajo de menores (Cuadro 1).⁴¹

Cuadro 1:
Causas resueltas por el Tribunal de Menores de Ciudad de Mendoza desde mayo de 1939 a mayo de 1940

Causas	Datos absolutos	Porcentajes
Delitos cometidos por menores		
Homicidio	6	1%
Robo-hurto-defraudación	46	10%
Lesiones culposas	60	13%
Otros delitos		

⁴⁰ Discursos del Dr. Arenaza en el IV congreso Panamericano del Niño, p. 14, citado por Guillermo G. Cano (Gobernador de la Provincia de Mendoza) en Mensaje del Poder Ejecutivo con motivo de la elevación a consideración del primer Proyecto de Patronato de Menores en la Legislatura de la Provincia de Mendoza, el 23 de agosto de 1935. Patronato de Menores. *Memoria y Digesto...*, pp. 9-10.

⁴¹ Cabe destacar que las causas de pedido de trabajo se hacían en el marco de la prohibición que existía en toda la provincia de trabajar para todos los menores de 14 años o aquellos que tuviesen entre 14 y 16 que no hayan terminado la escuela primaria. Todas las causas registradas en el juzgado fueron radicadas por padres, tutores o encargados para realizar tareas en establecimientos comerciales o talleres ubicados en la capital de la provincia. Esto implicó que las diferentes agencias del Estado provincial tengan en las ciudades un mayor control sobre el trabajo de los menores o, por lo menos, así era percibido por parte de la ciudadanía.

Lesiones	13	3%
Pedido de internación	69	15%
Pedido de tenencia	66	15%
Nombramiento de tutor	53	12%
Víctima de lesiones	62	14%
Pedido de permiso para trabajar	43	10%
Colocación (trabajo)	3	1%
Malos tratos y abandono	26	6%
Peligro moral	40	9%
Alimentos y amparo	24	5%
Violación	4	1%
Fuga del Hogar	2	0%
Tentativa de suicidio	1	0%
Adivinación	1	0%
Autorización para casarse	19	4%
Pérdida de la Patria		
Potestad	6	1%
Libertad Vigilada	1	0%
Estupro	2	0%
Pedido de reintegro de dinero de menores al Patronato o a instituciones privadas	13	3%
Total	448	100%

Fuente: Libro 1 y 2 de resoluciones de causas en el Tribunal N° 1 de Menores de la Provincia de Mendoza.

Por otro lado, la Ley del *Patronado* legisló por primera vez sobre las instituciones privadas y, desde sus inicios articuló las acciones con las instituciones de beneficencia y de caridad (tanto laicas como católicas), pasando a funcionar de forma conjunta y no competitiva. De forma explícita la Ley atribuye al Presidente del Patronato el control de dichas instituciones, con el fin de “coordinar los esfuerzos y dar unidad a la acción a desarrollar en Mendoza para afrontar así, en forma adecuada, este problema social.”⁴² A tal fin, y con el propósito de conseguir la “colaboración” de estas instituciones, la ley sancionada en 1939 incluye un representante de éstas como vocal del directorio del Patronato. En la memoria institucional del Patronato correspondiente al año 1939, Salvador Reta reconoce que éste fue un punto fundamental introducido en la Ley 1.304, que no estaba incluido en el proyecto original de 1936, con lo cual se pudieron neutralizar las resistencias de las instituciones privadas. Más allá de estas primeras diferencias -producto de la duda que tenían las entidades privadas con relación a la “intromisión” del Estado en sus actividades-, la acción conjunta se desarrolló sin mayores conflictos de allí en adelante.

⁴² Vicchi, Adolfo. *Discurso del doctor Adolfo...*, p. 72.

Una política social particular

Sin embargo, no puede decirse lo mismo respecto de la articulación entre los diferentes organismos del Estado, donde se encuentran algunas controversias entre el Patronato y otras áreas del gobierno provincial, ya sea por superposición de funciones o por el incumplimiento de tareas específicas en sus funciones. Por ejemplo, en relación a lo primero, el control del trabajo infantil, que según la ley 1.304/39 correspondía al Patronato, también era incumbencia del Departamento de Trabajo, de existencia previa (desde 1918) y con legislación adecuada para controlar este tipo de delito en los establecimientos privados de la provincia.⁴³ Otro ejemplo lo constituye la difícil articulación con la Oficina de Asistencia Social (agencia estatal que dependía del mismo Ministerio de Gobierno y Asistencia Social) con la que el Patronato tenía muchas funciones en común.⁴⁴

Estas diferencias en el accionar y la superposición de funciones dejan traslucir los múltiples intereses y las dificultades que tuvo el gobierno interventor de los años treinta para consolidar un poder monolítico, ya no sólo con relación a las instituciones privadas sino también al interior del Estado.

En el marco de la Ley 1.304/39 las instituciones privadas mantuvieron sus principios: "la educación moral y espiritual de los menores, y además, su educación primaria, impartíendosele, como educación especial, las artes, oficios, comercio y agricultura, dándosele preferencia a éstas."⁴⁵ Así, las instituciones privadas no vieron recortados sus derechos ni sus atribuciones y, sí se vieron favorecidas por el incremento de los subsidios por parte del Estado que comenzaron a llegar de manera más regular.

Como puede deducirse del Cuadro 2, la nueva ley no vino a desarticular la caridad y la beneficencia privada sino que ésta se vio fortalecida, por lo menos, en términos de menores asistidos y, por lo tanto, de flujos de ingresos y de reconocimiento estatal. Esta mayor institucionalización permitió un mayor control sobre éstas y sobre los agentes que en ella actuaban. Así, en cierta medida, el Estado comenzó a tener una mayor presencia sobre los menores, aunque de forma indirecta, que permitió a los funcionarios estatales aprehender el funcionamiento de estas instituciones. En estos casos los cuadros técnicos -ideólogos de la reforma- comenzaron a tener una experiencia

⁴³ Departamento de Trabajo. *Boletín del Departamento del Trabajo y memoria rememorativa: año 1939-1940*. Mendoza, Imprenta oficial, 1941.

⁴⁴ "La Ley que instituyó la Oficina de Servicios Sociales, le atribuyó funciones de asistencia a la infancia y con posterioridad, al Patronato de Menores le fue asignado igual cometido, como finalidad específica. Estimando esa duplicidad de atribuciones (...) le fue sugerido al Gobierno la necesidad de delimitar la competencia de ambos organismos, mediante un acto formal, que evitase la dispersión o superposición de la acción oficial de asistencia". Reta, Salvador. Carta dirigida al ministro de Gobierno y Asistencia Social; en Patronato de Menores. *Memoria y Digesto 1940-1941...*, Op. Cit.; p. XIII.

⁴⁵ Ley 1.304, Art. 33.

en la gestión pública y en el tratamiento con los menores más vulnerables.

Cuadro 2:
Establecimientos públicos y privados que atendían a menores en la Provincia de Mendoza

años	1935	1939	1940
Asistencia por parte del Estado			
Reformatorio	89		
Colonia-hogar Varones		130	
Colonia-hogar Mujeres		30	
<i>No se distinguen entre varones y mujeres</i>			462
Defensoría de Menores 1° circunscripción		627	651
Defensoría de Menores 2° circunscripción		370	292
Total asistencia estatal	89	1.157	1.405
Asistencia Privada			
Asilo del Buen Pastor	143	184	197
Madre obrera (Centro Patriótico de Ayuda Social)	s/d	100	150
Casa del niño		80	119
Colonia de Vacaciones		300	
Casa Cuna (Madres del Rosario)		79	292
Asilo de Huérfanos		94	
Asilo San José de las Hermanas Dominicanas	45	42	83
Asilo Santa María de los Ángeles de las Hermanas Franciscanas	45	35	16
Colegio Misericordia	11		
Hermanas Mercedarias	12		
Escuela Práctica de Niñas	50	15	173
Total Asistencia privada	306	929	1.030
Registro de familia		3	60
Total de menores asistidos	395	2.089	2.495
Juzgado de Menores			
Causas ingresadas al Juzgado N° 1		1.352	2.473

Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos del Patronado de Menores. Memoria y Digesto 1940-1941. Mendoza, Best Hermanos, 1942 y de los registros del juzgado número 1 de menores de Mendoza. Estos últimos son registros incompletos y no editados.

Como ya se mencionó, esta relación de articulación no se verificó entre los diferentes organismos de gobierno provincial. Allí los cuadros técnicos y la creciente burocracia comenzaban a disputarse la competencia de acción en los casos de menores y, por lo tanto, su

Una política social particular

asistencia. Ello se producía, en algunos casos, como una necesidad de legitimación de su accionar y, en otros caso, como una forma de monopolizar el control del poder político y económico dentro del aparato estatal.

En síntesis, la ley votada en 1939 no eliminó la idea de caridad y asistencia brindada de forma individual por décadas por instituciones privadas, sino que sobre ella ahora el Estado incorpora la noción más amplia de asistencia social. Esto es la forma que toma el Estado interventor de los años '30 en la órbita de la niñez, el cual no viene a suplantar ni a la familia, la cual sigue siendo considerada como la célula principal de la Nación, ni a las instituciones privadas sobre las cuales sigue recayendo gran parte de la atención de los menores.⁴⁶

Entendemos, por lo tanto, que la *clase política* de los años treinta apostaba por el fortalecimiento de la familia biparental, heterosexual y donde el hombre debía ser el proveedor de los bienes necesarios para su manutención. Este modelo, heredado de los liberales reformistas de principios de siglo, fue motorizado en gran medida por los movimientos del catolicismo reformistas reunidos en el Museo Social Argentino y que ocuparon un lugar preponderante en el conservadurismo provincial como proyecto político alternativo al Radicalismo Lencinista dentro de la provincia.⁴⁷

Sin embargo, este modelo de familia, que podríamos denominar como el imaginario burgués de finales del siglo XIX, distaba mucho de la realidad de los sectores obreros de las ciudades y de la campaña mendocina, donde el trabajo del conjunto de la familia era la única forma de subsistencia que éstas tenían y donde las relaciones matrimoniales eran menos estructuradas.⁴⁸

La organización del Patronato y los hogares-escuelas

El Patronato estaba integrado por un cuerpo colegiado de 8 miembros, el presidente, designado por el Poder Ejecutivo, y 7 vocales. Los vocales eran designados: uno por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado; otro representante de la dirección de Escuelas de la

⁴⁶ Ver Cuadro 1. En ella se puede observar claramente que el Estado tiene el monopolio de la justicia pero comparte la asistencia de los menores con entidades privadas o familias sustitutas.

⁴⁷ Cabe destacar que en enero de 1938 se aprueba el estatuto de la sede del Museo Social en la provincia de Mendoza, con una fuerte participación de los sectores de la élite local pero, también, alentados por el Museo Social de Buenos Aires. El primer directorio del Museo Social en la provincia estará formado por: presidente, Julio C. Raffo de la Reta; 1º Vicepresidente, Lucio Funes; 2º Vicepresidente Emilio Jofré; y entre los vocales se encuentran hombres como Horacio Day, Pedro Benegas, Guillermo Cano (hijo) o Alberto A. Day, este último encargado de la sección de economía social y trabajo.

⁴⁸ Cerdá, Juan Manuel. "El trabajo infantil en la agricultura mendocina. Un ejercicio comparativo", en Cerdá, Juan Manuel y Gutiérrez, Talía Violeta. *Trabajo agrícola. Una problemática vigente en la Argentina*. Editorial CICCUS, Buenos Aires, 2009; y Cerdá, Juan Manuel. *Condiciones Sociales Condiciones de vida...*, Op. Cit.

provincia; el Jefe de la Oficina de Servicios Sociales; un representante del Departamento del Trabajo; un juez de Menores y el Defensor de Menores de la Capital de la provincia y, por último, un representante de las instituciones privadas para la asistencia y educación de los menores abandonados.

A su vez, el Patronato también tenía representantes en el interior de la provincia a través de las *Comisiones Honorarias* compuestas por tres vocales. Los integrantes de estas Comisiones departamentales eran: a) el médico escolar del departamento o, en su defecto, el médico municipal o el médico policial; b) el delegado departamental de libertad vigilada y c) la directora de una escuela provincial de dicho departamento, designada por el poder ejecutivo.

En sus inicios, el Patronato dependió de una burocracia estatal provincial preexistente y de un personal no siempre capacitado para llevar adelante las tareas que le incumbían en el nuevo esquema. Como era esperable, las deficiencias se hicieron más notorias en el interior de la provincia, ya que en la ciudad capital o en los centros urbanos más grandes se concentró la acción directa de esta nueva institución. Por otro lado, en las ciudades, especialmente en la capital, residían los cuerpos técnicos y la burocracia más formada y especializada.⁴⁹ Esta endeble estructura burocrática muchas veces hizo demorar la institucionalización de los juzgados, como así también la formación o construcción de los lugares de alojamiento. En este sentido, si bien la Ley obligaba a la creación de dos juzgados (uno en la ciudad de Mendoza y otro en San Rafael) sólo se pudo poner en funcionamiento inmediato el de la capital mientras que recién en 1942 se creó el segundo.

El modelo de “contención” –ya no se usará, por lo menos en el discurso oficial, el término de reclusión o el de reformatorio- que proponía el patronato estaba basado en el modelo de *casa-hogar*, tomado del modelo de la Colonia Hogar Ricardo Gutiérrez de Marcos Paz.⁵⁰ Con una capacidad máxima de 30 menores, los establecimientos deberían estar ubicados, preferentemente, en la campaña, a cargo de un matrimonio -si el establecimiento estaba destinado a alojar varones- y pudiendo ser una *educadora* (maestra normal) en el caso de que el hogar estuviese destinados exclusivamente a mujeres.

⁴⁹ El reclutamiento para cubrir los cargos de las diferentes reparticiones fue uno de los problemas más significativos que tuvo que atravesar el Patronato. La mayoría de sus empleados estaban escasamente capacitados, a excepción de las asistentes sociales que venían desempeñándose en la Oficina de Servicios Sociales como visitadores/as escolares y que eran egresados de la Escuela de Servicio Social creada en 1933. Es por ello que el Poder Ejecutivo instruyó a la dirección General de Escuelas para que organice la formación del personal del Patronato.

⁵⁰ Aversa, María Marta. “Infancia abandonada y delincuente. De la tutela al patronato público (1910-1931)”; en Lvovich, Daniel y Suriano, Juan (Editores). *Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina, 1870-1952*, Editado por UNGS-Prometeo libros, 2006, p. 97-99.

Una política social particular

Cada casa-hogar debía contar con “un pabellón de ingreso, observación y clasificación” donde se adoptaba un sistema mixto -de casa-hogar y celular-, el cual se encontraba a cargo de un médico, en lo posible especializado en psiquiatría, donde se realizaban los estudios psicofísicos a partir de los cuales se *clasificaba a los menores*.⁵¹ También, las casas-hogar debían contemplar un espacio (pabellón) para los niños “indisciplinados” organizados según el sistema celular. En cualquiera de estos establecimientos el director, como el resto del personal permanente, debía vivir dentro del hogar. Con ello se intentaba recrear el sentido de familia, con el fin de construir lazos de contención afectiva para los menores desamparados. Así, en el espíritu de la Ley impuesto por los tecnócratas, el personal pasaba a cumplir un papel de contención social que operaba tanto en el nivel normativo como en el simbólico.

Una vez ingresado un menor a este sistema su relación con el Estado persistía hasta la mayoría de edad. O sea, aun cuando el juez podía liberar a un menor -porque haya cumplido su pena o porque era restituido a su familia-, éste permanecía bajo la supervisión de cuerpo de *Delegados de Libertad Vigilada*.⁵² Este cuerpo ejercía funciones de investigación y vigilancia, debiendo estar a su cargo todos los menores judicializados hasta el cumplimiento de la mayoría de edad.⁵³

En general, los Juzgados de Menores tenían como objetivo prioritario “comprobar el abandono material o el peligro moral en que se encuentra el menor, a fin de poder proceder a su protección y juzgamiento, si hubiera lugar, resolviéndose al propio tiempo las cuestiones vinculadas al hecho principal conforme a los preceptos del derecho común.”⁵⁴

Pero, entonces, ¿Cuándo actuaban los juzgados de menores? Como fue mencionado, podían actuar de oficio o a partir de una denuncia. En el primer caso, “cuando directa o indirectamente [los jueces] *tengan conocimiento* de un hecho que sea materia de su competencia (...) aún cuando se trate de delitos de acción privada o dependientes de instancia privada”.⁵⁵ En el segundo caso, las denuncias podían ser efectuadas por cualquier persona mayor de edad, ya sea de forma escrita o verbal, ante un representante del Patronato o de los juzgados de menores. Si la denuncia se hacía por escrito debía asentarse el nombre y domicilio del menor, hecho que se le imputaba o del cual había sido víctima. Si la denuncia se hacía de manera verbal, el secretario del juzgado de menores o el funcionario

⁵¹ Ley 1.304/39 Art. 37.

⁵² Los inspectores y delegados de Libertad Vigilada “deberán ser personas de reconocida moralidad, mayores de veinte y cinco años, preferentemente casados, argentinos y egresados de la Escuela de Servicio Social, con preparación específica para su función”.

⁵³ Ley 1304/39, Art. 67 y 71.

⁵⁴ Ley 1.304/39, Art. 50.

⁵⁵ Ley 1.304/39, Art. 72.

policial o del Patronato, debían labrar un acta donde se consignaran los mismos datos. El trámite era de forma abreviada y la justicia debía actuar en un tiempo no mayor a las 48 horas. Una vez judicializado, el menor permanecía bajo un estricto control de las instituciones del estado.

Este Estado intervencionista y dirigista de los años '30 deja de ver al menor delincuente como un criminal que debía ser *reformado* para pasar a considerar al menor como un individuo "inadaptado, enfermo o desviado."⁵⁶ En este contexto se enmarca el discurso realizado por el Gobernador Cano al impulsar la Ley de Patronato ante la legislatura. Cano afirma que con esta ley "...se propicia la transformación progresiva del Reformatorio en un instituto agrícola-profesional del tipo disperso o familiar y regido por personal capacitado para el desempeño de la nueva misión [la de reeducar o curar]".⁵⁷

A partir de esta nueva concepción, la educación elemental y moral pasó a cumplir un rol central en el cambio de los menores en peligro. Será ésta la que reeduce al menor, enseñe las buenas costumbres y los hábitos de trabajo, todos elementos necesarios para llevar adelante la vida moderna. Estos objetivos también deben ser entendidos en función de la necesidad de incorporar a estos niños a la fuerza productiva que, luego de varios años de crisis económicas, no habían tenido un modelo dentro de su familia. Así, el artículo 34 establecía que:

"la enseñanza especial se impartirá sobre la base de la aptitud y vocación que cada menor individualmente tenga, dándose preferencia, dentro de esa norma, a la enseñanza de los oficios que, en la práctica sean más útiles al menor, a la Sociedad y a la Institución. En lo que respecta a la agricultura, su enseñanza deberá contemplar las características de aquella en Mendoza [la viticultura y la fruticultura]".⁵⁸

Por lo tanto, la ley se proponía brindar a los menores una instrucción integral, que comprendía el aprendizaje de la lecto-escritura, educación moral, monopolizada por la iglesia católica, educación física y, por último, pero no por ello menos importante, el aprendizaje de un oficio manual o actividades agrícolas. Esta *educación práctica* estaba diferenciada por sexo, edad y lugar de residencia. De esta manera, se imponía la asistencia de los niños a los establecimientos educativos por lo menos hasta el 4º grado; instrucción que se complementarían con tareas de talleres y actividades agrícolas en las Escuelas-hogar que mantenía el Patronato (generalmente, destinadas a los varones) o en

⁵⁶ Patronato de Menores. *Memoria y Digesto 1940-1941...*, Op. Cit., p. 29.

⁵⁷ Patronato de Menores. *Memoria y Digesto 1940-1941...*, Op. Cit., p. 35.

⁵⁸ Ley 1.304/39, Art. 34.

Una política social particular

actividades domésticas destinadas para las mujeres, tales como tejer, coser, "economía para el hogar", etc.

Los dos primeros establecimientos que construye el patronato se encuentran ubicadas en áreas rurales: el primero en Agrelo, en el departamento de Luján de Cuyo, y segundo en San Rafael. Ambos tenían capacidad para desarrollar actividades agrícolas de forma intensiva y fueron orientados mayoritariamente a la atención de los menores varones. Mientras tanto, las niñas seguirían recibiendo asistencia en las instituciones privadas tradicionales, como por ejemplo, el *Asilo del Buen Pastor* (atendidas por la congregación del mismo nombre), o en el *hogar para la madre obrera*, creado a comienzos de los años '30 por una asociación civil.⁵⁹

La educación práctica estaba destinada a cubrir la educación básica de los menores, con el objetivo de brindarles un piso mínimo que le permitiera una inserción laboral temprana.

Una característica que compartiría el Patronato con otras instituciones del Estado destinada a la educación de los menores era establecer límites al saber otorgado. La educación impartida no tenía como objetivo principal convertirse en el promotor del ascenso social ni del desarrollo personal del individuo sino que tenía una función elemental que era la de contención, la de un mayor control y la provisión de educación práctica para la inserción posterior en el mercado de trabajo.⁶⁰

En este sentido, resulta importante mencionar que la ley estipulaba que los alumnos debían recibir por sus tareas un ingreso el cual servía como incentivo al trabajo pretendiendo, así, infundir el ahorro y la competencia sana entre los internados. Estos ingresos debían ser depositados en la *Cajas de Ahorro Postal* o en el *Banco de la Provincia* para que luego del egreso del menor éste contase con un pequeño capital para comenzar una nueva vida. Sin embargo, se han podido constatar a partir de los expedientes judiciales que estos ingresos

⁵⁹ Si bien no hay estudios sobre el tipo de educación impartida en los establecimientos de la provincia, por el modelo adoptado y por las pretensiones de los funcionarios, es posible suponer que los resultados alcanzados no deberían ser muy diferentes a los encontrados para otros distritos del país. Ver Gutiérrez, Talía. "La juventud, 'el valor máspreciado': la prédica ruralista en torno a los jóvenes, 1919-1943", en Galafassi, Guido (compilador). *El campo diverso. Enfoques y perspectivas de la argentina agraria del siglo XX*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, 2004 y Gutiérrez, Talía. "Infancia desvalida y ruralismo. Proyectos de educación agrícola para la juventud Argentina, primera mitad siglo XX; en Alvarado, Lourdes y Ríos Zúñiga, Rosalina (coord.). *Grupos marginados de la educación en América Latina, siglos XIX y XX*, México: Centro de Estudios sobre la Universidad, UNAM, 2004.

⁶⁰ Servicio Social y Asistencia. Médico Escolar. *Protección a la infancia en Mendoza*. Mendoza, 1939, pp. 22 y 23. Otros trabajos han llegado a reflexiones similares a partir de estudio de los programas de estudio para niños en la provincia de Buenos Aires, ver por ejemplo Gutiérrez, Talía. "Infancia desvalida y ruralismo...", *Op. Cit.*

no siempre eran recibidos de forma automática y que, en algunos casos, los menores debían recurrir a la justicia para reclamar por ellos.⁶¹

En síntesis, con la acción formativa del Patronato no se pretendía cambiar radicalmente la situación de los menores ni tampoco se contemplaba las aspiraciones personales de los mismos sino que se los clasificaba, homogeneizaba e impartía educación con una función práctica y claramente hegemónica. En este sentido, el Patronato seguía los lineamientos generales que se proponían para la educación de los sectores populares: “En nuestros tiempos la escuela ha de formar el ciudadano, hecho y derecho, y también la mujer capacitarla para la felicidad hogareña y para la vida del trabajo”.⁶²

Reflexiones finales

El objetivo principal de este trabajo ha sido analizar los orígenes y la organización del Patronato de Menores en la provincia de Mendoza a la luz de los cambios sociales e ideológicos de los años treinta con relación a la minoridad. Se ha mostrado cómo la creación de esta institución fue una manifestación del accionar del Estado interventor de los años '30 quien intentó regular y controlar el comportamiento de los menores, al mismo tiempo que pretendió imponer una nueva concepción de lo social en materia de minoridad. Es allí donde se funden dos conceptos inherentemente diferentes: “menores delincuentes” y “menores desvalidos”, con la consecuente estigmatización de aquellos niños y adolescentes provenientes de hogares pobres o incompletos.

En su aplicación, la ley que dio origen al Patronato no sólo creó nuevos dispositivos en la órbita gubernamental provincial sino que también operó sobre “la oferta” de asistencia social ya existente. Esto es, sobre las instituciones privadas y/o de la sociedad civil que hasta ese momento venían ejerciendo diferentes acciones de beneficencia y caridad. Así, las nuevas casa-hogar y escuela-hogar se suman a –y coordinan acciones con- estos establecimientos de modo de incrementar la oferta total de lugares disponibles para albergar a un creciente número de niños y adolescentes que son judicializados.

En este sentido, es posible afirmar que la *clase dominante* de aquellos años -por medio de sus funcionarios y de una tecnocracia en crecimiento- comenzó a marcar un nuevo rumbo de las políticas sociales por parte del Estado interventor bajo la nueva conceptualización de la *justicia social*. Como este grupo lo definía, un *Estado moderno* debía asumir la responsabilidad de la tutela de los menores pobres, desvalidos y delincuentes con el fin de “reparar” las

⁶¹ Archivo Judicial. *Tribunal de Menores. Libro de autos y sentencias*. Correspondiente al período 22 de mayo de 1939 al 22 de mayo de 1943.

⁶² Servicio Social y Asistencia. Médico Escolar. *Protección*, Op. Cit., p. 4.

Una política social particular

malas condiciones sociales en la cual se encontraban y evitar así la posible caída en la delincuencia. En este sentido, al decir de Rosanvallon, podemos notar un deslizamiento desde el predominio de un *principio de responsabilidad individual*, por el cual cada miembro de la sociedad es dueño de su existencia y debe hacerse cargo de sí mismo, hacia el de un *principio de solidaridad*, en virtud del cual la sociedad tiene una deuda con sus integrantes.⁶³ Así, el Estado se convirtió en un actor central que pretendió controlar y vigilar, a la vez que comenzó a tejer una red de protección social que luego se irá ampliando y democratizando en las décadas siguientes.⁶⁴

La educación fue un pilar fundamental de este proyecto de contención y protección social. Esta estaría esencialmente destinada a la transmitir conocimientos elementales de lectoescritura, de operaciones aritméticas y de oficios o actividades agrícolas que le permitieran a los menores una salida laboral posterior. En este sentido, el Estado pretendía integrarlos como fuerza de trabajo en un mercado laboral escasamente diversificado y con pocas alternativas de salida laboral inmediata.

Por tanto, el camino elegido para la (re)inserción social de los menores fue la educación en sentido amplio, que no necesariamente contemplaba los intereses del menor pero que cubría las expectativas que ciertos sectores de la sociedad tenían sobre los destinos de estos menores abandonados y/o delincuentes.

Por último, resulta importante mencionar que el accionar y concepción del Estado interventor de los años '30 en la Argentina no dista significativamente de las políticas *neocorporativas* desarrolladas en Europa por aquellos tiempos. Así, con relación a la protección de los menores, el modelo seguido fue el del código italiano de 1923 o el de las reformas introducidas en Estados Unidos en los primeros años del siglo XX. En algún sentido, el propósito del Patronato y de las instituciones de beneficencia privadas no era propiciar un mejor futuro para estos menores sino reducir los "riesgos" que estos individuos podían generar para la sociedad. El reclutamiento y la impartición de educación básica y de oficios tendían, por un lado, a "remover" de la sociedad a los menores "riesgosos y el peligro" y, por otro lado, a re-socializarlos a través de la capacitación y formación para el trabajo.

⁶³ Rosanvallon, Pierre. *La nueva cuestión social. Repensar el estado de providencia*. Manantial, Buenos Aires, 2004.

⁶⁴ Torre, Juan Carlos y Pastoriza, Elisa. La democratización del bienestar; en Nueva historia Argentina, Tomo 8: Torre, Juan Carlos (Dir.) *Los años peronistas (1943-1955)*, Sudamericana, Buenos Aires, 2002, pp. 257-312.