

Las políticas de infancia en Argentina a mediados del siglo XX

Laura Riveiro Drudi¹
Universidad Nacional de Luján, Luján, Argentina

Recibido: 31 de octubre de 2022
Aceptado: 15 de noviembre de 2022

Resumen: El propósito de este artículo es contribuir al estado del debate en materia de políticas de infancia, a mediados del siglo XX en Argentina. Para ello, nos proponemos compartir algunas reflexiones sobre la intervención del Estado nacional y las propuestas de referentes académico-institucionales dirigidas a la infancia, a partir de 3 ejes de discusión centrales: los niveles de coordinación/ centralización que alcanzaron y sus limitaciones; la lógica de complementariedad entre organizaciones privadas y estatales y, por último, la jerarquización de la política familiarista por sobre la de infancia, propiamente dicha. Para esta tarea el *corpus* documental utilizado se vio conformado por boletines y revistas de instituciones vinculadas a la asistencia y Servicio Social, así como de los centros de formación, donde se divulgaban los posicionamientos de los referentes en la materia. Para mediados de siglo, la centralidad de la intervención estatal dirigida a la infancia estuvo orientada fuertemente a la educación de los niños como salvoconducto para una adultez con bienestar. Mientras que ante el peligro o abandono material y/o moral de los menores, se empezaba a instalar la idea de “más ayuda familiar y menos internados”. Durante el primer peronismo, si bien la política de

1 Licenciada en Trabajo Social (UBA). Magister en Trabajo Social (UNLP). Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Docente e investigadora en la carrera Lic. Trabajo Social (Universidad Nacional de Luján, Argentina). Coordinadora del Grupo de Investigación Feminismos y Trabajo Social (GIFTS).

infancia gozó públicamente de cierta relevancia, de la mano de la consigna *los niños como los únicos privilegiados*, apareció emparentada o subsumida a la protección de la familia obrera. De esta manera los derechos infantiles se vieron supeditados a los derechos de familia, como órgano principal de la sociedad, y su atención integral continuó materializándose en la internación y la reclusión asilar que implicaba el desplazamiento de los lugares de origen, aunque con mejores estándares de confort.

Palabras claves: políticas de infancia; centralización; menores; familiarismo.

Abstract: The purpose of this article is to contribute to the state of the debate on childhood policies in the middle of the 20th century in Argentina. For this, we propose to share some reflections on the intervention of the State and the proposals of academic-institutional referents aimed at children, based on 3 central axes of discussion: the levels of coordination / centralization that they reached and their limitations; the logic of complementarity between private and state organizations and, finally, hierarchization of family policy over childhood policy itself. For this task, the documentary corpus used was made up of bulletins and magazines from institutions linked to assistance and Social Service, as well as from training centers, where the positions of the referents in the matter were disseminated. By the middle of the century, the centrality of state intervention aimed at children was strongly oriented towards the education of children as a safe conduct for well-being adulthood. While faced of danger or material and/or moral abandonment of minors, the idea of “more family help and fewer boarding schools” began to be installed. During the first Peronism, although childhood policy publicly enjoyed certain relevance, hand in hand with the slogan “children as the only privileged”, it appeared related or subsumed to the protection of the working family. In this way, children’s rights were subordinated to family rights, as the main body of society, and comprehensive care for children continued to materialize in internment and asylum confinement that implied displacement from their places of origin, although with best standards of comfort.

Keyword: childhood policies; centralization; minors; familism.

1. Introducción

El presente artículo es parte de las reflexiones alcanzadas en el marco de la Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires), la cual lleva como título: “La configuración del Servicio Social a mediados del siglo XX en la Ciudad de Buenos Aires”. Si bien el objeto central de la tesis es el Servicio Social, su campo socio-ocupacional y el ejercicio profesional propiamente dicho, ahondar en esta temática nos permitió recuperar algunas de las voces de los protagonistas del campo de la infancia e identificar distintos modelos de gestión de los servicios destinados a esta población en el periodo de estudio.

En esta ocasión, nos proponemos compartir algunas reflexiones sobre las intervenciones del Estado y construcción de distintos modelos de gestión de los servicios destinados a la infancia en el periodo histórico considerado y las tensiones existentes entre ellos, a partir de la relectura de referentes académico-institucionales especialistas en el tema. El propósito de este trabajo es contribuir al estado del debate en materia de políticas de infancia, a mediados del siglo XX en Argentina, a partir de 3 ejes de discusión centrales: los niveles de coordinación/ centralización que alcanzaron y sus limitaciones; la lógica de complementariedad entre organizaciones privadas y estatales y, por último, la jerarquización de la política familiarista por sobre la de infancia, propiamente dicha.

Para esta tarea el *corpus* documental utilizado se vio conformado por boletines y revistas de instituciones vinculadas a la asistencia y Servicio Social, así como de los centros de formación, donde se divulgaban los posicionamientos de los referentes en la materia.² La organización de este escrito se estructura en tres apartados.

² Para este artículo las fuentes utilizadas fueron: *Boletín del Museo Social Argentino* (1943-1947) y *Revista de Servicio Social* (1937-1944) del Museo Social Argentino; *Boletín del Instituto Internacional Americano de Protección a la Infancia* (1943-1955) del Instituto Internacional Americano de Protección a la Infancia, perteneciente a la Unión Panamericana; *Noticioso de Asistencia Social* (1941-1951) del Secretariado Central de Asistencia Social perteneciente a Obra Cardenal Ferrari (en adelante, *NAS*); y *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*. (1946-1948/1955) de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

En el primero se aborda el surgimiento de las intervenciones estatales sistemáticas ante el peligro o abandono material y/o moral de los menores. En segundo lugar, se presentan el estado de situación de los modos de intervención estatal dirigidos a la infancia a principios de los años cuarenta, a partir de las voces de referentes especializados en esta materia que se pronunciaron en el marco de la Segunda Conferencia Nacional de la Infancia Abandonada y Delincuente en 1942 en la Ciudad de Buenos Aires. Además, se presentan los aportes de la abogada feminista Lucila Gregorio de Lavié, quien plantaba que a la política de infancia necesitaba que responder a un “plan global, científico, sistematizado”.

En un tercer momento, se analiza la reestructuración de la política asistencial y de niñez en el primer peronismo cuando comienza con un proceso de desplazamiento de las organizaciones de beneficencia y la centralización estatal de su infraestructura. Aquí también se recupera el diagnóstico elaborado por el Centro Permanente de Estudios sobre Protección, Asistencia y Legislación de Menores de la Facultad de Ciencias Sociales y Derecho de la Universidad de Buenos Aires, sobre el alcance de las políticas dirigidas a este sector.³

Para finalizar, se presentan algunos de los alcances y límites de la política de infancia a mediados del siglo XX en Argentina, así como se establece un diálogo entre discusiones este contexto histórico y algunos enfoques contemporáneos.

2. Las intervenciones ante el peligro o abandono material y/o moral de los menores

A partir del concepto moderno-occidental de infancia, se reconoce que la condición de niñx no es una entidad biológica ni estática, sino una construcción vinculada a transformaciones sociales, culturales e incluso psicológicas que confluyeron entre finales del siglo XVII y principios del siglo XX (Alcubierre Moya, 2018).

3 A modo de aclaración metodológica, señalamos que la presentación biográfica de lxs referentes del período solo se hará con lxs principales representantes estudiados, al igual con las organizaciones mencionadas menos conocidas.

En la Argentina, en las primeras décadas del siglo XX se da el momento histórico en que emerge “la infancia” como sujeto social, lo cual provoca su exclusión del ámbito público y su inclusión en la domesticidad (Llobet, 2009). Sin embargo:

desde fines del siglo XIX y durante todo el siglo XX, algunos niños y jóvenes fueron socialmente reconocidos y tratados como tales, mientras otros fueron conceptualizados como delincuentes, anormales, abandonados, o más genéricamente, como “menores” y se convirtieron en objeto de tratamiento diferenciado (legal, jurídico, institucional, educativo, terapéutico) respecto a los niños considerados normales. (Zapiola, 2018, p. 91)

Así las categorías de *niños* (aquellas personas menores de edad que estaban bajo el cuidado/control de la familia, la escuela o el trabajo, en el caso de la clase trabajadora) y *menores* (niños y jóvenes excluidos del circuito familia-escuela, que no respondían a los parámetros de comportamiento, sociabilidad y sexualidad esperados para su edad y quedaban a disposición de los tribunales de menores de acuerdo con la doctrina de la situación irregular) fueron construidas como pares dependientes, contrastantes y complementarios, atravesadas por tensiones y límites propios de cada momento histórico (Carli, 2002; Zapiola, 2018).

Luego de un complejo proceso cultural, institucional y político se sancionó la Ley 10.903 del Patronato público de menores abandonados moral y materialmente en 1919, impulsada por el parlamentario Luis Agote del Partido Autonomista Nacional. A partir de esta legislación, el Estado asumió el compromiso de la asistencia a la infancia al redefinir la patria potestad como un derecho legislado y no inherente a los padres. Comenzaba a delinearse una política institucional y jurídica especializada en las problemáticas de los niños abandonados, delincuentes y huérfanos (Aversa, 2008). Sin embargo, el Congreso no suministró los fondos para el funcionamiento del Patronato de menores (organización dirigida por especialistas en minoridad y delincuencia), ni creó los tribunales de menores que estipulaba la ley.

Después de su sanción, los reformatorios privados, tanto religiosos como filantrópicos, comenzaron a extenderse aunque con disparidad según las diferentes regiones del país. Según Guy (2011, pp. 62-63):

A pesar de la ausencia de recursos, la Ley Agote y el Instituto Tutelar de Menores proporcionaron un apuntalamiento legal y filosófico para el establecimiento de un sistema integral de programas de delincuencia juvenil que hasta los años treinta todavía se enfocaba en los varones, ya fueran delincuentes o sin hogar. La ley limitaba los derechos de los defensores de menores a encontrarles trabajo o casa a los niños en situación de calle. En lo sucesivo, el gobierno nacional fue autorizado a enviarlos a instituciones privadas o crear reformatorios para varones, mientras que las instituciones de caridad y la Sociedad de Beneficencia tenían la responsabilidad principal sobre las mujeres.

Dos ejes de preocupación, y que generaron la intervención directa del Estado, fueron la participación de niños en conflictos obreros y la universalización de la educación. A partir de entonces será función del Estado tutelar tanto por aquellos niños que permanecen en la vía pública como por aquellos que no ingresan al sistema educativo, ante situaciones de “abandono o peligro moral o material”.

En la década del treinta las campañas estatales contra la mortalidad infantil, el abandono de los niños y a favor de la maternidad, se vieron reforzadas por la política de la Municipalidad de Buenos Aires que se movilizó para sacar a los menores de la calle, ante la creciente cantidad de niños que trabajaban en ese entorno. Como expresión de la politización y repudio de los niños trabajadores de ese momento, en respuesta al costado represivo de esta legislación, los canillitas “desfilaron en nutrida manifestación frente a la casa del autor de la ley, al grito de *‘Abajo el Dr. Agote’*” (*Revista Servicio Social*, 4, 1941, p. 220).

Desde la década del treinta se esbozaron críticas a la Ley de Patronato, señalando limitaciones y posibles reformulaciones, principalmente desde el ámbito profesional e intelectual. Uno de los señalamientos recurrentes era la falta de políticas públicas coordinadas y centralizadas a nivel nacional. Como

intento de respuesta a esta falencia, en 1931 se crea el *Patronato Nacional de Menores*, dependiente del Ministerio de Justicia e Instrucción. Este fue el primer organismo que tuvo a su cargo a los menores tutelados, así como la administración de todos los establecimientos oficiales, con injerencia en todo el país (Aversa, 2008).

Una década más tarde Carlos de Arenaza, desde el *Patronato Nacional de Menores*, continuaba abogando por “despertar la conciencia nacional” y reconocer su responsabilidad sobre la situación de los “niños necesitados” (NAS, 1941, 34, p. 5-6).⁴

3. El estado de situación de las políticas de infancia a principios de los años cuarenta

Desde comienzos de siglo XX, se hizo frecuente en Europa la realización de congresos sobre la niñez y esta práctica se adoptó también en el continente americano. El Primer Congreso Nacional del Niño se celebró en Buenos Aires en 1913. A partir de esta experiencia, se organizó tres años más tarde el Primer Congreso Americano del Niño, también en Buenos Aires, en el cual los reformadores sociales acordaron en atribuir al Estado la responsabilidad por la protección de mujeres y niños, como los miembros más “débiles” de la sociedad (Lavrin *apud* Guy, 2011). A partir de este Congreso, se realizaron quince más en diferentes ciudades de las Américas. Entre las resoluciones del III Congreso Panamericano del Niño, se recomendó la creación de la Oficina Internacional Panamericana del Niño, con similares características a la que funcionaba en Bruselas, la cual tuvo sede en Montevideo y en 1925 pasó a denominarse Instituto Internacional de Protección a la Infancia (Iglesias, 1998).

Uno de los eventos que concentró los análisis sobre la situación de la niñez en la década de 1940, fue la Segunda Conferencia Nacional de la

4 Nacido en provincia de Buenos Aires (1884-1956). Médico, con especialidad en Medicina Legal, Psicología Criminal y Asistencia Social al Menor. Presidente del Patronato de Menores (1938-1945). Presidente de la Asociación Tutelar de Menores. Miembro de la Comisión Nacional de Ayuda Escolar. Miembro del consejo directivo del Museo Social Argentino.

Infancia Abandonada y Delincuente, organizada por el Patronato de la Infancia y que se realizó del 7 al 14 de noviembre de 1942 en la Capital Federal.⁵ Su mesa directiva estuvo compuesta por: presidente Gregorio Aráoz Alfaro,⁶ vicepresidente Carlos de Arenaza y Ramón Percel de Peralta, secretarios Antonio M. Lynch y Carlos A. Castro. La única mujer que integró la mesa directiva con el rol de prosecretaria fue la asistente social Marta Ezcurra. Los temas tratados en esta conferencia fueron: la ley de adopción, la asistencia de niños en la familia, el trabajo de los menores, la acción municipal en favor de la infancia, la “mendicidad y vagancia” infantiles, el retiro del hogar como último recurso y los “deficientes mentales” y “anormales psíquicos”.

En estas jornadas, el médico eugenista Aráoz Alfaro señaló que “la infancia es la nación en potencia” (Boletín Museo Social Argentino, 1943, p. 29), por lo tanto, era preciso que los niños nacieran y crecieran sanos y fuertes, y que recibieran educación para desarrollar las aptitudes que les permitirían forjar su propio bienestar y acrecentar la riqueza colectiva, asegurando de ese modo la riqueza de la patria y su jerarquía entre las naciones. También subrayó que la situación de abandono que vivían muchos niños los exponía al “vicio y la delincuencia, ofreciendo el espectáculo de la vagancia y de la mendicidad infantil, encubierta muchas veces con la venta callejera de diarios o bagatelas” (Ibíd., p. 30). En su intervención subrayó la necesidad de

formar la personalidad del niño mediante la regularización de la familia, porque de las uniones irregulares y clandestinas – manifiesta–, de las familias desunidas y anarquizadas por el

5 El Patronato de la Infancia se creó en 1892 por iniciativa de la Asistencia Pública de la Capital. Se financiaba con donaciones y subsidios de la intendencia municipal, y además contaba con lo que recaudaba el propio Patronato con sus iniciativas. Cuatro años más tarde comenzó a recibir aportes de la Lotería Nacional (Golbert, 2010).

6 Nacido en Tucumán (1870-1955). Médico, especialista en medicina interna, pediatría y tuberculosis. Profesor de la UBA (1894-1928). Presidente del Departamento Nacional de Higiene (1918, 1923-1928, 1930-1931). Presidente del Consejo del Instituto Internacional Americano de Protección a la Infancia (1948). Presidente de la Liga Argentina contra la Tuberculosis durante 25 años. Difusor de la puericultura en el ámbito local. Exponente local vinculado con la eugenesia alemana. Miembro de la Asociación Argentina de Biotipología, Eugenesia y Medicina Social.

vicio, la enfermedad o la miseria, sale los niños abandonados, los antisociales, los delincuentes. Por todo ello recomienda facilitar las uniones legales y la formación de la familia rodeándola de respeto y la protección del Estado, mediante trabajo bien remunerado que asegure un buen estándar de vida, para procurar de ese modo la felicidad y la grandeza de nuestra patria. (Ibíd.)

Uno de los trabajos presentados en la Segunda Conferencia Nacional de la Infancia Abandonada y Delincuente, estuvo a cargo de Pedro Elizalde y José La Rocca, director y presidente de la Asociación Médica, respectivamente, de la Casa de Expósitos. La presentación se centró en el tema del abandono en la primera infancia. Encontraban las razones del abandono principalmente en causales económicas, pero también higiénicas y sociales. Los datos que presentaron se confeccionaron en base a los ingresos en la Casa de los Expósitos de la Ciudad de Buenos Aires, donde se recibían también niños de la provincia y el interior del país. La cantidad de ingresos en esta institución fue decreciendo con el correr de las décadas: en 1909 fue de 1286, en 1919 de 1097, en 1929 de 769, en 1939 de 497 y en 1941 de 470. Los médicos señalaban que una buena proporción de los niños que ingresaban a la Casa de los Expósitos, alrededor de una tercera parte, eran “reintegrados” a sus familias y a las dos terceras partes se las atendía en el establecimiento o en el sistema de “colocación familiar”.

La situación del niño abandonado en la Casa de Expósitos varió fundamentalmente desde que se abolió la admisión por el “torno”, que convertía todos los abandonos en definitivos, por el ingreso por una oficina abierta que elimina el arcaico término de “expósito”, y lucha con eficacia para ir argumentando progresivamente los casos de abandono relativo o de reintegro oportuno a la familia. La ayuda material, bajo forma de subsidios en dinero y especies, es habitualmente empleada, y la ayuda moral, fomentando legitimaciones y recomendaciones y amparando a la madre soltera, ha sido de una eficacia grande que destacan los autores. (*Boletín del Instituto Internacional Americano de Protección a la Infancia*, Tomo XVII, N° 1, julio 1943, p. 319)

Por otro lado, relacionaban el descenso del abandono con el descenso estadístico de la natalidad, cuyo índice en la Ciudad Buenos Aires había caído de 36 a 18 entre 1909 y 1941. Otra de las variables que vinculaban con el abandono era el de la ilegitimidad en las uniones; así, mientras que en esta Ciudad un 12% de los nacimientos eran producto de uniones ilegítimas, los ingresos de la Casa de Expósitos indicaban que en 1921 se trataba de un 54% y de un 67% en 1931 y 1941. Una aclaración, que se repetía en diversas presentaciones, era que las cifras de abandono, mortalidad o subalimentación infantil en la Ciudad de Buenos Aires no eran tan dramáticas como en otras regiones del país. Esta diferencia entre la Ciudad y algunas provincias del interior seguía siendo notoria en 1947:

Nos referimos a la mortalidad de cero a un año, de los niños vivos. Nuestra Argentina da para el año 1947 una cifra global de 76.2 por mil, cantidad que se descompone así. Capital Federal –la más favorecida- 39.5, siendo las más atrasadas Jujuy con 168.9, Salta, San Juan y San Luis con 134.7 por mil. (*Boletín del Instituto Internacional Americano de Protección a la Infancia*, tomo XXVI, N° 1, marzo 1952, p. 12)

Con relación a los menores internados en instituciones, Carlos de Arenaza apuntaba a que estos establecimientos tuvieran cada vez más la funcionalidad y el espíritu de un “hogar” y fueran un “modelo de familia”, aunque se recurriría a esta opción solo en circunstancias que así lo requirieran, porque se consideraba que la mejor alternativa era que el niño permaneciera con su familia. Estas instituciones estaban en la mira de los especialistas y eran cuestionadas por no responder de manera adecuada a las actuales necesidades. Los expertos insistían en la no utilización de castigos, así como también en la importancia de realizar educación física, la formación en oficios y orientación vocacional, creían que era necesario inculcar la “disciplina del trabajo”, y que los establecimientos contaran con un servicio social, también esperaban que los niños asistieran a colegios por fuera de la institución y que dispusieran de acompañamiento y posibilidades de protección una vez

egresados de las instituciones (por ejemplo, “La casa del canillita” o “Mi casa”).

En 1941 el Secretariado Central de Asistencia Social realizó una serie de reuniones para la coordinación de obras interesadas en la niñez. Según los datos presentados había en Buenos Aires 34 colegios de niños (32 internados y 2 externados) y 48 colegios de niñas (41 internados y externados).⁷ También se detallaba la formación en oficios o educación manual que se les enseñaba según el sexo (*NAS*, 1941, N° 37).⁸

Cabe considerar que gran parte de los “asilos”, casas-refugio (correccionales), y hogares para niños estaban en manos de la “caridad cristiana”, congregaciones religiosas, y, según la información relevada, para mediados de siglo prácticamente no había servicio social en sus establecimientos.

También era una preocupación del período la educación extraescolar, es decir, aquella recibida por fuera del horario al que se asistía a la escuela, y también la educación post escolar, aquella recibida una vez que los adolescentes concluían su escolaridad. Sobre las horas libres de estos niños y adolescentes se apuntaba a que repartieran ese tiempo entre juegos, deportes, lectura, radio, cinematografía, música, para lo cual los clubes y las bibliotecas ocupaban un lugar destacado. También se reconocía como un medio eficaz para un buen empleo del tiempo los clubes de niños, las colonias de vacaciones, los campamentos educativos y las excursiones, pues

7 El Secretariado Central de Asistencia Social dependiente de la Obra Cardenal Ferrari, fue fundado en 1933, aunque sus primeras acciones se remontan a 1928 bajo el nombre de Secretariado Social “Fraternidad y Acción”, y funcionó hasta 1965. Entre sus primeras tareas estaba la colocación laboral, se recibían referencias de personas que buscaban trabajo, así como solicitudes de industriales y empresarios que recurrían al Secretariado para conseguir empleados. La función de esta organización católica era orientar a profesionales y público en general sobre instituciones de asistencia social. Para facilitar la coordinación de recursos y prestaciones, recopilaba información sobre las obras sociales y culturales existentes en la Capital Federal y las difundía en una Guía de Asistencia Social y en el *NAS*.

8 El *NAS* era un boletín que brindaba información sobre reuniones, congresos, legislación y divulgación en general de aspectos asistenciales. El primer número salió en 1937 con una tirada de 500 ejemplares y su última publicación fue en 1958, con el número 113 y una frecuencia que solía ser bimestral.

colaboraban en generar un carácter recreativo en los niños que además de esta manera iban acostumbrándose a ejercer por ellos mismos el gobierno de la institución.

Para Carmen Bellavita el más importante de los aportes de esta Conferencia fue “contemplar al niño en la familia, relacionando sus problemas con los de su familia cuando la tiene y tratando de creársela cuando no la tiene” (*NAS*, 1942, N° 47, p. 3).⁹ De aquí se desprende la necesidad imperiosa de sancionar una ley de adopción para los menores de 18 años.

En continuidad con ese aporte se concluyó que no debía privarse al niño de su familia y a sus progenitores de sus hijos por razones económicas (desocupación, enfermedades, bajos salarios): “Más ayuda familiar y menos internados es el propósito que en tal sentido formuló esta conferencia” (*Ibíd.*, p. 4). Cuando la fuerza de las circunstancias imponía la necesidad de la institucionalización, se recomendaba la construcción de casas-hogares en lugar de las grandes construcciones como los internados. Para los niños con “deficiencias mentales”, “anormales psíquicos” y “lisiados” se solicitó la creación de clínicas, escuelas primarias e internados adecuados y especializados. En tanto que las causas de la mendicidad y la vagancia infantiles se identificaron en:

la falta de leyes de previsión social que amparen tanto a la familia del trabajador en sus riesgos como a la familia numerosa; la falta de escuelas de aprendizaje de oficio y la gran dificultad de entrar en una fábrica para aprender un oficio. (*Ibíd.*)

De ahí se desprendía el pasaje de la mendicidad y vagancia al delito de los niños. Frente a esta problemática se recomendaba la creación de un

⁹ Nacida en Italia (1894-1968), allí estudió la carrera de Asistencia Social, fue religiosa de la Compañía de San Pablo. En Italia y Francia estuvo en contacto con diversas instituciones de Servicio Social. Vino a la Argentina en 1928, donde se convirtió en referente del Secretariado Central de Asistencia Social y fue profesora de las principales escuelas de servicio social de Capital Federal. Fue fundadora del Intercambio Cívico Social Femenino. Participó de diversos congresos, entre los que destacamos la Primera Conferencia Nacional de Asistencia Social (1933). Falleció en Milán en 1968 (Colomar, 2000).

cuerpo de “policía femenina especial para niños” y tribunales de menores. Pero más allá de estas iniciativas y recomendaciones, se hacía evidente la falta de coordinación entre las instituciones. Ante esta necesidad (Ibíd., p. 5):

se propuso la creación de una Comisión Nacional de Asistencia Social compuesta por representantes de instituciones oficiales, privadas y por técnicos, ajena a los Ministerios actuales y apolítica, comisión que, estando por encima de todo, provea a la coordinación, no existiendo aún un Ministerio de Sanidad, Trabajo y Asistencia Social, por ejemplo.

Uno de los temas más abordados y debatidos en la Segunda Conferencia fue el de la adopción legal. Tanto el sector de los socialistas y como el de las feministas proponían un fuerte financiamiento estatal para ayudar a que los niños permanecieran con sus familias biológicas, mientras que la Sociedad de Beneficencia venía proponiendo desde hacía años la adopción como solución al problema del abandono infantil. En el plano internacional, el Congreso Panamericano del Niño realizado en Washington D.C. también en 1942, había incluido la adopción legal entre sus recomendaciones, y las feministas estadounidenses promovían desalentar las instituciones infantiles de gran escala y otorgar un mayor rol a las asistentes sociales en las situaciones de niños huérfanos y abandonados. Para Guy (2011, p. 202), “la profesionalización del trabajo social otorgó una nueva autoridad a las mujeres latinoamericanas para presentar sus ideas acerca de las políticas regionales y nacionales y su impacto en la dinámica familiar”.

En torno a la gestión de los servicios destinados a la infancia podemos identificar principalmente dos modelos: uno que contemplaba la protección a la infancia en áreas preestablecidas: médica, social, jurídica, económica y/o en organismos ya existentes: sanidad, beneficencia, Ministerio de Trabajo, etc.; y otro modelo que concentraba la organización integral de los servicios de protección a la infancia. Desde este último, se planteaba la conveniencia de un agrupamiento de disposiciones legales en un solo texto, como en Uruguay existía un “Código del Niño”. El primer modelo, por su parte, proponía que

la legislación estuviera incorporada a las leyes parciales de cada temática que afectaba a la infancia.

Al modelo de “unidad de dirección” se le reconocían las ventajas de una mayor eficacia de los servicios prestados y una mayor eficiencia en los gastos que generaban. Este tipo de estructura contaba con la diseminación de distintos organismos y con diversas jurisdicciones que extendían así la red de esfuerzos y recursos. El problema central era la falta de coordinación y de conexión que permitiera una respuesta eficiente, amplia y rápida.

Sin embargo, parte de la cobertura de asistencia a la infancia fue mediatizada por las políticas destinadas a la maternidad. De hecho, cabe recordar que el antecedente a la creación de la Dirección de Maternidad e Infancia por iniciativa de Alfredo L. Palacios fue la Sección de Protección y Asistencia de la Infancia en 1924.

La ley 11.933 de Protección de Maternidad e Infancia, de 1934, instituyó el seguro de maternidad. Los beneficios que otorgaba consistían en prohibición del trabajo 30 días antes y 45 después del parto, asistencia gratuita de médico y partera, visitas domiciliarias de servicios sociales y un subsidio en efectivo equivalente a dos meses y medio de sueldo o salario (Rodríguez, 1952).¹⁰

La Ley 12.341 crea, el 30 de diciembre de 1935, la Dirección de Maternidad e Infancia que tenía bajo su órbita cuestiones referidas a: “maternidad, pediatría, higiene social de la infancia, lactancia materna, servicio social de maternidad e infancia, infancia abandonada, enfermos, anormales, educación física, profilaxis de las enfermedades transmisibles, higiene de la leche, escuela de puericultura, espectáculos públicos” (*Boletín del Instituto Internacional Americano de Protección a la Infancia*, Tomo XVIII, N° 3, 1944, p. 374).

Como señala Guy (2011, p. 181), el “desplazamiento gubernamental de la asistencia del niño hacia el bienestar de la madre y sus derechos fue simultáneo a la expansión estatal de los recursos para los menores arrestados

10 Para ampliar, ver también Biernat y Ramacciotti (2013).

por la policía bajo la custodia de los defensores”. La Dirección de Maternidad e Infancia, perteneciente al Departamento Nacional de Higiene, contaba, a inicios de los años cuarenta, con 54 centros de higiene maternal e infantil en las provincias y territorios nacionales. Así, “En 1942, han concurrido a ellos unos 100 726 niños y se han distribuido 952 000 raciones alimenticias” compuestas de unos 600 000 kilos de leche en diversas formas, más de 15 700 kilos de harina y 18 000 de cereales (*Boletín del Instituto Internacional Americano de Protección a la Infancia*, 1943, p. 15).

A partir del recorrido realizado hasta aquí, podemos identificar distintas posiciones que se fueron estableciendo sobre las iniciativas y políticas dirigidas a la infancia. El sistema de patronato estuvo atravesado desde sus orígenes por tensiones que develaban la precariedad de su estructura, dada por la multiplicidad de instituciones públicas y privadas, aunque subvencionadas por el Estado, con déficits y limitaciones en su infraestructura (Freidenraij, 2010).

3.1. La mirada de una feminista sobre las políticas de infancia

Lucila De Gregorio Lavié planteaba que para que la obra protectora de la infancia fuera eficaz se necesitaba que respondiera a un “plan global, científico, sistematizado”, con una conexión que abarcara las diferentes áreas que comprendía el desarrollo físico, moral e intelectual del niño, desde su concepción hasta la mayoría de edad.¹¹ Ella sostenía que el siglo que estaba

11 Nacida en Capital Federal. Abogada y Doctora en Jurisprudencia (FDCS-UBA) cuya tesis fue: “Delincuencia femenina” (1936). Formó parte del movimiento feminista local que luchó activamente por el voto femenino y posteriormente se unió al peronismo. Fue docente en la Escuela de Asistentes de Menores y Asistentes Penales (1941-1943) y miembro del Patronato de Recluidas y Liberadas de la Capital Federal, que tenía entre sus funciones brindar dirección y orientación a las mujeres que salían de prisión. En 1943 fue designada para dirigir la División de Trabajo y Asistencia de la Mujer, dependiente de la Secretaría de Trabajo y Previsión. Participó en el Consejo de Mujeres, en la rama de Legislación. Escribió numerosos artículos sobre el voto femenino, el trabajo de las mujeres, asistencia a niñas, así como textos sobre temática jurídica. Publicó también *Trayectoria de la condición social de las mujeres argentinas* (1947). Falleció en 1977.

en curso era el siglo “de los niños”, sea por la sensibilidad colectiva ante el dolor infantil, por el futuro y engrandecimiento de la patria, porque la infancia deja huellas indelebles en la vida de los seres humanos, o por un punto de vista más utilitario desde el rendimiento económico, se entendía que niños sanos y fuertes eran, por proyección en el futuro, hombres y mujeres con esas características. Esta referencia la fundamenta en la subscripción a la “Carta de los Derechos del Niños” (Declaración de Ginebra sobre los Derechos del Niño, del 26 de noviembre de 1924) y la consagración de la protección integral del niño (Sociedad de las Naciones, 1929).

Este es un argumento común que se repite en la mayoría de los especialistas: la niñez entendida como el capital humano de mayor valor; si no se reconoce su relevancia por principios de bienestar social, por lo menos que se reconozca el carácter instrumental de la cuestión: para evitar futuros ciudadanos con problemáticas más complejas y costosas.

En materia de legislación, señalaba la abogada feminista, se erigió la especialización jurídica del derecho tutelar de los menores, con la tendencia a reunir todas las reglamentaciones en un código único que abordase todos los aspectos de este complejo problema, en materia civil, penal, moral, educativa, higiene, etc.; desde la concepción hasta la mayoría de edad. Ella también observaba que la falta de interrelación entre las diversas leyes restaba eficacia y que por eso se abogaba por un código único (como el de Uruguay, entre otros, sancionado en 1934). Esta legislación especializada requería de juzgados de menores, con jueces especializados:

En nuestro país, se ha iniciado tímidamente la creación de los Juzgados de Menores, preciso es que se perfeccione la institución, creando verdaderos tribunales de menores, con jurisdicción exclusiva que comprenda cuestiones de naturaleza penal y disciplinaria, juntamente con la de carácter tutelar y civil que tenga atingencia a los menores edad. (*NAS*, 1942, N° 43, p. 6)¹²

12 Conferencia en la Federación Argentina de Mujeres Universitarias, el 31 de julio de 1942 (*NAS*, 1942, N° 43).

Sobre la organización de los tribunales de menores, la abogada se pronunciaba a favor de la forma unipersonal. Con juzgados letrados y especializados y que pudieran ser también ocupados por mujeres, por sus aptitudes en lo que a niños se refiere, con colaboración de médicos, pedagogos y delegados o visitadores de menores, y aclaraba “con título habilitante”.¹³

Serían incontables los casos que restaría al inmenso mal de la infancia desvalida y delincuente, la elevación del standard de vida de la clase trabajadora; fortalecer por todos los medios morales y económicos el núcleo familiar; implantar el seguro social, que consagre el trabajo como un derecho y el retiro como una lamentable necesidad; mejorar la vivienda obrera, fijar salarios de vida, y en suma hacer obra social. (Ibíd., p. 4)

Sin embargo, reconocía que quedaba igualmente un margen para que el Estado cumpliera su función tutelar sobre la minoridad. Con relación a los niños que habían cometido un delito, sobre quienes sostiene que “casi siempre fueron víctimas del abandono material y moral”, planteaba que no podían ser tratados con intimidación, castigos, ejemplaridad, sino con medidas protectoras, basadas en la educación, la defensa y la adaptación de su mejoramiento físico y moral. Como complemento indispensable de todo sistema de minoridad planteaba la libertad vigilada y los delegados del tribunal, con guías, apoyo y tutela. Y si el abandono de la familia estaba entre las causas que imposibilitaban el “normal desarrollo” de los niños, De Gregorio Lavié proponía estructurar como delito el abandono de familia, entendiéndola como una medida de prevención que haría efectiva la responsabilidad de los padres.

Reconocía como instituciones modelo a la “Colonia Hogar R. Gutiérrez” y la “Casa del Niño”, y planteaba la necesidad de multiplicar este tipo de entidades por todo el país. Además, señalaba que los municipios

13 Para un análisis de la trayectoria de los tribunales de menores en Argentina entre 1930-1940, ver: Stagno (2010).

podrían crear y mantener casas-refugio, talleres, centros, bibliotecas o lo requerido según la particularidad de cada pueblo.

Entre los medios más habituales para abordar los casos de niños/as en situación de “peligro o abandono material y/o moral” estaban: la internación en asilos/hogares, la colocación familiar o la asignación de recursos económicos a las familias. En términos generales, esta última era la opción que se imponía como la más adecuada, tanto para mantener la integridad del hogar, como porque resultaba generalmente la más económica.

A partir de los argumentos presentados, podemos sintetizar que las políticas destinadas a niñez, si bien tenían un carácter asistencial, estaban orientadas fuertemente a la educación de los niños como salvoconducto para una adultez con bienestar. Pero también había otras referentes del período que ponían las miradas en las condiciones de trabajo y vida de sus familias, como Bellavita y De Gregorio Lavié, por mencionar algunas.

Para finalizar este apartado, un eje de preocupación que nos interesa señalar es que la búsqueda de coordinación y centralización de las políticas de infancia, antecedieron al primer peronismo y fueron una expresión más de deseo de algunos referentes y sectores que una posibilidad cercana a materializarse.

4. La reestructuración de la política asistencial

En consonancia con una tendencia a nivel mundial, durante la segunda posguerra, en la Argentina también se comienza con un proceso de desplazamiento de las organizaciones de voluntarias y la centralización estatal de su infraestructura. A partir de los años cuarenta este desplazamiento se desarrolló con mayor intensidad en las principales organizaciones de beneficencia que administraban parte del sistema sanitario y asistencial (Ortiz Bergia, 2012).

Es así que en octubre de 1943 se creó la Dirección Nacional de Salud Pública y Asistencia Social (Decreto 12.311), bajo la órbita del Ministerio del Interior, que absorbió las funciones del Departamento Nacional de Higiene y de la cual pasaron a depender los hospitales de la Comisión Asesora de Asilos

y Hospitales Regionales, todos los hospitales de la Sociedad de Beneficencia, los asilos, organismos de beneficencia, asistencia social, el Instituto Nacional de Nutrición, el Registro Nacional de Asistencia Social, la Dirección de Subsidios y todos los organismos sanitarios y de higiene que dependían de otras reparticiones.

Casi un año más tarde, en agosto de 1944, la Dirección Nacional de Salud Pública y Asistencia Social se dividió en dos nuevas direcciones (Decreto 21.901): la Dirección Nacional de Salud Pública, con incumbencia en hospitales, sanidad e higiene; y la Dirección General de Asistencia Social (DGAS) en lo referente a hogares, beneficencia y asistencia social. Esta última quedó bajo la dependencia de la Secretaría de Trabajo y Previsión (STP), ganándole la pulseada al ámbito de la salud pública que también disputaba su injerencia en este sector. El médico Miguel Ángel Mazza, designado director de la DGAS, quedó a cargo de los servicios y prestaciones dirigidos a la población “necesitada y no organizada” (Luciani, 2017).

Las dependencias administrativas de la DGAS estaban integradas por el Registro Nacional de Asistencia Social, la Dirección de Ayuda Escolar y el Patronato Nacional de Ciegos. También en su interior se creó la Dirección de Subsidios (Decreto 6.134/45) y el Patronato Nacional de Menores pasó a denominarse Dirección de Menores. En marzo de 1945 se estableció la Dirección de Servicio Social (Decreto 6.185) la cual absorbió las funciones y competencias del Registro Nacional de Asistencia Social y la División de Trabajo y Asistencia a la Mujer, orientada a las mujeres que trabajaban. Tal como se explicaba en el *NAS*:

se destacan actualmente tres organismos destinados a coordinar y llevar el registro de obras sociales,¹⁴ en lo sanitario, la Dirección de Salud Pública, dependiente del Ministerio del Interior; en lo asistencial, la Dirección de Servicio Social; en lo que atañe a la infancia en edad escolar, la Dirección de Ayuda Escolar, dependientes éstas dos últimas de la Dirección General de Asistencia Social de la Secretaría de Trabajo y Previsión, con sendos registros. (*NAS*, 1945, N° 58, p. 83)

14 En referencia a organizaciones sociales que brindaban servicios de interés público con subsidios estatales.

Con la creación de la DGAS pareciera que se buscaba emprender la tarea de centralización, unificación y coordinación de las obras existentes, tanto a través de la Dirección de Menores como la Dirección de Servicio Social. Entre 1946 y 1954 la STP logró cierta estabilización de su estructura interna (Decreto 1.594/46). Las direcciones principales continuaron funcionando con algunos cambios que no implicaron una reorganización profunda, incluso cuando la STP fue elevada al rango de ministerio en julio de 1949 (Ley 13.529).

4.1. Las políticas de infancia en el primer peronismo

Tal como describimos anteriormente, la DGAS pasó a contener parte de las dependencias administrativas del área de infancia. Por un lado, la Dirección de Ayuda Escolar reemplazó a la anterior Comisión Nacional de Ayuda Escolar (decreto 3.864/45), mientras que la Dirección de Menores, reemplazó al anteriormente denominado Patronato Nacional de Menores. La Dirección de Ayuda Escolar tenía como finalidad brindar cuidado físico y moral a la niñez en edad escolar. Para eso se establecieron: servicios médicos y odontológicos, servicio alimentario, escuelas hogares, provisión de ropa y calzados para los niños/as que asistiesen a las escuelas y extensión y coordinación de la obra de ayuda escolar (NAS, 1945, N° 59).

En abril de 1945, la Dirección de Menores (6.186) se constituyó como un organismo técnico específico para menores, que centralizaba la asistencia la minoridad. Estaba conformada por una comisión mixta con representantes de instituciones públicas y privadas y especialistas en la temática. Sus objetivos eran: la organización nacional de la protección a la infancia, los tribunales de menores, la institución de adopción, ser contralor de las entidades privadas, la asistencia a la familia y la madre, entre otros. Esta nueva Dirección de Menores apuntaba a la centralización, unificación y coordinación de las obras existentes, en materia de “minoridad”.

Aversa (2008), plantea que esta secuencia institucional fue el punto de partida para la creación de la Dirección Nacional de Asistencia Social (DNAS), en septiembre de 1948, cuando se aprobó la Ley 13.341, la cual

tenía como principal objetivo asistir y proporcionar educación al menor abandonado, huérfano o delincuente, o cuyos padres/representantes legales se encontrasen imposibilitados de hacerse cargo de ellos. Los menores específicamente deberían ser alojados en instituciones y hogares que procuraran generar un clima similar al familiar, por eso quedó abolido el uso de uniformes, distintivos y símbolos.

Cuando se reglamentó el funcionamiento de la DNAS en 1949, la Dirección de Menores continuó encargado de diversos establecimientos a los que se sumaron los de la Sociedad de Beneficencia intervenida en 1948. En estos años se organizó en algunos institutos regímenes semiabiertos, en los que se estimulaba el contacto periódico con las familias, así como la apertura hacia la comunidad donde se encontraban, promoviendo para algunos niños la asistencia a las escuelas públicas. Siguiendo con los aportes de Aversa (2008), podemos decir que otras novedades en los establecimientos fueron: la interacción entre menores internados y las nuevas resoluciones sobre el trabajo de los menores, enmarcadas en la nueva reglamentación del trabajo de menores (Decreto 14.538). En líneas generales lo que se promovía era implementar una política integral de formación profesional para niños y jóvenes, reformulando el rol resocializador y regenerativo asociado al trabajo.

La Dirección de Menores contaba con 28 establecimientos con alojamiento, ubicados en su inmensa mayoría en la provincia de Buenos Aires y la Capital Federal (quedando solo uno en Córdoba). Según los registros de la DNAS del Ministerio de Trabajo y Previsión, para 1951 la Dirección de Menores contaba con 5331 plazas, con diversas particularidades para niños desde los 2 a los 22 años (Golbert, 2008). Los hogares de la Fundación Eva Perón, por su parte, para 1955 llegaban a 20 hogares-escuela y tenían una capacidad para 25.320 niños (Aversa, 2008).

La modalidad de los “hogares-escuela” fue la que se amplió con el peronismo, aunque sus antecedentes datan de la Ley Palacios (1938) a cargo del Consejo Nacional de Educación. Estos establecimientos estaban destinados al alojamiento de niños de entre 4 a 16 años de todo el país, que

ingresaban según una lista de prioridad de casos de acuerdo con la condición socioeconómica de sus familias. Así lo describe Aversa (2008, p. 10):

Según los reglamentos, existía una escala de prioridades para el ingreso de los niños: 1-abandono material o moral; 2-enfermedades de los padres, tutores o encargados; 3-situación de extrema pobreza o indigencia; 4-orfandad; 5-situación irregular de los padres o desintegración del hogar por separación de los mismos; 6-causas ambientales (vivienda insalubre o inadecuada), carencia de elementos indispensables para el desenvolvimiento familiar; 7-desequilibrio económico producido por desocupación del padre; 8-incapacidad de los padres, tutores o encargados por accidente; 9- edad avanzada de los padre o encargados; 10-reclusión den los padres o encargados por delito común.

Más allá de la preponderancia de los hogares-escuela, dos obras específicas se presentaron como modelo ejemplar de la política destinada a la niñez en la nueva era de la justicia social en el país. Estas fueron la Ciudad Infantil Amanda Allén y la Ciudad Estudiantil General Perón, ambas ubicadas en la Capital Federal y caracterizadas por el lujo y confort que destacaba en sus instalaciones en comparación con las viejas instituciones.

En diciembre de 1949 se estableció por decreto que la salud física y moral de los niños hasta 14 años de edad quedaba bajo responsabilidad del Ministerio de Salud Pública, en otro intento por delimitar funciones con el Consejo Nacional Escolar y su cuerpo médico escolar y con la DNAS y la Fundación Eva Perón.

Como vimos con anterioridad, tanto DNAS como la Fundación Eva Perón tuvieron a su cargo el diseño, la ejecución y manutención de establecimientos asistenciales y de niñez. Esta doble estructura estuvo vigente hasta marzo de 1952 (Stawski, 2008).

Si bien en el primer peronismo se buscó coordinar y organizar la “Asistencia Social Integral” (Ley 13.341), donde se incluía las políticas de infancia, como expresión de la voluntad y lineamientos del Estado nacional, el entramado de instituciones estaba compuesto por una heterogeneidad de instancias con competencias, recursos y organización disímiles. A su

vez, incluso dentro de la propia órbita estatal a nivel nacional, hubo una superposición de organismos con similares objetivos, por ejemplo “velar por el bienestar de la familia y en particular de la madre y el niño”. Entre algunos de ellos cabe mencionar: la Dirección de Maternidad y Salud Pública dependiente de la Secretaría de Salud Pública, el Instituto Nacional de Previsión Social y la DNAS, dependiente de la STP, y la Fundación Eva Perón como emblema asistencial de la sociedad política peronista.¹⁵

Aunque la infancia no logró ser una temática que reuniese la jerarquía necesaria para contar con una “unidad de dirección” propia, hubo voces que señalaron los límites que presentaba la política de protección a la infancia durante el peronismo.

4.2. El diagnóstico del Centro Permanente de Estudios sobre Protección, Asistencia y Legislación de Menores

En 1947, el por entonces director de la Dirección de Menores Juan Carlos Landó,¹⁶ planteaba la urgencia de solucionar la cuestión del tribunal de menores, unipersonal y de familia, al igual que la policía de menores especializada. Afrontar este problema irresuelto suponía una organización nacional de conjunto, coordinada con la acción regional y privada.

La acción tutelar a la minoridad es un problema que trasciende a la misma asistencia social; no es solamente una función de reajuste sino también de protección integral encarado por la familia, la escuela y el Estado en colaboración. Su objeto mismo es el niño con prescindencia de su estado de abandono, que requiere por otra parte una atención especializada. En último término supone un problema de educación general. (*NAS*, 1947, N° 75, p. 6)

15 Biernat y Ramacciotti (2008) analizan las superposiciones y conflictos institucionales en esta área.

16 Nacido en Buenos Aires en 1904. Abogado, con especialidad en Legislación de Menores. Docente a cargo de cátedra de Asistencia y Legislación de Menores en la EAS-FDCS (1930-1950) y la EAS-ICRS (1942-1949). Fue Jefe del Gabinete Psicopedagógico del Patronato Nacional de Menores. Director General de Protección de la Infancia de la Provincia de Buenos Aires y de la Dirección de Menores de la Nación (1945-1947). Integró la presidencia del Consejo Nacional del Menor luego del golpe de Estado de Onganía.

Desde la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UBA se conformó, en marzo 1948, el Centro Permanente de Estudios sobre Protección, Asistencia y Legislación de Menores, el cual funcionaba en la cátedra de Asistencia y Legislación de Menores a cargo del abogado Landó, y tenía el objetivo de “orientar y sistematizar los estudios sobre la materia, asesorando, cuando sea necesario a los poderes públicos sobre el particular y tendiendo a unificar la legislación vigente” (*Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, tercera época, N° 9, enero-marzo 1948, p. 240). Al respecto, Landó señalaba que algunas provincias ya contaban con una legislación progresiva y flexible en materia de minoridad, como por ejemplo Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos, Córdoba, Mendoza, entre otras.

El diagnóstico del que se partía era la existencia de una pluralidad de jurisdicciones, dependencias y disposiciones, a veces contradictorias entre sí, por lo cual la dirección de la Escuela de Asistentes Sociales plateaba que era “urgente, unificar, coordinar, establecer claros principios rectores de todas estas actividades asistenciales” (Ibíd., p. 239). En ese momento eran cuatro los departamentos de gobierno que actuaban en la protección a los menores: Ministerio del Interior, Justicia, Relaciones Exteriores y la STP, de la cual dependía la Dirección de Menores (antes Patronato Nacional de Menores).

Entre las dificultades para lograr esa coordinación destacaba la existencia de artículos del Código Civil con criterios anacrónicos en la materia, las imperfecciones en la Ley 10.903, la necesidad de incorporar la adopción al Derecho Civil argentino y de transformar la antigua organización de las Defensorías de Menores, la exigencia de que hubiese agencias de colocaciones para ubicar a menores en servicio doméstico sin orientación profesional, la necesidad de organizar tribunales especializados para menores y de crear, para toda esta nueva organización, una dirección, una secretaría o Ministerio de Menores.

A partir de este Centro, la Escuela de Asistentes Sociales, por medio de la Facultad de Derecho, elevó sugerencias para la reforma Constitucional de 1949, realizó una consulta a especialistas extranjeros sobre cómo deberían

organizarse los tribunales de menores (1950-1951), elaboró y presentó un anteproyecto en el marco de la reforma del Código Penal con especial énfasis en lo concerniente a menores (1952) y además organizó un curso de cara a una posible reforma de las instituciones de menores (1954).

Para finalizar este apartado, podemos concluir que durante el peronismo la mirada hacia la infancia se resignificó. Siguiendo los argumentos de Cosse (2007) y Aversa (2008), sostenemos que se potenció la asociación entre infancia y futuro, al considerar a los niños como capital humano de la nación. Si bien el peronismo no creó nuevos elementos en materia de niñez, se caracterizó por una renovada manera de presentarlos, en la que las imágenes y figuras de “los niños pobres” (ya sea en discursos, actos monumentales o instituciones) eran incluidas públicamente como parte de la incorporación del pueblo al escenario político. Así el peronismo se presentaba como la superación de la discriminación en las políticas de infancia y la vía a la democratización de acceso a la recreación, vestimenta y juguetes. Por último, los niños fueron interpelados directamente por la propaganda peronista y se convirtieron en una impronta simbólica de las estrategias de gobierno.

Si bien la política de niñez gozó públicamente de cierta centralidad, de la mano de la consigna *los niños como los únicos privilegiados*, apareció emparentada o subsumida a la protección de la familia obrera. De esta manera los derechos infantiles se vieron supeditados a los derechos de familia, como órgano principal de la sociedad, y la atención integral de la infancia continuó materializándose en la internación y la reclusión asilar que implicaba el desplazamiento de los lugares de origen, aunque con mejores estándares de confort.

5. Conclusiones

Las políticas de infancia estuvieron atravesadas por la categorización “niño/menor”, construida como par dependiente, contrastante y complementario, atravesada por tensiones y límites propios según los diferentes períodos del siglo XX. Si bien el contexto de mitad de siglo XX puede parecer “historia pasada”, nos interesa recuperar algunos elementos propios ya de las

discusiones de ese período, que, en la actualidad, suelen presentarse como si fueran recientes, tales como la búsqueda del fortalecimiento familiar, la no internación de niñas por motivos económicos, la propuesta de que las instituciones de internación se asemejen a un hogar, entre otras.

La lógica de la complementariedad entre el ámbito público y las instituciones privadas respecto de las políticas de infancia, especialmente aquella dirigida para los niños pobres y minorizados, ha sido una marca perdurable hasta nuestros días. La intervención estatal abocada ante el peligro o abandono material y/o moral de los menores, presentó limitados criterios de centralización ante la permanente complementariedad con el sector privado. En parte, porque permitía al Estado involucrarse en menos funciones y financiamiento, como por otro lado, por el peso político de la Iglesia Católica en materia de establecimientos destinados a los menores.

Los límites de la centralización de la política de niñez se evidencian en el permanente solapamiento de secretarías y direcciones junto con sus incumbencias. Además, las superposiciones y transitoriedad de las dependencias estatales ponen de manifiesto la fragilidad institucional y las disputas internas que surgían ante los intentos de centralización.

Lo que se profundizó con las políticas asistenciales durante el peronismo fue su impronta familiarista. Es decir, por medio de estas estrategias se buscaba contribuir a la consolidación de la familia nuclear (tradicional/moderna), lo que promovía la reproducción de una determinada organización de la fuerza de trabajo, basada en el trabajo doméstico gratuito y en las tareas de cuidado a cargo de las mujeres, pero también la (des)legitimación de determinadas prácticas afectivas y sexualidades.

Justamente aquí se apoya uno de los argumentos que deja como última opción la institucionalización de algunos miembros de la familia, principalmente de los niños, porque esa medida disgrega al grupo y había que recurrir a ella solo en caso de no encontrar otra alternativa viable. Si no podía evitarse, la institucionalización debía ser temporal y con el fin de colocar a la familia en condiciones de garantizar su porvenir por sí misma.

Para finalizar, como planteamos en un inicio, el siglo XX fue el escenario en que la infancia surgió como sujeto social. Es en ese marco que se auguraba un “siglo para todos los niños”, ya que ahí se ubicaba el porvenir de la sociedad y las naciones. Sin embargo, la poca jerarquía lograda en materia de políticas de infancia y las condiciones de vida de las infancias descriptas a lo largo de estas páginas, demuestran que estuvo lejos de materializarse la promesa del siglo XX para “todos los niños”.

Bibliografía

- Aguilar, P. (2014). *El hogar como problema y como solución*. Centro Cultura de la Cooperación.
- Alcubierre Moya, B. (2018). De la historia de la infancia a la historia del niño como representación. En Lionetti, L. (Comp.): *La historia de las infancias en América Latina*, 15-31. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Aversa, M. M. (2008). La política asistencial hacia la infancia popular: modelando el futuro peronista (1946-1955). En *I Congreso de Estudios sobre el Peronismo, Red de Estudios sobre el Peronismo*. www.redesperonismo.org
- Boletín del Instituto Internacional Americano de Protección a la Infancia*. Instituto Internacional Americano de Protección a la Infancia. Unión Panamericana. Uruguay. 1943-1955.
- Boletín del Museo Social Argentino*. Museo Social Argentino 1943-1947.
- Biernat, C. y Ramacciotti, K. (Ed.) (2012). *Políticas sociales. Entre demandas y resistencias. Argentina, 1930-1970*. Biblos.
- Biernat, C. y Ramacciotti, K. (Ed.) (2013). *Crecer y multiplicarse. La política sanitaria materno-infantil argentina 1900-1960*. Biblos.
- Carli, S. (2002). *Niñez, pedagogía y política. Transformaciones de los discursos acerca de la infancia en la historia de la educación argentina entre 1880 y 1955*. UBA, Miño Dávila.
- Colomar, I. (2000). *Pioneros de la Nueva Evangelización. La Compañía de San Pablo y la Obra Cardenal Ferrari en la Argentina*. Compañía de San Pablo.
- Cosse, I. (2006). *Estigmas de nacimiento. Peronismo y orden familiar, 1946-1955*. Fondo de Cultura Económica.

- Cosse, I. (2007). Ilegitimidades de origen y vulnerabilidad en la Argentina de mediados del siglo XX. *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*. www.journals.openedition.org.
- Freidenraij, C. (2010). La minoridad en disputa. Intervenciones femeninas en torno a la estructuración de las políticas de menores durante los años treinta. En Workshop *Mujeres, políticas sociales, tramas estatales (1850-1940)*. Instituto Interdisciplinario de Género, Facultad de Filosofía y Letras, UBA.
- Golbert, L. (2008). La política social antes y después de la Fundación Eva Perón. En Barry, C.; Ramacciotti, K. y Valobra, A.: *Fundación Eva Perón y las mujeres: entre la provocación y la inclusión*, 19-50. Biblos.
- Guy, D. (2011). *Las mujeres y el Estado de Bienestar*. Prometeo.
- Iglesias, S. (1998). *Un viaje a través de los espejos de los Congresos Panamericanos del Niño*. Instituto Interamericano del Niño, OEA. www.iin.oea.org.
- Jaramillo, A. (Comp.) (2012). *El peronismo y la justicia social. Reproducción de la obra gráfica publicada por la Presidencia de la Nación en 1950*. Universidad Nacional de Lanús.
- Kraft, G. (Ed.) (1955). *Quién es quién en la Argentina: Biografías contemporáneas*. Ed. Guillermo Kraft. www.archive.org.
- Lionetti, L. (Comp.) (2018). *La historia de las infancias en América Latina*. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Llobet, V. (2009). *¿Fábricas de niños? Instituciones y políticas para la infancia*. Centro de Publicaciones Educativas y Material Didáctico.
- Luciani, M. P. (2017). El área de Trabajo y Previsión en el Estado peronista (1943-1955). *Estudios Sociales del Estado*, 3(6), 11-40.

- Nari, M. (2004). *Las políticas de la maternidad y maternalismo político, Buenos Aires, 1890-1940*. Biblos.
- NAS (Noticioso de Asistencia Social)*. Secretariado Central de Asistencia Social. Obra Cardenal Ferrari. 1941-1951.
- Ortiz Bergia, M. J. (2012). Asistencia benéfica y gobiernos peronistas en Córdoba. En Biernat, C. y Ramacciotti, K. (Eds.): *Políticas sociales. Entre demandas y resistencias. Argentina, 1930-1970*, 67-96. Biblos.
- Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires. 1946-1948/1955.
- Revista de Servicio Social*. Museo Social Argentino (Órgano de la Escuela de Servicio Social). 1937-1944.
- Riveiro, L. (2021). *La configuración del Servicio Social a mediados del siglo XX en la Ciudad de Buenos Aires*. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Buenos Aires.
- Rodríguez, G. (1952). *Servicio Social: principios generales de asistencia social*. Ed. Universitaria.
- Sosa de Newton, L. (1980). *Diccionario biográfico de mujeres argentinas*. Plus Ultra.
- Stagno, L. (2010). *Una infancia aparte. La minoridad en la provincia de Buenos Aires*. Flacso Argentina.
- Stawski, M. (2008). *Asistencia social y buenos negocios: política de la Fundación Eva Perón (1948-1955)*. Tesis de Maestría, Universidad Nacional de General Sarmiento; Instituto de Desarrollo Económico y Social.

Zapiola, C. (2018). Estado e infancia en Argentina: reflexiones sobre un recorrido historiográfico. En Lionetti, L. (Comp.): *La historia de las infancias en América Latina*, 91-110. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.