

HISTORIA DE INSTITUCIONES DE MENORES EN RIESGO SOCIAL EN LA PROVINCIA DE LA PAMPA, REPÚBLICA ARGENTINA

Carolina Farias-Carracedo¹

Universidad Nacional de San Luis; CONICET, Argentina

RESUMEN

El presente trabajo realiza una reconstrucción histórica de las instituciones que han albergado a niños con problemáticas sociales en la República Argentina, Provincia de La Pampa, Delegación Zona Norte en el período 1960-2010 y analiza el fundamento jurídico relacionado con los menores. La metodología es de carácter historiográfico y puede enmarcarse en los estudios de tipo ex -post facto retrospectivo. La historia de las instituciones en la provincia de La Pampa comienza con las denominadas macroinstituciones alrededor de 1960. En la segunda mitad de la década del 70 comienza un período de transición en donde se cierran estas instituciones para dar lugar a un nuevo programa de Pequeños Hogares que, con transformaciones, perduran hasta la actualidad. Como conclusiones, se puede afirmar a partir de la reconstrucción de la historia de las instituciones y el análisis de las leyes y otros reglamentos jurídicos, que las modificaciones y rupturas que sufrieron las Instituciones fueron más bien consecuencias del contexto histórico -institucional del país y la provincia, de las experiencias de trabajo, las necesidades reales y problemáticas cotidianas que fueron apareciendo en el trabajo de profesionales y funcionarios con esta población de niños en riesgo y, en cambio, el impacto de los cambios legislativos ha sido mínimo.

Palabras claves

historia, Argentina (Provincia de La Pampa), instituciones, niños, problemáticas sociales.

ABSTRACT

This work is a historical reconstruction of those institutions which have been home to children, victims of social problems in the Argentina Republic (Province of La Pampa) at the *Delegación Norte* in the period 1960-2010. It also analyses the legal foundations in relation to minors. The method is historiographic, and it can be said to be an the ex -post facto, retrospective study.

The history of institutions in La Pampa province begins with the so-called macro institutions, at about 1960. In the second half of the 1970s, a transition period starts, when these institutions were closed and gave place to new program called *Pequeños Hogares* (Little Homes), which have been active until now, though with some transformations. Based on the history of institutions and the analysis of different Acts and legal rules, it can be said that the changes and ruptures that institutions underwent were rather a consequence of the historical and institutional context of the country and the province, the work experiences, the real needs, and the everyday problems related to children at social risk that appeared in the practice of experts and officers. Conversely, the impact of legal changes has been minimal.

Keywords

History, Argentina (Province of La Pampa), Institutions, Children, Social Problems

¹ Correspondence about this article should be addressed to Carolina Farias-Carracedo. Email: fariascarracedo@gmail.com

HISTORY OF INSTITUTIONS FOR MINORS AT SOCIAL RISK IN THE PROVINCE OF LA PAMPA,
ARGENTINE REPUBLIC

Si nos detenemos a mirar la situación actual de la República Argentina, sin negar que se encuentra en un contexto particular de Latinoamérica con cierto tinte de esperanza, no podemos pasar por alto como psicólogos, como ciudadanos, como personas que habitamos este país-nuestro país- que tiene aún una enorme deuda con respecto a lograr igualdad e inclusión de sectores marginados.

De la inmensidad de esta carencia anteriormente mencionada, nos inquieta especialmente la situación de los *niños con problemáticas sociales* – o también llamados en riesgo social² -, entendiendo por ello aquellas situaciones donde se identifican causas y factores de riesgo en el microsistema familiar: la desestructura familiar, los maltratos infantiles familiares, la dinámica conflictiva entre padres e hijos, la ausencia o el exceso de disciplina, negligencia, abandonos, desnutrición, pobreza, carencias materiales y de contención (Balsells, 2003; Puebla, 2005). Últimamente es frecuente escuchar opiniones, investigaciones, estadísticas sobre estas problemáticas, tanto desde el campo académico hasta del periodismo; sin embargo nuestro interés radica en indagar qué se hace concretamente por parte del Estado Nacional y Provincial, que es el principal responsable de proteger los Derechos de los Niños (Garnica, 2001; Valle, 2009). También, por supuesto, procuramos reflexionar acerca de qué podría aportar la Psicología a favor de los más desprotegidos, lo que implica recapacitar acerca de los recursos que los años de formación nos han brindado y, fundamentalmente, procurar la construcción de los mismos para intervenir en este campo.

Ahora bien, hemos entendido que el escenario actual deriva de complejos procesos y acontecimientos del pasado y es por ello que nos interesó de modo particular realizar un abordaje histórico de las instituciones que han albergados a niños en situaciones sociales problemáticas y conocer cuáles han sido las continuidades y rupturas en las mismas a través del tiempo.

Como en todo trabajo de investigación fue necesario acotar el tema de manera tal de poder construir un objeto de estudio posible de ser analizado. Por tal razón, nuestra pesquisa de reconstrucción histórica se ha acotado, en primera instancia, desde el punto de vista geográfico, a las instituciones de la denominada “Zona Norte” de la provincia de La Pampa ubicada en la zona central de Argentina. Esta provincia, a los fines administrativos del Ministerio de Bienestar Social, está dividida en 4 zonas. La Zona Centro, comprende los departamentos de Capital, Toay, Conhelo, Atrehucó, Catriló y parte de Guatraché. La Zona Sur, abarca los departamentos de Puelén, Limay Mahuida, Curacó, Utracán, Lihuel Calel, Nucal, Caleu Caleu y el sector restante de Guatraché. La Zona Oeste, abarca los departamentos de Chical Co, Chalileo y Loventué. La Zona Norte, comprende los departamentos de Rancul, Realicó, Chapeleufú, Trenel, Maracó y Quemú Quemú. Los departamentos de esta última zona mencionada incluye las localidades de Alta Italia, Arata, Caleufú, Colonia Barón, Embajador Martini, General Pico, Hilario Lagos, Ingeniero Luiggi, Intendente Alvear, Metileo, Parera, Rancul, Realicó, Rolon, Sahara, Telen, Trebolares, Trenel y Vértiz. (Véanse figura 1 y 2).

² Preferimos no utilizar el término “en riesgo social” pues como indica Noceti (2005) “reviste el carácter de construcción cultural, edificado sobre ideas determinadas de moral y justicia, se involucra en un sistema ético determinado que cataloga ciertos aspectos sociales como peligrosos al mismo tiempo que ignora otros” (Noceti, 2005, p.20).

Figura 1. Ubicación de la provincia de La Pampa en la zona central de Argentina



Fuente: imágenes de Google

Figura 2. Zonas administrativas de la provincia de La Pampa



Fuente: elaboración propia

La selección de esa zona geográfica obedeció a diferentes razones. En primer lugar, por la originalidad que representa, ya que no se ha encontrado ningún estudio previo que analice la historia de las instituciones que han albergado niños en situaciones sociales problemáticas en la misma. Simplemente hemos hallado dos tesinas inéditas: una sobre la “Escuela Granja Taller” de 1975 cuya autora describe el

funcionamiento de la institución en ese momento (como trabajo final de la carrera de Asistente Social) y otra del año 2007 (de posgrado en abogacía) acerca de los lineamientos que seguían los programas que dentro del Ministerio de Bienestar Social se encargaban de tomar las guardas institucionales que otorgaba el Juzgado de la Familia y del Menor. En segundo lugar, porque en dicha región no existieron instituciones cerradas, como en cambio ha ocurrido en la mayoría de las provincias de Argentina, lo cual torna a esa zona en un caso atípico en la historia de la minoridad de nuestro país.

En segunda instancia, la justificación del período de estudio se fundamenta en diversas razones. El inicio en 1960 se argumenta porque si bien la Provincia de La Pampa alcanzó el estatuto de provincia autónoma en 1951, el Índice digitalizado del Boletín Oficial de la provincia se inicia en 1960. La finalización en el año 2010 tiene el sentido de permitir, por una parte, un estudio de exactamente medio siglo y, por la otra, de verificar históricamente si la doctrina de la protección integral a la infancia, ya presente en el país, había impactado en la zona norte de La Pampa.

Consideramos la relevancia de este trabajo en el hecho de que a partir de analizar los casos concretos de la Escuela Granja Taller y los Pequeños Hogares podemos observar las transformaciones sufridas en las instituciones de menores en riesgo social en La Pampa, en el contexto de transformaciones sociales y legales de Argentina. Por otra parte, en una temática tan sensible actualmente como lo es la minoridad en riesgo o vulnerabilidad, creemos que hacen falta estudios historiográficos que interpelen la realidad actual y ayuden a proyectar el futuro.

En síntesis, el presente trabajo tiene como objetivo realizar una reconstrucción del devenir histórico de las instituciones que han albergado a niños con problemáticas sociales en la República Argentina, Provincia de La Pampa, Delegación Zona Norte en el período 1960-2010 y analizar el fundamento jurídico relacionado con los menores, subyacente a las prácticas concretas que la Provincia implementó en torno a la niñez con problemáticas sociales e indagar cambios posibles en las instituciones a partir de la legislación vigente en cada período de estudio. Esto implica, por supuesto, recuperar y poner en valor fuentes escritas que se interpretan a la luz de datos aportados por informantes clave (entrevistas con personal y ex albergados de las Instituciones en estudio).

Existen escasos antecedentes que estudian instituciones de niños actuales en provincia de Buenos Aires. Carolina Ciorda ha investigado hogares convivenciales del conurbano bonaerense (Ciorda, 2010; Magistris, Barna & Ciorda, 2012). Julieta Grinberg, por su parte, ha analizado las dinámicas de intervención de los dispositivos de protección de derechos de los niños/as y adolescentes en la Ciudad de Buenos Aires a partir de la reconfiguración operada por la sanción de la ley 26.061 (Grinberg, 2008, 2010a, 2010b). En cambio, no existen estudios previos sobre el tema que estamos encarando.

En referencia a la metodología propiamente dicha, como el presente es un trabajo de carácter historiográfico se implementó una combinación de enfoques cualitativos y cuantitativos. En esa dirección, aun cuando existen posiciones epistemológicas que subrayan la diferencia radical entre metodologías cuantitativas y cualitativas, posición posiblemente mayoritaria en el campo de las ciencias sociales contemporáneas, se adoptó aquella posición que sostiene la *complementariedad* de ambos abordajes metodológicos y por ende, la necesidad de combinar o integrar diferentes enfoques. Así, se ha llegado a plantear el surgimiento de una “nueva era de métodos combinados” (Tashakkori & Creswell, 2007, p. 3) aplicable a los más variados campos de investigación, entre ellos el de la psicología y educación (Morell & Jin Bee Tan, 2009).

La principal metodología de la investigación histórica consiste en el rastreo, hallazgo y análisis de las fuentes documentales o testimoniales, lo cual requiere de la utilización de determinadas técnicas de búsqueda para acceder o construir dichas fuentes. Se trabajó con fuentes documentales (principalmente escritas): archivos públicos y privados; y fuentes orales (o testimonios con informantes claves). Esta investigación puede ser considerada un *estudio ex - post facto retrospectivo*, de acuerdo con la clasificación de Montero y León (2002, 2005), en el sentido de que no es posible manipular variables (Klappenbach, 2012, 2014; Piñeda, 2012). En síntesis, la metodología de investigación básica consistió en la recopilación y hallazgo de los datos fuentes, el análisis de los mismos, y su interpretación histórica a la luz del marco

jurídico dado por la Convención Internacional de los Derechos del Niño y de la legislación nacional posterior a la misma.

Con respecto a las fuentes escritas, se pudo relevar: a) Leyes, Decretos y resoluciones de la provincia de La Pampa referidas a situación de menores entre los años 1960 a 2010. Esto fue posible a partir de los Boletines Oficiales de carácter público disponibles en la biblioteca del Poder Judicial en una localidad de la Zona Norte; b) Disposiciones, actuaciones y reglamentos de instituciones de menores que no han sido reglamentados legalmente pero tienen plena validez. Algunos de ellos inclusive de carácter informal a los que se pudo acceder gracias a la gentileza de profesionales de diversas instituciones; c) Tesinas de grado y posgrado de temáticas relacionadas, que nos brindaron sus propias autoras; d) Artículos periodísticos del ámbito provincial y nacional. En cuanto a las fuentes orales, fue posible entrevistar a diversos testimoniantes claves: a) funcionarios y ex funcionarios públicos; b) empleados de las Instituciones de menores –retirados y actuales-; c) Ex internados de tales Institutos; d) Familias involucradas en los programas para albergar niños.

En este sentido, consideramos que este trabajo realizó un aporte significativo con respecto al relevamiento de fuentes ya que, hasta este momento, no había ninguna clase de informe que reconstruyera la historia de estas instituciones. Más aún, los funcionarios refieren desconocer si existe, o no, algún tipo de documentación específica del tema y, si existiera, afirman que con el traslado de edificio que ha sufrido el archivo es prácticamente imposible recuperar algún tipo de información. Como describimos anteriormente, el hallazgo de las fuentes implicó un trabajo de búsqueda leyendo cada índice de los Boletines Oficiales, contactando testimoniantes claves que guardaran entre sus pertenencias personales documentación pertinente, rastreando en diarios y periódicos nacionales y provinciales. En este momento, toda la documentación que hemos encontrado se encuentra en el Archivo Histórico de Psicología de la Universidad Nacional de San Luis a disposición de quien desee consultarla.

Respecto a las instituciones que fueron el objeto de estudio, se consideraron aquellas que han existido en Zona Norte de la Provincia de La Pampa que han albergado niños y adolescentes considerados menores de edad según la reglamentación nacional especificada en el Código Civil y la Convención Internacional del Niño, es decir de 0 a 21 años en el pasado y de 0 a 18 años en la actualidad. Asimismo, se analizaron únicamente aquellas instituciones relacionadas con las situaciones de *vulnerabilidad social*, es decir, no consideramos instituciones que alberguen niños en conflicto con la ley penal, de internación psiquiátrica o cualquier otro motivo.

Para desarrollar el tema hemos dividido el artículo en dos secciones. Una primera parte dedicada a contextualizar el marco nacional en la temática y luego, analizamos la situación histórica provincial.

Normas jurídicas de la República Argentina en referencia a la infancia

Antes del siglo XIX, durante la conquista española, regían en nuestro actual territorio los mismos preceptos que en España para reglamentar la vida de las familias. Los encargados de velar por su funcionamiento eran la Iglesia y la Corona dentro de un sistema patriarcal donde el hombre tenía el poder sobre su mujer y sobre sus hijos. También aquí, al igual que en Europa, el infanticidio y el abandono de los niños eran una práctica común. Fundamentalmente corrían esta suerte aquellos niños que nacían fuera del matrimonio, lo cual se producía con mayor frecuencia a partir de la apertura del puerto de Buenos Aires al comercio exterior y con él, una sexualidad al margen de lo establecido por la sociedad de entonces. El Código Civil planteaba el ejercicio de la Patria Potestad exclusivamente en la figura del padre.

Para quienes quedaban por fuera de aquel formato de familia, en 1551 se había dispuesto que los virreyes y gobernadores fueran los tutores legales de los niños huérfanos y abandonados aunque, podían delegar esta función en instituciones o personas que se ocuparan de ellos. En nuestro país, estas primeras instituciones benéficas fueron privadas y siempre a cargo de congregaciones religiosas: la primera *Casa de Recogimiento* en Buenos Aires se fundó en 1692 y en 1755 se autorizó a la Hermandad de la Santa Caridad a abrir una nueva Casa de Recogimiento para huérfanas (Bising, 2010^a; 2012; Gómez, 2004c). En 1871 se crean Asilos de huérfanos para diferentes edades y para uno u otro sexo, en su mayoría dependientes de la Sociedad de Beneficencia.

A partir de 1880 Argentina ingresó en una etapa donde se iba delineando como Estado Nación y también se modificó la preocupación por la infancia. A finales del siglo XIX surgieron intereses, discursos y medidas concretas que fueron configurando el mapa de la “minoridad”. Mapa que, lejos de ser uniforme, más

bien respondía a la heterogeneidad de las propuestas en la organización del país (Gómez, 2004c; Zapiola, 2010). Por su parte, el proceso de industrialización trajo consigo el “crecimiento desordenado” de Buenos Aires y la delincuencia. Además, la inmigración había traído ideas importadas de socialismo y anarquismo. Es decir que, al viejo problema de los niños ilegítimos, expósitos y abandonados de los que se encargaban las instituciones caritativas de la tardía colonia se le sumaron en esta etapa los hijos de los inmigrantes (Bising, 2009c; Tabak, 2014).

De esta manera, entre 1880 y 1920, se plasma entre los grupos aristocráticos de la época una clara distinción entre “niños” y “menores”. Es decir que durante este periodo la palabra “menor”, categoría legal de raigambre colonial que en el Código Civil de 1869 designaba a todos los “individuos de uno y otro sexo, que no tuviesen la edad de veinte y dos años cumplidos³” asumió una nueva acepción de modo tal que, los “niños” eran aquellos que quedaron incluidos en el sistema escolar e, incluso, laboral y, los “menores”, eran los “abandonados”, “huérfanos”, “viciosos”, “pobres” (Ciafardo, 1992; Zapiola, 2006; 2007).

En este marco de preocupaciones el Estado nacional promulga en 1919 la primera legislación específica sobre la infancia, siendo además, la primera en toda América Latina. La ley 10.903, más conocida como Ley Agote, modifica la concepción de la patria potestad al establecer que se trata de un conjunto de derechos y obligaciones respecto a todos los hijos nacidos dentro y fuera del matrimonio. Ahora la función paterna se define en beneficio del hijo. Lo que debemos resaltar especialmente de esta ley es que establece la intervención del Estado en la protección de la infancia, pudiendo intervenir cuando los padres no cumplen adecuadamente su función y el menor se encuentre en una situación de peligro moral o material (Bringiotti, 1999). Esta legislación estaba legitimada en la protección de una infancia supuestamente abandonada y delincuente por lo cual permitía una intervención estatal ilimitada para “disponer” de aquellos menores material o moralmente abandonados (República Argentina, 1919).

La ley Agote, junto con las leyes de menores que se dictaron en toda América Latina por esos años, estuvieron inspiradas en lo que se conoce como *doctrina de la situación irregular*. El atributo central de la doctrina de la situación irregular era legitimar cualquier acción judicial indiscriminadamente sobre aquellos niños y adolescentes en situación de dificultad. La ley no diferenciaba si esas dificultades eran por ejemplo, de un niño infractor de la ley o de un niño víctima de malos tratos (García-Méndez, 1995). Esta ley estuvo en vigencia por más de ocho décadas hasta la sanción de la ley 26.061 en el año 2005.

Un hito fundamental en materia jurídica fue la Convención sobre los Derechos del Niño aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989. La Convención es un tratado internacional que reconoce los derechos humanos de los niños y las niñas, definidos como personas menores de 18 años. De modo sintético “lo que la Convención realmente significa es que los niños y niñas son seres humanos, y como seres humanos tienen derechos humanos. La Convención explica que un niño debe ser considerado una persona con derechos, pero es también una persona que necesita protección”, declaró Nadine Perrault, Oficial del Programa de los Derechos del Niño de UNICEF (Niles, 2005).

A pesar de que se reconocen las diferencias económicos-sociales, religiosas y culturales de los distintos países del mundo, la Convención intenta especificar cuáles son los derechos de los niños fundamentalmente compartidos por todos los pueblos. Según Nilo (1991) los articulados de la Convención podrían agruparse en tres pilares fundamentales: la provisión, la protección y la participación. La provisión se refiere a recibir ciertas cosas o servicios que garantizan su desarrollo integral como seres humanos, desde lo físico, intelectual, afectivo y psíquico. La protección implica ser protegidos de ciertas acciones o prácticas que atenten contra su desarrollo integral. Y la participación involucra el derecho a pensar, a hacer cosas, a expresarse libremente y tener voz activa sobre cuestiones que afectan su propia vida y la de su comunidad. La Convención establece en forma de ley internacional que los Estados Partes deben asegurar que todos los niños y niñas -sin ningún tipo de discriminación- se beneficien de una serie de medidas especiales de

³ Código Civil de la República Argentina, Buenos Aires, J. Lajouane & Cía. Editores, 1923. Libro Primero. De las personas, Título IX, De los menores, p. 18 (citado por Zapiola, 2007, p.2).

protección y asistencia; tengan acceso a servicios como la educación y la atención de la salud; puedan desarrollar plenamente sus personalidades, habilidades y talentos; crezcan en un ambiente de felicidad, amor y comprensión; y reciban información sobre la manera en que pueden alcanzar sus derechos y participar en el proceso de una forma accesible y activa (Fondo de Naciones Unidas para la Infancia, 2006)

Al haber aceptado el cumplimiento de las normas de la Convención, los gobiernos están obligados a armonizar sus leyes, políticas y prácticas con las normas de la Convención; a convertir estas normas en una realidad para los niños y niñas; y a abstenerse de tomar cualquier medida que pueda impedir el disfrute de estos derechos. Los gobiernos están también obligados a presentar informes periódicos ante un comité de expertos independientes sobre los progresos alcanzados en el cumplimiento de todos los derechos (UNICEF, 2006).

La Convención Internacional aparece como el eje central de una nueva doctrina, conocida como la *Doctrina de la Protección Integral* que implica reconsiderar el significado de las legislaciones para la infancia de modo que se transformen en herramientas efectivas para la promoción y defensa de los derechos humanos de todos los niños y adolescentes (Beloff, 1999; García-Méndez, 1994).

Para los fines de este trabajo es esencial remarcar los dos principios rectores de la Convención: “*el interés superior del niño*” y el del “*nino como sujeto de derechos*”. El primero, es un principio abarcador de los demás porque establece que en todas las medidas concernientes al niño hay que considerar cuál es la mejor para su bienestar. Esto es obligatorio para todos los ámbitos ya sean legislativos, administrativos, judiciales y todos los ámbitos pertinentes. El segundo principio hace referencia a la necesidad de dejar que los niños participen en las decisiones que afectan a sus vidas, lo cual no quiere decir que se deje al niño librado a su suerte sino que se lo orienta en distintas alternativas para que escoja la más apropiada (Puebla, 2005; Cillero Bruñol, 1999, s/f; Freedman, 2004; Minyersky&Herrera, 2006; Naciones Unidas, 2009).

En el caso concreto de la República Argentina, la Convención Internacional de los Derechos de Niño fue aprobada por Ley de la Nación 23849 el 27 de Septiembre de 1990. La Convención fue incorporada junto con los demás instrumentos jurídicos internacionales en materia de Derechos Humanos a la Constitución Nacional en la reforma de 1994. En dicha reforma, el artículo 31 establece que las leyes nacionales que se dicten en consecuencia y los tratados internacionales son “ley suprema de la nación” y las autoridades de cada provincia están obligados a conformarse a ellas.

Finalmente, el 4 de noviembre de 2005, Argentina reformó legalmente la condición jurídica de toda la infancia y la adolescencia a través de la sanción de la ley Numero 26.061 (Puebla, 2005; Mussa, s/f). Esta nueva ley fue valorada por UNICEF como una “división de la historia” al terminar con el Patronato o Ley Agote (La nueva ley, 2005).

Instituciones de niños con problemáticas sociales en el país

Desde la década de 1990 se han multiplicado las investigaciones internacionales destinadas a analizar la historia de las instituciones dedicadas al cuidado de menores, desde los clásicos *orfanatos* (Askeland, 2006; Powell, 1991) hasta el conjunto de instituciones de ayuda social para niños (Askeland, 2006; Cooter, 1992; Levine & Levine, 1992; Myers, 2008).

Tal como describimos, en Argentina, las primeras instituciones de albergue de niños fueron “privadas” de tipo asilar, estando en manos de órdenes religiosas en un primer momento y posteriormente se sumó a aquellas la Sociedad de Beneficencia. Como ya hemos expuesto, en el modelo de Patronato el Estado se asignó la tarea de educar a los niños considerados “en peligro”. De esta manera, a lo largo de casi un siglo de la vigencia de la ley Agote se fue generando un poderoso sistema de instituciones de internación. Esto, por supuesto, no estuvo libre de críticas sino que diversos autores cuestionaron firmemente esta política de institucionalización de menores, argumentando que estos espacios no eran adecuados para el desarrollo de los mismos por la falta de seguridad, higiene y estimulación tanto como por promover una baja autoestima de los menores, a los cuales les genera dificultades establecer vínculos interpersonales y contactos con el “mundo exterior” a la institución (Fernández-Hasan, 2007; Macnicol, 1992; Ritacca, 2006; Woodhouse, 2008).

De esta manera, desde la década del '70 se empezaron a implementar programas alternativos a la internación en macro-hogares, como “amas externas”, “pequeños hogares” y “familias de acogimiento”. Estos programas recibieron denominaciones similares en las distintas provincias y, a su vez, han ido modificando la misma con el paso del tiempo. Así, por ejemplo, se ha pasado de “pequeños hogares” a “residencias convivenciales o residencias de acogimiento” y de “familias sustitutas-cuidadoras” a “familia de acogimiento” (Dona&Gómez, 2007, 2008; Gómez&Dona, 2010).

En la Argentina, según el informe “Privados de Libertad, un documento de 126 páginas de la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación informa una cifra de 19.579 niños que viven encerrados. Esto daría cuenta de que aún prevalece una tendencia al encierro aunque la intención sea proteger a los niños. Estos datos surgen de un estudio realizado en las 24 provincias que conforman el país durante el año 2005. El informe “Privados de Libertad” fue elaborado con la cooperación del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y dice que sólo el 12,1% de los chicos recluidos en los 757 institutos que hay en el resto del país tiene problemas con la justicia. El resto está allí por cuestiones de carencias sociales. “Posiblemente —dice el informe— este dato acepte ser leído como un indicador de que, en su mayor parte, las respuestas dadas desde las políticas públicas ante una situación de carencia socioeconómica se orientan a la institucionalización o al encierro de niños y niñas antes que a otro tipo de acciones tendientes al establecimiento de sus derechos” (Nación Argentina. Secretaría de Derechos Humanos, 2006: 47-48).

Instituciones de niños en la provincia de La Pampa

La historia de las instituciones en la provincia de La Pampa comienza con las denominadas macroinstituciones. En esta provincia, desde, aproximadamente, 1960 hasta antes de 1980, existieron cuatro: el Hogar de niñas “Amelia S. de Bonnet” y la Guardería “Enriqueta Schmidt” ubicadas en Santa Rosa, la capital provincial. El Hogar de varones, en Eduardo Castex, un pueblo a 54 km hacia el este de la ciudad de General Pico y la Escuela Granja Taller en la ciudad de General Pico. Aquellos niños y niñas que eran internados muy pequeños, eran enviados a la Guardería “Enriqueta Schmidt”. Una vez que cumplían los 6 años eran separados por género: las niñas, seguían en la capital en el Hogar “Amelia S. de Bonnet”. Los varones, eran albergados en el hogar de Eduardo Castex desde los 6 a los 11 años. Al llegar a los 12 años pasaban a la Escuela Granja de General Pico hasta los 18 años (Pérez, 1975; T1; T3; T4; T6; T8; comunicaciones personales⁴).

Escuela Granja Taller

De estas macro-instituciones, sólo la Escuela Granja Taller se encontró en la zona geográfica de estudio, razón por la cual nos dedicamos a ella. Esta institución comenzó a funcionar en 1958 como Escuela de Capacitación Agropecuaria de General Pico. El 26 de abril de 1960 se aprueba por medio del Decreto-Ley Nº 759 la creación de la Escuela Granja Taller, estableciendo la necesidad de cambiar la denominación debido a la nueva orientación que se le daría al establecimiento (Provincia de La Pampa, 1960).

La Escuela Granja se encontraba ubicada en un predio comprendido de unas 4 hectáreas. Para aquel entonces, se trataba de un terreno alejado del radio céntrico de la ciudad. La mayor parte de los entrevistados concuerda en que el edificio no era adecuado para el funcionamiento de la institución debido a que se estaba ocupando la construcción de lo que había sido la cárcel, la cual, a pesar de haberse sometido a algunas modificaciones, no era un buen lugar para la actividad de la Escuela Granja (T2; T3; T4; T6, comunicaciones personales). Relatan que, en sus inicios, el inmueble conservaba las puertas de los calabozos, pequeñas ventanas con rejas, la construcción era de doble pared. Posteriormente, se hicieron remodelaciones cambiando puertas y colocando ventanas hacia el exterior (T4, comunicación personal).

En cuanto a la población de niños albergados ya mencionamos que la Escuela Granja estaba dirigida niños varones de 13 a 18 años inclusive, edad en la cual debían retirarse de la institución (Provincia de La

⁴ Todas las entrevistas fueron realizadas en agosto de 2010 con excepción de T7, la cual fue realizada en febrero de 2011.

Pampa, 1960). Según lo establecido en el Decreto-Ley N° 759 “luego de haber terminado el interno su preparación pertinente, es devuelto a la sociedad debidamente ubicado y también preparado para subvenir sus necesidades sin mayores sobresaltos (...)" (Provincia de La Pampa, 1960). A pesar de lo establecido por la ley, los testimonios son coincidentes al afirmar que no había un plan establecido para el retiro de los menores y su inserción en la sociedad.

El número de niños que fueron albergados oscilaban entre 30 y 50, según las necesidades de cada momento histórico y según el Decreto-Ley N° 759, la Escuela Granja estaba dedicada exclusivamente a la “reeducación de los menores-alumnos inadaptados, sin procesos criminales”. Teniendo en cuenta los testimonios, las causas principales por las cuales los niños llegaban a esta institución eran porque no tenían familia o bien la familia estaba disgregada por diversos motivos: padres separados que no podían mantenerlos, casos con padres en la cárcel, padres alcohólicos, abandono materno, madre prostituta, carencias materiales, miseria, hambre, niños que habían sufrido abuso (T1; T2; T3 ; T4 ; T6, comunicaciones personales).

Todas las fuentes concuerdan al referir la presencia de empleados a cargo de las distintas áreas dentro de la institución: ecónoma, cocineras, roperas, encargado de huerta, peón de patio, encargado de la limpieza, preceptores, directivos (Pérez, 1975; T1; T2; T3; T4; T5, comunicaciones personales). A pesar de que la institución contaba con personal para las distintas actividades de atención a los chicos y tareas domésticas, uno de los ex directores de la Escuela insiste en afirmar que la organización interna era al estilo familiar: “porque no teníamos cantidad de personal como para poder decir tenemos un restaurante y todo el mundo puede estar sentado, todos hacíamos algo, nos ha tocado pintar paredes, cambiar vidrios, como sería en una casa de familia, cada uno hacia dentro de lo que podía y sabía...” (T4, comunicación personal).

Respecto a la financiación, según lo establecido por el Decreto-Ley N° 759, la Escuela debía producir para su propio auto-abastecimiento como mínimo, y que en un futuro inmediato llegarían a vender los productos de la granja y trabajos de taller que cubrirían gran parte de los gastos que se ocasionaban con su funcionamiento (Provincia de La Pampa, 1960). No obstante lo establecido para la producción propia, en la práctica esto no pudo ser llevado a cabo, y si bien las actividades de taller y de huerta estuvieron presentes, esto no fue suficiente para el auto-abastecimiento y mucho menos, para la venta (T4, comunicación personal). Así es que para el manejo económico de la Escuela Granja, recibían la manutención desde el Ministerio de Bienestar Social (del cual dependían) y, los testimoniantes coinciden en que siempre hubo suficientes alimentos (T3, comunicación personal). También dicho organismo se encargaba de proveerles la vestimenta a los niños dos veces al año: una muda de verano y otra, de invierno. Pérez (1975) afirma que si bien la ropa tenía un aspecto semejante no eran iguales pues evitaban uniformar a los niños sumado a que algunos de los chicos recibían vestimenta por parte de sus padres.

En lo que respecta al régimen de vida de los menores internados, en primer lugar, hay que dejar en claro que se trataba de un régimen semi-cerrado pues si bien los niños vivían allí, también estaban insertos en la comunidad, fundamentalmente por medio de las instituciones de educación formal y de clubes deportivos (T1, T2, T3, T4, comunicaciones personales). Además estaba previsto en el funcionamiento de la institución, que los días sábados, domingos y feriados los chicos pudieran salir libremente desde el mediodía hasta el horario de la cena (Pérez, 1975). Por otro lado, las personas contactadas ponen el acento en la existencia de un programa de padrinazgos. Esto consistía en encontrar, para cada niño, una familia de la ciudad de General Pico que se ocupara de suplir algunas de las necesidades materiales, como darles vestimenta y, principalmente, que los llevaran los fines de semana a sus hogares y que participaran de la vida familiar.

Fin del Hogar Escuela Granja Taller

En la segunda mitad de la década del 70 comienza un período de transición en donde se cierra la Escuela Granja Taller como institución de menores para dar lugar a un nuevo programa: los Pequeños Hogares. Si bien no se ha podido hallar ninguna documentación que especifique el año concreto en que se cierra la Escuela Granja, a partir de los testimonios se puede afirmar que en 1977 se comienza con este proceso, y que para 1980 habría comenzado a funcionar el Programa de Pequeños Hogares (T8, comunicación personal).

El cierre de la Escuela Granja no es un hecho desvinculado del resto de la política provincial si no que desde 1977 las cuatro macro-instituciones existentes en La Pampa comienzan a cerrarse. Es así que en General Pico, el edificio que ocupaba la Escuela Granja se demuele para construir en el mismo predio las casas destinadas a los Pequeños Hogares (T4; T8, comunicaciones personales). Los testimoniantes concuerdan, a la hora de intentar explicar las razones del cierre, en que las macro instituciones no resultaban adecuadas para albergar niños. Uno de ellos manifiesta que a pesar del esfuerzo que hicieran los directivos en procurar un ambiente familiar, al convivir 30 o 40 chicos juntos “con las situaciones personales de cada uno, las diferencias entre ellos, sumado a que la adolescencia es una etapa evolutiva complicada”, tal objetivo se vuelve imposible (T2; T4; T6, comunicaciones personales).

El último director de la Escuela Granja, explica que fue él, junto con otras personas, uno de los que elaboró el Proyecto de los Pequeños Hogares. Afirma que si bien esta institución cobijó a chicos que de otra manera, no hubieran tenido donde estar, la experiencia de tantos años le había demostrado que “una institución de ese tamaño no daba buenos resultados” y que era necesario, entonces, reducirla. Es así, entonces, que entre el año 1977 y 1978 se habría derribado el viejo edificio y se construyó un complejo de 5 casas y las oficinas de la administración para la puesta en marcha de los Pequeños Hogares (T2; T4, comunicaciones personales).

Pequeños Hogares

A nivel nacional el programa de Pequeños Hogares se proyectó en 1971 y recién el 11 de diciembre de 1975 se creó por resolución N°71 en el Ministerio de Bienestar Social año en el que, según los informes nacionales, el Programa de Pequeños Hogares comenzó a implementarse (Dona&Gómez, 2007; Sardá, 2012). De hecho, la reglamentación de los Pequeños Hogares de la provincia de La Pampa, se inspiró en un documento escrito por la Subsecretaría del Menor y la Familia, dependiente del Ministerio de Acción Social de la Nación. Este documento circuló con el nombre de “Jornadas Nacionales sobre PEQUEÑOS HOGARES: Conclusiones Generales”. Lamentablemente, este escrito no tiene fecha así que no podemos afirmar con precisión cuando se llevaron a cabo dichas jornadas pero todo haría suponer que para el año 1977 la provincia de La Pampa ya tenía en sus manos este trabajo escrito que le sirvió para fundamentar su legislación (Ministerio de Acción Social, s/f; Provincia de La Pampa, 1977).

En las mencionadas “Conclusiones Generales”, aparece el concepto de familia con mucho énfasis, pues se afirma que ésta es la célula de la sociedad en tanto modelo insustituible para orientar el desarrollo integral del niño, para proveer al desarrollo de su personalidad y proporcionarle el necesario aprendizaje de vida. Es por ello que proponen un sistema que, no se trata de una Mini-Institución, si no de un Pequeño Hogar donde habiten niños en situación de riesgo con un matrimonio a cargo de ellos, que cumplan los roles paternos para hacer posible un buen proceso de identificación, diferenciación y pertenencia en los niños (Ministerio de Acción Social, s/f; Provincia de La Pampa, 1977).

A diferencia de la Institución que describimos anteriormente, la Escuela Granja Taller, no es posible detallar los distintos aspectos de los Pequeños Hogares de una manera homogénea ya que, su misma historia, está marcada por modificaciones y rupturas que nos obligan a señalar, por lo menos, 2 grandes etapas: la primera, que va desde la creación de los Pequeños Hogares en 1977 hasta el año 2000 y un segundo momento que abarcaría desde el 2000 hasta el año 2010. Durante la primera etapa, el denominador común fue el sistema de funcionamiento de los Hogares, a cargo de un matrimonio. A partir del 2000, se evidenció el desgaste de este modo de funcionamiento y se fueron cerrando uno a uno los Hogares. En el 2004, un grupo de profesionales elaboró un Proyecto de Pequeños Hogares remplazando la figura del matrimonio por la de operadores sociales, el cual se puso en funcionamiento en el 2005.

Primera etapa “a cargo de matrimonios”: 1977-2000

La implementación de estos pequeños hogares surge de la revisión del criterio de trabajo que hasta entonces había tenido la Dirección de La Familia y el Menor, que se basaba en la creencia de que para formar a un niño, lo más adecuado era su internación en un establecimiento donde los diversos regímenes de tratamiento lo fueran formando desde su infancia hasta la adolescencia de modo tal que, al llegar a la

mayoría de edad, podía egresar formado y preparado para la vida en sociedad. No obstante, luego de muchos años de aplicar este criterio, aquellos que se encontraban trabajando con esta población de niños llegaron a la conclusión que si bien se asistió, protegió, enseñó y educó, este sistema adolecía de mecanismos imprescindibles para la formación integral del menor y su socialización (Giacomino, Alvarez, Lambert, Boeris, Powel, Sanchez, Simonetti, 1990). En síntesis, el nuevo Programa pretendía evitar la internación en macroinstituciones, consideradas lugares que impedían la posibilidad de que los niños trasmitiesen sus emociones, experiencias y, por ende, no eran el lugar adecuado para acoger a aquellos niños que ya habían sufrido un abandono (Giacomino et al, 1990; T8, comunicación personal).

Así es que en 1977 se reglamentó mediante Decreto el funcionamiento de los Pequeños Hogares y, a partir de 1980, comienzan, efectivamente, las actividades en distintas localidades de la provincia. Durante este primer momento, la característica fundamental era que los Pequeños Hogares estaban a cargo de matrimonios de la comunidad que se postulaban voluntariamente para este fin. Dicho matrimonio se trasladaba a una casa dispuesta para este objetivo por el Ministerio y allí debían ocuparse de los niños que se les entregara además, de sus hijos propios. Para el sostenimiento del Hogar, el Estado les otorgaba una suma de dinero por cada niño albergado (T3; T4; T10; T11; T8, comunicaciones personales).

El concepto de Pequeño Hogar reivindica a la familia como célula de la sociedad y es definido por el Ministerio de Bienestar Social como aquel “sistema que brinda a los menores una familia que lo incorpora, con las características de un hijo, hasta tanto la recuperación de la familia (en los casos que corresponda) permita el reintegro a su hogar” (Provincia de La Pampa, 1977; Giacomino et al, 1990).

En la Zona Norte de la provincia se construyeron viviendas especialmente destinadas para la instalación de los Pequeños Hogares en distintas localidades: En Realicó, Intendente Alvear, y en General Pico. En el caso de esta última ciudad, en el mismo terreno donde había estado la Escuela Granja se demolió el viejo edificio y se construyeron 5 casas (T3, T4, T8, comunicaciones personales). Las casas que fueron construidas eran espaciosas y cómodas, estaban compuestas por una gran cocina, un living-comedor espacioso, 4 habitaciones, 3 baños y un lavadero. Los testimoniantes las recuerda como “casas muy bien instaladas, con todos los chiches, muy confortables, bonitas, amplias, con todo” (T3; T4; T10; T11; T2; T4; T8, comunicaciones personales).

Los Pequeños Hogares albergaron niños de 0 a 21 años, de ambos sexos (Provincia de La Pampa, 1977; Giacomino et al, 1990; Ministerio de Bienestar Social, 2000; T10; T11, comunicaciones personales). La cantidad de niños en cada Hogar han oscilado entre 4 y 8, según las circunstancias de los distintos momentos y la demanda de niños que necesitaban ser albergados en algún sitio. Cuando los niños eran hermanos entre sí, se procuraba que éstos no fueran separados (T4, comunicación personal).

Las causas por las cuales los niños tenían que ser internados en los Pequeños Hogares fueron, fundamentalmente, por la ausencia de la familia biológica o con conflictos en ella: fallecimiento de los padres, padres separados, familias monoparentales, abandono, negligencia, padres alcohólicos, madres prostitutas, violencia machista, niños golpeados, niños violados, niños que mendigaban a causa de la pobreza. Las asistentes sociales señalan que las problemáticas de los chicos que llegaban eran “las de siempre” y que, en cambio, en la actualidad, las problemáticas son mucho más complejas por la droga (T4; T10; T8, comunicaciones personales).

El régimen de vida debía ser el mismo que en cualquier familia común (Giacomino et al, 1990). El artículo 2 del ya mencionado Decreto establece: “La vida en cada casa responderá al esquema de una familia numerosa con hijos de varias edades. La esposa coordinará la vida del hogar y el esposo será el jefe”. Se procuraba que las actividades diarias fueran las mismas que cualquier otra familia. Por ello, se dejaba libertad a los matrimonios encargados para pautar la vida cotidiana, siempre que se respetaran las normas y se cuidara correctamente de los chicos.

De lo mencionado anteriormente se evidencia que Pequeños Hogares eran una institución abierta pues los niños estaban involucrados en las actividades de la comunidad tanto escolares, laborales, recreativas, salidas con amigos y podían moverse con libertad. Ahora bien, debido a que estos menores estaban bajo guarda judicial, en caso de que no volvieran a la casa o presentaran algún problema los padres sustitutos debían informar al organismo técnico-administrativo del Ministerio.

Fin de esta primera etapa

Ante la ausencia de documentación que registre el cierre de los Pequeños Hogares, y aún cuando los distintos testimoniantes no coinciden exactamente en las fechas, se puede afirmar que en el año 2000 deja de funcionar, en la Zona Norte, el Programa de Pequeños Hogares con sistema de matrimonios a cargo. Esta misma situación se fue dando en el resto de la provincia de La Pampa en la cual, algunos años antes o después a esa fecha, se terminaron por cerrar en todas las localidades (T3; T4; T8; T9, comunicaciones personales).

Entre las causas del cierre de los hogares, desde la perspectiva de las profesionales, podemos distinguir dos motivos fundamentales: a) Por un lado, los profesionales del equipo técnico consideraron que el hecho de que los chicos habitaran en estos Hogares los hacía “distintos” a los demás y que eso era perjudicial para la formación de su identidad, siendo mucho mas favorable que estuvieran en una Familia Sustituta o de Contención. Entonces, se comienza a fortalecer ese Programa y los niños eran derivados allí. b) Otra de las causas que las profesionales nombran es la problemática constante con los matrimonios a cargo. Además, explican que con el paso del tiempo los matrimonios que se presentaban tenían el mismo tipo de problemáticas que las familias biológicas de los niños y, cada vez más, se evidenciaba que la motivación por la cual se acercaron al programa fue para compensar carencias económicas propias. Por supuesto que este último aspecto tiene que ver con los cambios socio-económicos que ocurrieron en la sociedad argentina durante la década del 90 y que, obviamente, impactaron en las instituciones (Giacomino et al, 1990; T3; T4; T8; T9, comunicaciones personales).

Segunda etapa “a cargo de operadores”: 2000 – 2010

El cierre de los Pequeños Hogares no fue un suceso que se dio de un día a otro debido a una decisión política o técnico-administrativa. Al contrario, esto fue un proceso que llevó varios años y más bien se debió a un progresivo desgaste. Se puede afirmar, entonces, que para el año 2000 ya no estaban funcionando las cinco casas originalmente construidas con matrimonios a cargo porque éstos se comenzaron a retirar del sistema y no fueron suplantados por otros. Es así que durante el período que va del 2000 al 2005 se van cerrando de a uno los hogares. De esta manera, por algunos meses ninguna de las casas fue destinada para albergar niños hasta que, en el 2005, se reactivan los Pequeños Hogares bajo un nuevo sistema (T5, comunicación personal)

Esta segunda etapa se inicia con una propuesta que surge de algunos miembros del equipo técnico de la Delegación Zona Norte debido a la urgencia de dar respuesta a la demanda permanente del Juzgado de la Familia y el Menor sobre la atención de niños y adolescentes. Dicha propuesta es plasmada en un documento que intenta regular el funcionamiento de los Hogares pero que no fue reglamentado por ley (Ministerio de Bienestar Social, 2004).

Estas profesionales entendieron que el sistema de Pequeños Hogares a cargo de matrimonios ya no era viable por todos las dificultades que presentaron, sumando a ello una multi-problematicidad de las situaciones que abordaban: violencia física, psicológica y sexual; delincuencia; adicciones; suicidio; patologías psiquiátricas; abandono; fugas; entre otras. Frente a esto, proponen como una alternativa posible para albergar a estos niños un sistema de Pequeños Hogares pero reemplazando la figura del matrimonio por un grupo estable de operadores sociales. A este Proyecto lo denominaron “Comunidad-Hogar” (Ministerio de Bienestar Social, 2004). Posteriormente a la implementación de este Proyecto, se cambio la denominación de “Pequeños Hogares” por “Residencia para menores en riesgo”, que aún hoy conserva (T7, comunicación personal).

Las actividades de este Programa se inician en septiembre de 2004 como una prueba piloto con un grupo de adolescentes y se implementa definitivamente en enero del 2005. En ese momento, se reabren las actividades en dos Hogares: en uno de ellos se instala el Hogar para adolescentes varones y, en el otro, el Hogar para adolescentes mujeres (Ministerio de Bienestar Social, 2004; T5; T7; T13, comunicaciones personales).

Los Hogares de Adolescentes albergan chicos de 10 a 18 años, separados por sexo: uno de los Hogares es exclusivo para mujeres y el otro, para hombres (T5; T7; T13, comunicaciones personales). Se considera que la cantidad de menores albergados no debe superar-como situación ideal- en número de siete

personas, debido a la capacidad de las instalaciones edilicias aunque, dependiendo de la demanda este número puede variar (Ministerio de Bienestar Social, 2004).

Como causas de internación aparecen es este momento, los mismos motivos que en los períodos anteriores pero sumado a nuevas problemáticas. Dentro del primer grupo, el equipo técnico enumera mal trato, abuso, negligencia, abandono (T5; T7, comunicaciones personales). Entre las nuevas causas de internación, las profesionales explican, con cierto asombro, que hay una ausencia de responsabilidad parental. Es decir que aún cuando los padres tendrían condiciones suficientes, tanto material como psicosocialmente, para encargarse de sus hijos, no lo hacen solamente “porque les molestan o ya no los quieren” (T7; T9; T8, comunicaciones personales).

En la planificación del Proyecto se estableció que la organización del Hogar de Adolescentes sería similar a la de una familia, a través de la convivencia cotidiana de los menores entre ellos y los operadores, con pautas de convivencia y límites explícitos, procurando que se establezca un lugar de contención e integración (Ministerio de Bienestar Social, 2004). No obstante esto hay que notar que tenían un régimen de funcionamiento de institución semi-cerrada pues si bien están en contacto con distintas instituciones de la comunidad, cuando salían del predio donde se encontraban sin el debido permiso, se hacía una denuncia de fuga a la comisaría cuarta -comisaría de menores- y se rastreaba a los chicos para que vuelvan al Hogar.

En cuanto a esta segunda etapa, muchos de los testimoniantes expresan su desacuerdo o, al menos, su desconfianza a la efectividad de los Hogares de Adolescentes bajo el sistema de Operadores Sociales. Ellos afirman que a pesar de las dificultades con los matrimonios, era preferible el anterior sistema de funcionamiento al actual (T3; T9, comunicaciones personales). El argumento que aparece con más fuerza es el hecho de que con el matrimonio a cargo, los niños tenían una continuidad en el vínculo y la figura materna y paterna servía de contención emocional. Al contrario, indican que como los operadores van rotando en turnos, los chicos captan el modo de reaccionar que tiene cada cuidador frente a las distintas circunstancias y “terminan ellos manejando la vida interna del Hogar” (T3; T5; T9, comunicaciones personales).

Conclusiones

Uno de los aspectos que consideramos fundamental cuando iniciamos esta investigación, se relacionaba con las continuidades y rupturas en las instituciones a través del tiempo en función de la legislación vigente. Cuando se iniciaron las actividades de las macro-instituciones en La Pampa, regía en el país la ley de patronato. A nivel provincial, el Decreto-Ley 987/57 denominado “Fijando normas para el funcionamiento de la dirección general de protección al menor” respondía palmaríamente a la filosofía del patronato del Estado. El impacto de esas leyes es muy claro en el funcionamiento de la Escuela Granja, pues su reglamentación establecía que estaba dedicada exclusivamente a la “reeducación de los menores-alumnos *inadaptados*, sin procesos criminales” y “los padres, tutores y guardadores de menores-alumnos o cualquier persona que tuviera conocimiento del *abandono moral o material* de un menor, podía denunciar o comunicar tal situación a los efectos de la internación del mismo”. Es decir, los atributos centrales de la *doctrina de la situación irregular*, que tienen que ver con la acción indiscriminada por parte del poder judicial para disponer de los menores en peligro moral y material, estaban claramente expuestos.

Ahora bien, cuando en 1977 comenzaron a cerrarse estas primeras instituciones, la legislación seguía siendo la misma. Pero, como ya hemos analizado, el fundamento para concluir con esta etapa fue que la experiencia había demostrado que este tipo de albergues no era adecuado para la formación integral y la socialización de los menores.

Hacia 1977, cuando se reglamentó el funcionamiento de los Pequeños Hogares, seguía estando vigente la ley nacional 10.903. En 1979, la ley provincial 923 estableció que la Dirección de la Familia y el Menor, dependiente de la Subsecretaría de Promoción y Asistencia a la Comunidad del Ministerio de Bienestar Social, sería el organismo provincial encargado de ejercer la tutela de los menores comprendidos en el artículo 8 de dicha ley nacional; es decir, la Dirección de la Familia y el Menor podía “disponer como medida de amparo la internación de menores moral o materialmente abandonados o en peligro moral, dando inmediata intervención al juez”. Es decir, también allí se plasmó la *doctrina de la situación irregular*, aun cuando en lugar de internar a los menores en grandes instituciones, se los enviaría a los Pequeños Hogares.

Como explicamos, en 1989 se produjo un giro en materia de reglamentación con la Convención Internacional de los Derechos del Niño, ratificada por ley de la Nación 23849 e incorporada a la Constitución Nacional en la reforma de 1994. La provincia de La Pampa correspondió a la legislación nacional a través de la sanción de la Ley 1343/91, “Normas de protección a la minoridad”, en la que incorpora textualmente artículos de la Convención Internacional y, en 1994 con la ley 1556, “Normas complementarias para la protección integral para niños y adolescentes” la cual dispone sobre algunos derechos de los niños que no habían sido incorporados en la ley anterior.

Los cambios producidos en las instituciones de menores de la provincia de La Pampa desde la fecha de la sanción de estas leyes en adelante, pareciera que poco tienen que ver con ellas. Si bien, es posible verificar cambios y transformaciones, al mismo tiempo, los mismos coexisten con instituciones y prácticas, que se prolongan desde mucho antes de la vigencia de las leyes mencionadas. Es decir, que si bien el programa de Pequeños Hogares tuvo un cambio importante en el año 2000, dicho cambio se debió a la consideración que hicieron las profesionales acerca de que lo mejor para la formación de los niños era que estuviesen en una familia de contención en lugar del Hogar y, principalmente, a las problemáticas reiteradas con los matrimonios a cargo de los Pequeños Hogares que volvió insostenible aquel modo de funcionamiento.

En síntesis, es posible afirmar que las modificaciones y rupturas que sufrieron las Instituciones fueron más bien consecuencias del contexto histórico-institucional del país y la provincia, de las experiencias de trabajo, las necesidades reales y problemáticas cotidianas que fueron apareciendo en el trabajo de profesionales y funcionarios con esta población de niños en riesgo y, en cambio, el impacto de los cambios legislativos ha sido mínimo. Con respecto a esto, llama la atención que en esta investigación no se vislumbran cambios de envergadura en las instituciones de menores directamente relacionadas con los cambios político institucionales, muy especialmente con los cambios drásticos entre gobiernos democráticos y gobiernos de facto, escenario repetido en nuestro país desde 1958. Si bien el pasaje de las macro-instituciones a los pequeños hogares se dio en el contexto del autodenominado Proceso de Reorganización Nacional (último golpe militar de la Argentina), ni la documentación ni los testimoniantes mencionan a este hecho como una causa posible de las reformas en dichas instituciones. En cualquier caso, la situación no debería sorprender excesivamente. En primer lugar, desde el punto de vista fáctico, porque la dictadura militar iniciada en 1976, cuyo objetivo fue una represión amparada en un sistema de terror desde el Estado que no conocía precedentes y una concentración económica garantizada desde la centralidad del aparato del Estado, generó lo que el historiador Luis Alberto Romero denominó el desdoblamiento del Estado. De un lado un Estado clandestino y terrorista y del otro un Estado público cuya legislación ha sido calificado como anárquica y confusa (Romero, 2001). En ese contexto, el imperio del miedo y del silenciamiento de la sociedad, condujo a que la mayoría de las acciones cotidianas quedaron sometidas a la lógica de la dictadura. No obstante ello, en el tema que hemos investigado las relaciones entre prácticas vinculadas con la institucionalización de menores, y las instituciones de la dictadura admiten mediaciones complejas. En segundo lugar, desde el punto de vista teórico, Fernand Braudel ha evidenciado que numerosas veces a lo largo de la historia, las transformaciones de envergadura sólo se gestan en largos período de tiempo, lo que él denomina la *larga duración*. Por el contrario, el período que hemos investigado caería dentro de lo que Bradel denominara *corta duración*, o a lo sumo a esa instancia intermedia conocida como la *coyuntura* y que llega a abarcar varias décadas.

Precisamente al habernos centrado en esta investigación en una historia institucional particular, es posible que las periodizaciones políticas institucionales más clásicas y conocidas se muestren interpretativamente insuficientes. En cualquier caso, tampoco habría que descartar en futuras investigaciones que las relaciones entre los cambios políticos más conocidos y las instituciones de menores, a partir de otras variables estudiadas y desde otras perspectivas teóricas, también permitieran vislumbrar horizontes diferentes.

Referencias

- Askeland, L. (2006). *Children and youth in adoption, orphanages and foster care. Historical handbook and guide*. Westport-London: Greenwood Press

- Balsells, M. (2003). La infancia en riesgo social desde la sociedad del bienestar. Teoría de la Educación. *Educación y Cultura en la Sociedad de la Información*, 4, s/p.
- Beloff, M. (1999). Modelo de la Protección Integral de los Derechos del niño y de la Situación Irregular: un modelo para armar y otro para desarmar. En M. Beloff, M. Cillero, J. Cortés & J. Couso (Eds.), *Justicia y Derechos del Niño* (pp. 9-22). Santiago de Chile: Nuevamérica Impresores.
- Bising, N. E. (2009c). La infancia en la cuestión social: entre el poder médico y el saber legal (Universidad de Córdoba, mediados del siglo XX). *Trabajo y Sociedad*, 13 (VII), 1-10.
- Bising, N. E. (2010a). La construcción socio-jurídica de la niñez pobre. Córdoba, Argentina. Siglos XIX-XX. *Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos*. Toronto, Canadá del 6 al 9 de octubre de 2010. Mimeo
- Bising, N. E. (2012). La Relación Estado Familia e Infancia en la Argentina. El Proceso de Construcción de la Infancia. En, Bising, N. E, *La construcción socio jurídica de la infancia – Córdoba, Argentina. Siglos XIX y XX*. Berlín: Editorial Académica Española
- Bringiotti, M. (1999). *Maltrato infantil*. Madrid-Buenos Aires: Niño y Dávila Editores
- Braudel, F. (2006). La larga duración. *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, 5, 1-36.
- Ciafardo, E. (1992). *Los niños en la ciudad de Buenos Aires (1880-1910)*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Cillero Bruñol, M. (1999). El interés superior del niño en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. En M. Beloff, M. Cillero, J. Cortés & J. couso (Eds.), *Justicia y Derechos del Niño* (pp.46-63). Santiago de Chile: Nuevamérica Impresores.
- Cillero Bruñol, M. (s/f). *Infancia, autonomía y derechos: una cuestión de principios*. Descargado el 30/08/2013 de http://www.iin.oea.org/Infancia_autonomia_derechos.pdf
- Ciorda, C. (2010). Entre lo público y lo privado: una heterogénea trama entre las instituciones dedicadas al cuidado de la infancia. En: I. Cosse, V. Llobet, C. Villalta y M. C Zapiola (eds.), *Infancias: políticas y saberes en Argentina y América Latina (siglos XIX y XX)*, (pp. 365- 385). Buenos Aires: Editorial Teseo
- Cooter, R. (Ed.). *In the name of the child. Health and welfare, 1880-1940*. London-New York: Routlede.
- De la Iglesia, D. (2007). La protección del menor en situación de riesgo según la ley Nro 1270 de la provincia de La Pampa. Tesina Facultad de Derecho. Mimeo.
- Dona, P. & Gómez, D (2007). Informe: Políticas Públicas de Infancia en la Ciudad de Buenos Aires. El caso de los espacios residenciales para acogimiento de niñas, niños y adolescentes. *Observatorio de jóvenes del instituto Gino Germani*. Gentileza de los autores (página web caída).
- Dona, P. & Gómez, D (2008) Residencias Convivenciales y Políticas de Infancia: la compleja relación entre las ONG's y el Estado. Ponencia presentada en *VI Jornadas de Investigación Social sobre la niñez, la adolescencia, la CIDN y las prácticas sociales*. 18, 19 y 20 de septiembre de 2008. Universidad Nacional del Sur. Bahía Blanca. Mimeo.
- Fernández-Hasan, A (2007) Reconsideraciones en torno a los derechos de la Niñez y la Adolescencia. *Kairos Revista de temas Sociales*, 20, 1-13. Descargado el 30 de mayo de 2010 de <http://www.revistakairos.org/k20-archivos/FHassan.pdf>
- Freddman, D. (2004). Función normativa del interés superior del niño. *Revista ¿Más Derecho?*, 4 (IV), 495-513.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia-UNICEF- (2006). Convención sobre los derechos del niño. Descargado el 08/04/2010 de http://www.unicef.org/spanish/crc/index_30229.html 2006
- García-Méndez, E. (1994). *Derecho de la infancia-adolescencia en América latina: De la Situación Irregular a la protección Integral*. Santa Fé de Bogotá: UNICEF
- García-Méndez, E (1995). Infancia y derechos humanos. En A. A. Cançado-Trindade & L. González-Volio (Eds.), *Estudios básicos de Derechos Humanos II* (pp. 291-314). San José, C.R.: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Giacomino, E., Alvarez, N., Lambert, R., Boeris, M., Powel, C., Sanchez, A. & Simonetti, M. (1990). Pequeños Hogares en crisis. Mimeo.

FARIAS-CARRACEDO

- Gómez, D. (2004c). Genealogía del concepto de Patronato de Menores. Prácticas institucionales desde el torno de la Casa de Expósitos a la ley 10.903. *II Congreso Nacional de Sociología. VI Jornadas Nacionales de Sociología “¿Para qué la sociología en la Argentina actual?”*. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales. Mimeo.
- Gómez, D. & Dona, P. (2010). El acogimiento residencial como dispositivo de protección integral: análisis del binomio Estado-Organizaciones de la Sociedad Civil. Ponencia presentada en *Precongreso Sud Americano Sobre los Derechos de la Niñez y Adolescencia “Ciudadanía de la Infancia en el Bicentenario. Desde las Políticas Públicas a las prácticas en la restitución de Derechos, frente al nuevo escenario global*. Morón, Argentina 12 y 13 de Agosto de 2010. Mimeo.
- Grinberg, J. (2008). Transformaciones en el tratamiento de la niñez en riesgo. Reflexiones sobre un dispositivo de protección a la infancia en la Ciudad de Buenos Aires. *Cuadernos de Antropología Social*, 27, 156-173.
- Grinberg, J (2010^a). La notion d'abus sexuel: réflexions sur une catégorie. En Véronique Blanchard, Jean-Jacques Yvorel et Régis Revenin (Eds.), *Les jeunes & la sexualité : initiations, interdits, identités (19e-21esiècle)*. Paris: Editions Autrement.
- Grinberg, J. (2010). De “malos tratos”, “abusos sexuales” y “negligencias”. Reflexiones en torno al tratamiento estatal de las violencias hacia los niños en la Ciudad de Buenos Aires. En C. Villalta (Ed.), *Infancia, justicia y derechos humanos* (pp. 73-108). Buenos Aires: Bernal
- Klappenbach, H. (2012). Informes sobre formación universitaria en Psicología en Argentina. 1961-1975. *Revista Interamericana de Psicología/Interamerican Journal of Psychology*, 46 (1), 181-192.
- Klappenbach, H. (2014). Acerca de la metodología de investigación en la historia de la psicología. *Psykhé*, 23 (1): 1-12.
- La nueva ley del Niño: cambio histórico con una transición delicada (2005, noviembre). *Periodismo social*. Descargado el 20/06/2010 de [2005http://www.periodismosocial.net/area_infancia_informes.cfm?ah=157](http://www.periodismosocial.net/area_infancia_informes.cfm?ah=157)
- Levine, M. & Levine, A. (1992). *Helping children: A social history*. New York: Oxford University Press.
- Macnicol, J. (1992). Welfare, wages and the family: child endowment in comparative perspective, 1900–50. In R. Cooter (Ed.), *In the name of the child. Health and welfare, 1880-1940* (pp. 244-275). London-New York: Routledge.
- Magistris, G. Barna, A & Ciordia, C. (2012). Dilemas y sentidos en disputa acerca del binomio institucionalización-desinstitucionalización la provincia de Buenos Aires. *Actas del V Congreso Internacional de Derechos del Niño. San Juan*. Mimeo
- Ministerio de Acción Social, Subsecretaría del Menor y la Familia (s/f). *Jornadas Nacionales sobre PEQUEÑOS HOGARES*. Mimeo.
- Ministerio de Bienestar Social, Subsecretaría de Promoción y Asistencia a la Comunidad (2000). *Formulación de los programas en ejecución. Año 2000*. Santa Rosa: Ministerio de Bienestar Social. Provincia de La Pampa
- Ministerio de Bienestar Social, Subsecretaría de Política Social, Delegación Zona Norte (2004). *Proyecto Comunidad-Hogar*. Mimeo.
- Minyersky, N. & Herrera, M. (2006). Autonomía, capacidad y participación a la luz de la ley 26.061. En E. García Méndez (Ed.), *Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Análisis de la ley 26.061* (pp. 43-70). Buenos Aires: Fundación Sur- Editores del Puerto.
- Montero, I. & León, O. G. (2002). Clasificación y descripción de las metodologías de investigación en psicología. *Revista Internacional de Psicología Clínica y de la Salud*, 2(3), 503-508.
- Montero, I. & León, O. G. (2005). Sistema de clasificación del método en los informes de investigación en psicología. *Revista Internacional de Psicología Clínica y de la Salud*, 5(1), 115-127.
- Morell, L. & Jin Bee Tan, R. (2009). Validating for use and interpretation. A mixed methods contribution illustrated. *Journal of Mixed Methods Research*, 3(3), 242-264.
- Mussa, L (S/F). Fundación Sur: La dimensión política de la ley 26.061. Descargado el <http://www.surargentina.org.ar/editorial-sept.htm> descargado el 26/05/10
- Myers, J. (2008). A Short History of Child Protection in America. *Family Law Quarterly*, 4 (3), 449-463.

- Nación Argentina. Secretaría de Derechos Humanos (2006). *Privados de libertad. Situación de niños, niñas y adolescentes en la Argentina*. Buenos Aires: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
- Naciones Unidas (2009). Convención sobre los Derechos del Niño. Comité de los Derechos del Niño. *Observación General N°12. El Derecho del Niño a ser escuchado*. Descargado el 30/04/2013 de www.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/.../CRC-C-GC-12_sp.doc
- Niles, C (2005). El tratado de los derechos del niño celebra su décimo sexto aniversario. *Unicef, por qué lo hacemos*. Descargado el 8/04/2010 de http://www.unicef.org/spanish/why/why_29997.html
- Nilo, S. (1991). Los Medios de Comunicación Social en los Derechos del Niño. En E. García Mendez & M. Bianchi (Eds.), *Ser niño en América Latina. De las necesidades a los derechos* (pp.111-154). Buenos Aires: UNICRI/Galerna.
- Noceti, M. M. (2005). “Organizaciones fuertes”. Presencia y decisión en el devenir de las políticas públicas dirigidas a niños en riesgo social en la provincia de Buenos Aires. *E-l@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, 3(11), 17-29.
- Organización de las Naciones Unidas (1989). *Convención Internacional de los Derechos de Niño*. Descargado el 24/05/2010 de <http://derechos.educ.ar/docente/convencion/convencion.htm>
- Pérez Álvarez de, Y. (1975). Recomendaciones del servicio social en relación con la protección del menor carenciado. Tesina de grado. Instituto Católico de Cultura Integral de La Pampa. Escuela de Servicio Social. Mimeo
- Piñeda, M. A. (2012). Psychology Publications by Professors at Argentine Psychology Programs: 1958-1982. *Revista Interamericana de Psicología*, 46(1), 585-596.
- Provincia de La Pampa (1957a). Decreto-Ley N° 987. Santa Rosa: Autor.
- Provincia de La Pampa (1972). Ley N° 923. *Boletín Oficial* 1275, 822.
- Provincia de La Pampa (1991). Ley N° 1343. *Boletín Oficial* 1926, 1546-1547.
- Provincia de La Pampa (1994). Ley N° 1556. *Boletín Oficial* 2067, 1002-1003.
- Provincia de La Pampa (1960). Decreto-Ley N° 759. *Boletín Oficial* 282, 374-375.
- Provincia de La Pampa (1977). Decreto N° 3447. *Boletín Oficial* 1199, 1855-1859.
- Powell, J. (1991). Orphancare to permanency planning-two centuries of residential group care. The experience of two southern states. *Residential Treatment for Children & Youth*, 9(1), 85-95.
- Puebla, M. (2005). *Democracia y Justicia penal juvenil. Doctrina e intervención*. San Juan. Fundación Universidad Nacional de San Juan.
- República Argentina (1919). Ley N° 10.903. Ley de Patronato de Menores. República Argentina: autor
- Sardá, L. (2012). *Situación de Niños, Niñas y Adolescentes sin Cuidados Parentales en la República Argentina*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación - Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Descargado el 18/02/2014 de <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/27%20Situacion%20ni%C3%B1os%20sin%20cuidados%20parentales.pdf>
- Tabak, N. (2014, septiembre, 10). Zona de promesas. *Infobae*. Descargado el 3/10/2014 de <http://www.infobae.com/2014/09/25/1597391-zona-promesas>
- Tashakkori, A. & Creswell, J. W. (2007). The new era of mixed methods. *Journal of Mixed Methods Research*, 1(1), 3-7.
- Zapiola, M. C (2006). ¿Es realmente una colonia? ¿Es una escuela? ¿Qué es?. Debates parlamentarios sobre la creación de instituciones para menores en la Argentina, 1875-1890. En J. Suriano & D. Lvovich (Eds.), *Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina, 1870-1952* (pp. 65-88). Buenos Aires: Prometeo/UNGS.
- Zapiola, M. C (2007). La invención del menor: representaciones, discursos y políticas públicas de menores en la ciudad de Buenos Aires, 1882-1921. *Tesis presentada ante el Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de General San Martín para optar por el título de Magíster en Sociología de la Cultura y Análisis Cultural*. Maestría, UNSAM, Buenos Aires, 2007.

FARIAS-CARRACEDO

Zapiola, M. C (2010). La Ley de Patronato de Menores de 1919: ¿una bisagra histórica?. En L. Lionetti & D. Míguez (Eds), *Las infancias en la historia argentina. Intersecciones entre prácticas, discursos e instituciones (1890-1960)* (pp. 117-132). Buenos Aires: Prohistoria

*Received: 06/27/2016
Accepted: 07/14/2016*