



**FILO:UBA**  
Facultad de Filosofía y Letras  
Universidad de Buenos Aires

G

# La cuestión social de la infancia abandonada y delincuente: debates y políticas públicas. Buenos Aires (1910-1931)

Autor:

Aversa, María Marta

Tutor:

S.n

2003

Tesis presentada con el fin de cumplimentar con los requisitos finales para la obtención del título Licenciatura de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires en Historia.

Grado



**FILO:UBA**  
Facultad de Filosofía y Letras

FILODIGITAL  
Repositorio Institucional de la Facultad  
de Filosofía y Letras, UBA

TESIS 10-2-14

FACULTAD de FILOSOFIA y LETRAS	
Nº 809.373	MESA
21 AGO 2003 DE	
Agr.	ENTRADAS

Tesis de Licenciatura

**La cuestión social de la infancia  
abandonada y delincuente:  
debates y políticas públicas.  
Buenos Aires (1910-1931)**

María Marta Aversa

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES  
FACULTAD DE FILOSOFIA Y LETRAS  
Dirección de Bibliotecas

**Indice temático.**

I.	<u>La dimensión social de la infancia abandonada, Buenos Aires ( 1910-1931). De la protección al patronazgo.</u>	
1.	Contexto histórico -----	5
2.	En torno al debate de la cuestión social -----	10
3.	La infancia como categoría de análisis -----	31
4.	Hacia un enfoque social de la infancia abandonada -----	40
II.	<u>La infancia abandonada en Buenos Aires.</u>	
1.	La situación de la niñez ( 1910-1931) -----	45
2.	Configuración ideológica-política de la infancia -----	62
3.	El complejo asilar: instituciones públicas y privadas -----	78
III.	<u>Antecedentes a la ley Agote. De la tutela provisoria al patronato.</u>	
1.	Evolución de la situación de la niñez -----	90
2.	Sistema y reglamentación vigente -----	93
3.	Proyectos de protección a la infancia -----	103
IV.	<u>La conformación de un marco legislativo: Ley de Patronato de menores ( 10.903).</u>	
1.	Evolución del proyecto legislativo -----	115
2.	El debate -----	132
3.	Balance de la ley 10.903 -----	142
V.	<u>La institucionalización del patronato sobre la infancia pobre.</u>	
1.	Las nuevas instituciones -----	145
2.	Hacia una política centralizada: la creación del Patronato Nacional de menores -----	161
	-----	
	<u>Reflexiones finales.</u> -----	166

## Introducción.

El objetivo central de este trabajo es indagar en la cuestión social de la infancia abandonada y delincuente, en la ciudad de Buenos Aires durante las tres primeras décadas del siglo XX. En estos años, el historiador puede acercarse a una concepción particular del problema de los niños huérfanos, mendigos, vagabundos o delincuentes, que promovió extensos debates y moldeó los primeros intentos de intervención pública en el área de la niñez.

Tema durante bastante tiempo marginal en la historiografía de la cuestión social, pero a la vez objeto de estudio que se inscribió en trabajos de diversos tipos que oscilan entre la omisión de las transformaciones que afectaron al campo de la infancia o bien enmascarados dentro de conjuntos funcionales y sistemáticos que efectuaron el estudio de la infancia a partir de intervenciones profesionales y disciplinarias. La presente reconstrucción de la concepción de la infancia y su implicancia en la implementación de nuevas funciones del estado se efectuó a través de una mirada crítica de los documentos públicos y privados y de las diferentes publicaciones de la época (periódicos, revistas académicas, diarios y libros). Los contenidos históricos acerca del sujeto estudiado reaparecen para la mirada exhaustiva del historiador, permitiendo el reencuentro de la infancia con un contexto más amplio de enfrentamientos y luchas sociales y políticas de su tiempo.

La hipótesis central del trabajo se propone planear que la cuestión social de la infancia abandonada tuvo un rol central durante los primeros años del siglo XX (1910-1930) para las clases dirigentes, inmersas en una compleja operación: que en primer lugar, conformaba su mirada de las clases trabajadoras, para luego emprender la búsqueda de la normalización de los problemas sociales y la creación de consenso para el orden político futuro.

El primer capítulo abarca las tensiones teóricas que aparecen en el intento de analizar el problema de infancia dentro del contexto de emergencia de la cuestión social en Argentina a principios del siglo XX.

El segundo capítulo se propone construir la dimensión real del fenómeno de la niñez abandonada y en peligro moral en la ciudad de Buenos Aires. La cual fortaleció la mirada

intelectual y política del problema, que se vislumbra en la concepción que la élite intelectual y política tuvo en torno al problema y sobre las posibles estrategias de normalización.

El tercer capítulo constituye un intento de reseñar las diferentes propuestas públicas y privadas orientadas a la protección de la infancia, remarcando la evolución histórica de las figuras, instituciones y disposiciones legales vigentes para el tratamiento de los niños huérfanos y delincuentes.

El cuarto capítulo se centra, especialmente, en el proyecto de ley 10.903 que institucionalizó la figura del patronato público de menores, incorporando al análisis la presentación del proyecto, su debate y su posterior implementación.

El último capítulo propone descubrir las primeras instancias críticas que se presentaron para los intelectuales y agente políticos al trasladar el nuevo marco legal al campo de la práctica institucional de la minoridad.

En síntesis, este trabajo intenta abordar escasamente transitado por la historiografía argentina y lograr un acercamiento histórico al problema de la infancia pobre conectando las transformaciones en la esfera privada de las familias populares con la mirada y estrategia de las instituciones públicas y sus agentes políticos.

## Capítulo 1. La dimensión social de la infancia abandonada, Buenos Aires (1910-1931) : De la protección al patronazgo.

Este trabajo intenta indagar acerca de la problemática de la infancia abandonada en la ciudad de Buenos Aires ( 1910- 1931 ) en un momento en el cual desde el estado se debatieron y diseñaron políticas tendientes al control y normalización de lo que era considerada "la infancia peligrosa".

Los niños fueron destinatarios directos de los procedimientos disciplinarios que se ejecutaban desde el estado, convirtiéndose en sujeto del discurso científico y político a la vez que objeto de observación, prevención y control. Este desplazamiento conceptual hacia el niño lo convierte en el núcleo estratégico del ajuste del proyecto de modernización , en su doble rol de futuro ciudadano y futuro trabajador.

En este análisis enfocamos principalmente nuestra mirada sobre los niños pertenecientes a los sectores populares. Fue a ellos a quienes las autoridades e intelectuales relacionaron con la figura de abandono y delincuencia.

Algunos autores, <sup>1</sup> remarcaron dos estrategias que pueden coincidir con diferentes estadios o etapas de la política estatal frente a la problemática de la niñez: en un primer momento el estado priorizó la recuperación del niño y de su ámbito familiar a través de instituciones públicas ( escuelas) y privadas ( asilos, hogares), sin llegar a intervenir directamente sobre la esfera de la infancia; en un segundo momento, el estado asumió una función tutelar sobre los menores en situación de riesgo interviniendo abiertamente en las relaciones familiares. Esta segunda etapa se inicia con la discusión y posterior sanción de la Ley de Patronato de los menores abandonados, presentada por Luis Agote en el año 1919.

**El objetivo principal** de éste trabajo es analizar el rol del estado y la percepción del problema de la infancia a través de los siguientes ejes:

---

<sup>1</sup> - Ver los trabajos de B. Ruibal, *Ideología del control social, Buenos Aires 1880-1920*, CEAL, Bs As, 1993, y F. A. Gonzalez, " Niñez y beneficencia: Un acercamiento a los discursos y las estrategias disciplinarias en torno a los niños abandonados en Bs As...(1900-1930) " en J.L. Moreno ( comp), *La política social antes de la política social. Caridad, beneficencia y política social en Buenos Aires, siglos XVII a XX*, Prometeo, Buenos Aires, 2000.

- La concepción de la infancia y sus problemas desde las autoridades y los discursos científicos de los intelectuales que participaron en el debate en torno a los menores (1910-1919).

- Los instrumentos y estrategias seleccionados y contruídos desde el estado para encauzar y normalizar la situación de la infancia: específicamente la Ley 10.903 (928) Patronato de menores ( 1919).

- El impacto producido por la implementación de la Ley del Patronato de menores. La cual promovió la creación de nuevos roles y poderes dentro del ámbito judicial, y la incorporación de nuevos saberes provenientes desde el campo de la medicina, psicología o la criminología positivista con el expreso objetivo de controlar y detener a los menores en riesgo pero también lograr su normalización dentro del proyecto de la clase dirigente política a través de talleres de trabajo y actividades educativas ( 1919-1931). Este recorte temporal intenta reflejar el recorrido histórico de la problemática de la infancia desde el momento en que comenzaron a presentarse los proyectos originarios que culminaron fundamentando la ley 10.903, hasta la puesta en práctica del Patronato Nacional del menor, primer organismo público centralizado dedicado específicamente al área de los menores, en el año 1931.

Si bien en la experiencia práctica, la ley de Patronato del menor institucionalizó la extensión de ámbitos y espacios públicos que encontraron en el encierro y la reclusión la respuesta a los problemas de la infancia abandonada; simplificando las diferentes problemáticas de los niños a través de la homogeneización bajo la figura socio-penal de la minoridad o del menor en estado de peligro. También podríamos afirmar que el debate y la posterior sanción de la ley colocó a las políticas públicas en torno a la infancia en un lugar prioritario en relación a los demás países latinoamericanos. ¿ Cómo evolucionaron las políticas sobre la niñez del estado argentino? ¿ Qué mecanismos permitieron la consolidación del encierro y la reclusión? ¿ Fracasaron los intentos de moralizar a estos niños a través de los talleres de trabajo y la educación? O bien , los proyectos esbozados por los intelectuales positivistas chocaron contra la capacidad de intervención de un estado que comenzaba a plantear su accionar directo sobre estas nuevas tensiones provocadas por la expansión demográfica y el crecimiento económico dentro de la sociedad argentina.

## 1. Contexto histórico.

Un nuevo paisaje urbano irrumpió en los primeros años del siglo XX . Novedosas imágenes de pobreza y marginalidad pusieron en discusión los principios rectores de aquel “estado liberal puro” ideado por los hombres del 80’.

Un estado que había logrado consolidar un orden interno ( concluída la integración física y económica del vasto territorio nacional) y acelerar también la incorporación de Argentina al mercado mundial como productor de bienes primarios exportables. El crecimiento económico del país fue acompañado por la llegada de inmigrantes provenientes de Europa que se concentraron en los núcleos productivos ubicados en las ciudades o en zonas importantes del área agropecuaria. El brusco crecimiento de la ciudad de Buenos Aires generó la certidumbre de una multitud de problemas vinculados a los sectores populares: el hacinamiento y la falta de higiene en las viviendas sumadas a la carencia de dispositivos sanitarios y de salubridad se convertían en generadores y propagadores de un sinnúmero de enfermedades “ físicas y morales”.<sup>2</sup>

La irrupción de “ nuevos problemas” vinculados con las malas condiciones de vida de los sectores populares comenzó a ser percibido desde las clases dirigentes como fenómenos que promovieron el desorden social .De esta manera, comenzó a ser evidente para los conductores del estado el surgimiento de la *Cuestión Social*.

¿ Cómo se manifestará la preocupación por los nuevos problemas sociales con el dogmatismo de un estado mínimo ? ¿ Qué mecanismos seleccionará una clase dirigente marcada por la filosofía liberal del laissez faire?

La preocupación de las autoridades estatales por el veloz crecimiento de una población que desbordaba las líneas rectoras de la moral republicana de la generación del 80’ se concentró en diferentes niveles de acción y pensamiento que confluyeron en el intento de controlar y normalizar a los sectores populares y en especial sus valores y costumbres. Inmersos en este proceso, los niños provenientes de hogares humildes fueron un objetivo primordial para las políticas públicas.

---

<sup>2</sup> J. Suriano, El Estado Argentino frente a los trabajadores urbanos: política social y represión, 1880-1916, en *Anuario*, nº 14, Universidad Nacional de Rosario, 1991, pg 111.



En ellos se potenciaban los peligros de ser influenciados por la mala vida , que según las autoridades, se concentraba en dos espacios de la vida cotidiana que generaban y albergaban conflictos entre los sectores humildes. *En el ámbito privado*, el cosmopolitismo de los conventillos, las casas de vecindad y los barrios obreros eran sitios donde los vicios y los malos hábitos eran transmitidos a las nuevas generaciones, convirtiéndose en lugares de fomento y aprendizaje de la delincuencia; *en el ámbito público*, la calle fue identificada como un un espacio generador de malos hábitos y costumbres, en dicho lugar los trabajadores temporales, los desempleados tanto como jóvenes y niños podían ser tentados por el mundo contaminado por la vagancia y la delincuencia.

De esta manera, el gobierno junto a profesionales especializados identificaron grupos problemáticos de niños, que en su mayoría provenían de hogares humildes y trabajadores:

- Los niños provenientes de familias trabajadoras que encontraban en las calles un medio de escapar de sus hogares y también un lugar donde encontrar una ayuda económica a través de los oficios callejeros: vendedores ambulantes, canillitas, etc.
- Los menores abandonados, quienes vivían en las calles y temporalmente en las instituciones destinadas a la niñez. Serán estos niños quienes serán vistos por las autoridades públicas como proclives a caer en las redes de la delincuencia.
- En el caso de las niñas de los sectores populares, la calle potenciaba el peligro de caer en el abuso y explotación sexual.

En síntesis, el análisis en torno a la infancia se concentrará en los niños pobres no escolarizados ( de forma permanente) que viviendo en la calle se dedicaban a los trabajos temporales o bien a prácticas delictivas o el vagabundeo y la mendicidad. Muchos de estos chicos pasaron parte de su vida en las instituciones , como hogares o asilos, destinadas a cobijar a la infancia abandonada.

Las estrategias ideadas por el estado apuntaban a evitar que los niños se conectarán con los espacios, tanto públicos o privados, donde pudieran ser contagiados por los males o patologías sociales: locura, enfermedad, delito, vida parasitaria.

La infancia que se encontraba fuera de los círculos normales de socialización y contención ( la familia burguesa en el ámbito privado y las escuelas en el espacio público),

fue considerada en términos de peligrosidad social. Este nuevo concepto, *el estado peligroso*, tomado de la criminología significa que el individuo ( en este caso los menores de edad) ya no es juzgado sólo por el acto que realiza sino por el que virtualmente podría realizar.

Ahora bien, ¿Cuál era la dimensión real del problema?

En el segundo Censo general de la Ciudad de Buenos Aires realizado en el año 1904 encontramos las siguientes estadísticas referidas a la infancia y su nivel de intrucción.

Cuadro N° 1 . Población Infantil de 6 a 14 años con Instrucción Formal e Informal.

Cifras absolutas:

Instrucción Formal.	Instrucción en Fabricas o Talleres	Instrucción en ámbitos Familiares	Alfabetizados sin Instrucción Formal	Desertores Alfabetizados	Totales
126.989	617	9.503	19.506	4.362	160.977

Fuente: elaboración propia en base al Censo General de la Ciudad de Buenos Aires, 1904, pg 71.

La población huérfana y abandonada de 0 a 14 años presenta la siguiente dimensión:

Cuadro N° 2 . Niños Huérfanos de 0 a 14 años. Cifras absolutas:

POBLACIÓN ARGENTINA		POBLACIÓN EXTRANJERA		TOTALES
VARONES	MUJERES	VARONES	MUJERES	
2.504	2.940	582	652	6.678

Fuente: elaboración propia en base al Censo General de la Ciudad de Buenos Aires, 1904, pg 97.

Las cifras mencionadas quizás no ayuden a entender la importancia otorgada a la problemática de la infancia abandonada por las autoridades del gobierno, sobretodo cuando

nuestra mirada de las fuentes se encuentra mediada por el impacto actual del desbordante problema de los chicos de la calles y la niñez marginal. En especial, en la Ciudad de Buenos Aires, lugar donde se plasmaron los primeros proyectos de protección para los niños en situación de riesgo. Cabe destacar, que el problema de los niños no sólo fue concebido desde el impacto estadístico sino en especial en su incidencia a largo plazo en el orden moral de la nación.

Ese impacto se percibe en el censo de Buenos Aires de 1910 tanto a través de las cifras como por el informe de R. Levillier, *La delincuencia en Buenos Aires*. Allí sostiene que:

*“El chico no ha recibido en su medio ambiente la menor educación y la vida práctica de la calle forma su mentalidad, su moralidad y su carácter. No existe para él ni justicia, ni reflexión, ni equidad”.*<sup>3</sup>

Los niños se encontraban, según el autor a merced de los avatares de una familia que no les brindaba los cuidados necesarios y por otro lado en las calles eran vulnerados por prácticas sospechosas que lindaban con el mundo de la delincuencia. Como muchos otros intelectuales de la época no sólo reconoció la gravedad de la situación sino también fustigó sobre los procedimientos jurídicos utilizados en esos años para contener a los chicos abandonados o a aquellos que mendigaban o trabajaban en las calles: *“Algún día en ese trato continuo con los peores elementos sociales, comete un desliz; tira una piedra a algún vendedor ambulante, hurta el cambio a algún cliente, escamotea algún objeto de una tienda(...) El primer paso está dado; es llevado a la comisaría y de ahí al Departamento de la Policía donde permanece en contacto con los delincuentes adultos. Pasa luego a la Prisión Nacional en calidad de encausado.”*<sup>4</sup>

La urgente necesidad de idear y pensar proyectos que protegieran a estos niños a través de mecanismos que inculcaran valores morales y hábitos de trabajo se convirtieron en el motor principal en la puesta en marcha de los debates y discusiones que intentaron promover nuevas maneras de controlar y normalizar a la infancia peligrosa.

Las estadísticas utilizadas por los miembros del poder legislativo en el proyecto de Tutela estatal de la infancia abandonada moral y materialmente dieron cuenta de la

---

<sup>3</sup> R. Levillier *“La delincuencia en Bs As”* en Censo general de población, edificación, comercio e industrias de la ciudad de Bs As de 1910, vol. III, pg 396.

existencia de 12.000 o 15.000 niños en situación de riesgo en la ciudad de Buenos Aires para los primeras décadas del siglo XX: El senador Roca durante la 45ª reunión del mes de septiembre de 1919 afirmaba:

*“Basta enunciar señor presidente que la cifra de 15.000 niños que acusan las estadísticas, abandonados por sus padres y explotados por ellos o víctimas de la lacra de la criminalidad precoz para darse cuenta de la importancia y de la urgencia del problema que tiene que resolver el Congreso de la Nación”.*<sup>5</sup>

El impacto de miles de pequeñas siluetas que recorrían la Ciudad en búsqueda de un mínimo sustento o bien obligados a vivir en las calles al ser expulsados de hogares pobres y desintegrados ya no podía ser negado ni por las autoridades y representantes del poder público ni por intelectuales o profesionales especializados en el derecho, la psicología y la medicina. Fueron estos niños lanzados a los avatares del destino quienes en un futuro podían comprometer el orden moral de la nación ideada y construida sobre los ideales del orden y el progreso. De esta manera, obligados por la emergencia coyuntural pero también por la búsqueda y proyección de un futuro estable y controlado las autoridades políticas comenzaron a esbozar proyectos tendientes no sólo a la protección de los niños sino también a la formación de estos pequeños desgranados en tanto futuros ciudadanos y trabajadores.

Vale aclarar que la élite dirigente nacional comprendió los aspectos de la Cuestión Social remitida a la infancia dentro de los parámetros ideológicos del liberalismo económico. Por lo tanto, no estamos frente a un proceso de intervención y planificación del Estado en las políticas sociales, pero sí podemos afirmar que nos encontramos frente a una nueva visión de la pobreza. La extensión y la dimensión del pauperismo obligó a los dirigentes e intelectuales liberales a encauzar su matriz ideológica- política hacia un camino de normalización y control de los problemas sociales dentro de la lógica de un Estado mínimo e inmerso en un proceso mundial de reconversión del rol de lo público en las cuestiones sociales.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Idem, pg 398.

<sup>5</sup> Diario de sesiones de la Cámara de senadores, 1919, tomo I, septiembre 27 de 1919. Patronato de menores, pg 907.

<sup>6</sup> Según R. Castel el concepto de estado mínimo implicaba la adopción de los presupuestos básicos del liberalismo puro: la figura de una mano invisible que aseguraría el equilibrio entre la oferta y la demanda de trabajo, entre la producción y el consumo, de modo tal, que la liberalización

## 2 -En torno al debate de la Cuestión Social.

Durante la primera mitad del siglo XIX en diferentes escenarios de Europa y también en Estados Unidos emergió la problemática de una *nueva pobreza*, ya no producto de calamidades o circunstancias accidentales sino resultado de un sistema económico que la convirtió en un rasgo estructural de las sociedades industriales. La pobreza no atacaba a los miembros desgranados y marginados de los sectores populares, era una condición obligada de una gran parte de los miembros de la sociedad, en especial de los trabajadores. La extensión de la miseria de masas comenzó a erigirse como rasgo novedoso, y al mismo tiempo preocupante de las sociedades modernas en sus variadas manifestaciones: el empobrecimiento material de las familias obreras y los comportamientos y prácticas marginales y delictivas de aquellos miembros de los sectores populares expulsados del mundo del trabajo asalariado o que bajo expresa voluntad optaban por resistir a las nuevas condiciones contractuales del capitalismo colocándose en zonas extremas que convivían con lo fílicito. El pauperismo fruto del crecimiento industrial y de la explosión demográfica de los centros urbanos construyó una imagen social alejada de los principios y creencias de los defensores del liberalismo económico, quienes durante el siglo XIX sostuvieron la preeminencia del libre cambio y el libre acceso al trabajo. Dicho fenómeno potenció la expansión de una indigencia coyuntural, que convivió con los pobres estructurales, producto no solamente de los bajos salarios que sellaban el destino de la miseria laboriosa sino también de la inestabilidad del empleo, la búsqueda de ocupaciones provisionales, la intermitencia de los tiempos de trabajo y de desempleo. La vulnerabilidad, esa línea delgada entre la pobreza y la indigencia, se convirtió en una dimensión colectiva de la situación del pueblo.

El ideario de una sociedad fundada en el sistema del mercado libre corrió el peligro de ser desplazado debido a la aparición de síntomas de caos y desintegración social. La

---

de la economía debía arrastrar de hecho el fin del subempleo, y reducir la miseria de masas. De esta manera, la asociación del voluntarismo político con el *laissez faire* económico liberó antagonismos sociales que sus promotores no pudieron controlar, y que sin duda habían sido incapaces de prever, en Robert Castel, *La metamorfosis de la cuestión social*, Paidós, Buenos Aires, 1997, pg 193.

extensión del pauperismo entre los sectores asalariados demostraba que el problema de los pobres representaba las limitaciones y contradicciones del sistema económico impulsado desde la Revolución Industrial. Frente a las protestas y prácticas de lucha implementadas por el proletariado, los representantes de las élites liberales creyeron necesario pensar e implementar formas y mecanismos para encauzar a los pobres y al propio proletariado dentro un tratamiento científico y racional. De esta manera, se relacionaron las tensiones que surgieron en las grandes ciudades ( epidemias, problemas de vivienda, delincuencia, conflictos obreros) desde el fundamento de la “defensa social”.

Esta toma de conciencia sobre la vulnerabilidad de las masas cambió la forma de entender y resolver la problemática de la cuestión social: alejándose del tratamiento discrecional y estigmatizante que imperó durante el Antiguo Régimen sobre los pobres, caratulados como *vagos e indigentes*.<sup>7</sup>

La existencia de una miseria de masas dependió tanto de razones sociopolíticas como de factores directamente económicos. Un nuevo discurso sobre la indigencia insistió en el carácter masivo del fenómeno. Por lo tanto, estamos frente a un proceso más amplio que no se limitó a una refundación de la categoría del pobre sino también al cuestionamiento y la reforma de una novedosa valoración sobre el rol del estado y la importancia del derecho al trabajo.

La aparición del pauperismo vinculado al proceso de industrialización durante el siglo XIX fue el motor que vehiculizó la cristalización de la *cuestión social* y al mismo tiempo sancionó el fracaso del optimismo liberal de comienzos del siglo XIX.

—▷ El liberalismo se volvió conservador y restaurador del orden social; enfrentándose no ya a un sistema de privilegio sino a factores de desorden, no ya a un exceso de regulaciones pasadas y arcaicas sino a los riesgos de disociación social.<sup>8</sup> Esta toma de conciencia del fenómeno de la nueva pobreza de las sociedades industriales puso bajo observación los modos de vida de los obreros y de sus familias. El pauperismo potenció el surgimiento de apreciaciones fundadas en un *racismo antiobrero* que comenzó a difundirse considerablemente entre la burguesía del siglo XIX. La noción de las *clases trabajadoras*-

---

<sup>7</sup> Las diferentes percepciones que desde el poder político se infirieron sobre los pobres y su relación con los diversos tratamientos se encuentran esbozados en el trabajo de Robert Castel, Op. Cit .

<sup>8</sup> Idem, pg 236-246.

clases peligrosas constituyó un borde sintomático de la disociación social; el peligro no estaba sólo en el crimen y el delito común sino en las relaciones que se tejían en esas zonas oscuras y difusas entre el bajo fondo y el mundo del trabajo. Frente a un modelo económico basado en la liberalización de los medios productivos y de las relaciones laborales comenzaron a provocarse fugas no deseadas por el idealismo de las clases gobernantes. Tanto el radicalismo político de los trabajadores como los actos de vandalismo, pillaje y delincuencia de los elementos exógenos de la disciplina del mundo del trabajo fueron vistos como medios potenciales o posibles de escamotear el orden político y económico pretendido por la burguesía.

Numerosos trabajos se proponen indagar y analizar los alcances y limitaciones teóricas del concepto de "cuestión social". ¿Qué problemas incorporó dicho término? ¿De qué manera comenzaron a cristalizarse en los diferentes escenarios políticos? .

En los grandes centros industriales de Europa y Estados Unidos, la problemática de la cuestión social se vinculó con la aparición de una categoría inédita hasta ese momento, *el pauperismo*, y la condición material de los obreros.<sup>9</sup>

Podríamos decir que en un primer momento la irrupción de la *Cuestión social* estuvo motivada por el temor de los grupos gobernantes frente a la aparición de nuevos conflictos relacionados tanto con las condiciones de vida de los obreros en sus espacios de socialización cotidiana como con las tensiones surgidas dentro del ámbito de producción.

La puesta en escena de la Cuestión Social en Argentina ha formulado ciertos interrogantes y dudas: ya sea mediante la enunciación proyectiva o su resolución práctica al transformarse en política social. La emergencia de nuevos fenómenos ligados al mundo del trabajo y a la pobreza plantearon un desafío teórico que oscilaba entre un análisis centrado en la construcción del discurso dominante o de intelectuales y profesionales preocupados por los problemas sociales y otro que incorporaba la construcción discursiva y práctica de los propios actores involucrados.

---

<sup>9</sup> Los trabajos de Robert Bremmer, *Desde lo más bajo. El descubrimiento de la pobreza en Estados Unidos*, Ministerio de trabajo y seguridad social, Madrid, 1993; Robert Castel, *La metamorfosis de la cuestión social*, Paidós, Buenos Aires, 1997 y Pierre Rosanvallon, *La nueva cuestión social. Repensar el estado providencia*, Manantial, Buenos Aires, 1995; permiten abordar y comprender la irrupción de la cuestión social en los centros industrializados y la evolución de las políticas públicas.

Subyace, entonces, en esta discusión y amplitud de miradas el significado y la delimitación de la cuestión social. Para algunos, el enfoque y estudio de dichas problemáticas debe centrarse en el proceso de transformación de las élites políticas e intelectuales frente a los nuevos fenómenos sociales.<sup>10</sup> En esta interpretación, el conflicto social representado por las luchas obreras de principios del siglo XX fue un factor ausente en una visión que centraba su interés en la irrupción de un Reformismo liberal, que identificaba a numerosos intelectuales y hombres de la política provenientes de un amplio arco teórico y político, tales como el socialismo, el catolicismo o el liberalismo.

La formulación de la cuestión social o su locución por parte de las autoridades públicas debe ser entendida como un proceso más amplio donde debe ser comprendido el protagonismo de los actores populares quienes determinaron en parte el reconocimiento de los nuevos fenómenos de pobreza por parte de la élite dominante. Este enfoque más amplio plantea la necesidad de cruzar las distintas variables entendiendo la cuestión social tanto como una construcción operada desde el poder político como su materialización en conflictos y demandas obreras.<sup>11</sup>

Este intento por ampliar la dimensión del concepto de la Cuestión Social no implica una reducción o ajuste en torno a la cuestión obrera. Si bien es válido aclarar que el problema obrero está en el centro del debate y cruza, por ende, la gran mayoría de los problemas sociales: fenómenos como la pobreza, la criminalidad, la prostitución, el hacinamiento habitacional, las epidemias y enfermedades o bien la infancia pobre y abandonada, resultan todas cuestiones vinculadas de una o de otra manera al mundo del trabajo en tanto eran consecuencia de sus desajustes (bajos salarios, malas condiciones de trabajo, desocupación, etc).<sup>12</sup>

La Cuestión Social lanzada a fines del siglo XIX nos remite a los desequilibrios de la sociedad industrial naciente. En este sentido, las diferentes manifestaciones de las disfunciones sociales permiten abocarnos al mundo del trabajo desde una óptica que excede

---

<sup>10</sup> Ver el trabajo de Eduardo Zimmerman, *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina*, Sudamericana- Universidad de San Andrés, Buenos Aires, 1995.

<sup>11</sup> Ver los trabajos de Ernesto Isuani, *Los orígenes conflictivos de las políticas sociales en Argentina*, CEAL, Buenos Aires, 1985; y Juan Suriano (comp), "Una aproximación a la noción de la cuestión social en Argentina" en J. Suriano, *La cuestión social en Argentina, 1870-1943*, La Colmena, Buenos Aires, 2000.

<sup>12</sup> Juan Suriano, Op cit, pags 2-3.



los problemas específicos derivados de las relaciones laborales. La "misericordia de los pueblos" cristalizada en las diferentes formas de marginalidad puede ser entendida como parte del complejo mundo del trabajo y de los sectores populares. Debe indagarse en fenómenos de exclusión que cobraron materialidad por fuera del ámbito productivo pero que de igual modo nos remontan a las limitaciones de un modelo económico y social que debió, por un lado, reformular las categorías "arcaicas y tradicionales" de la indigencia y por otro, promover el surgimiento del estado como reductor de incertidumbre y productor de seguridad. *reconstrucción del estado.*

En la Argentina de comienzos del siglo XX, la visibilidad de regiones de miseria e infortunio desenmascaraban un nuevo paisaje urbano que la mirada liberal predominante en ese momento rechazaba visceralmente aunque identificaba la urgente necesidad de controlar esos novedosos focos de desorden social del cual emanaban potenciales amenazas sociales. ¿Cuáles fueron dichos problemas? ¿De qué manera ingresaron a la agenda política de las autoridades?

Más allá de las tensiones o dilemas que nos puede plantear la Cuestión social en el escenario nacional es de fundamental importancia el reconocimiento y el análisis de los diferentes bloques temáticos que se materializaron en los variados abordajes del problema de la pobreza en nuestro país. En el trasfondo de todos ellos subyacen las tensiones generadas por las costumbres y formas de vida de los sectores populares que chocaban con el nuevo modelo de sociedad que pretendía consolidarse.

La producción historiográfica de la Cuestión Social, si bien durante los últimos años ha incorporado diversos aspectos vinculados a la cuestión obrera o a la cuestión sanitaria, **no ha incluido la problemática de la infancia abandonada de manera autónoma y singular**; tal vez porque los niños correspondían a una categoría tradicional y paternalista de ayuda y socorro. O bien porque la niñez ha sido planteada desde su posición neurálgica en la familia, también acotada a la función reproductiva de las mujeres o a través de la extensión de la educación pública como promotora de valores e ideales nacionales.

Vale la pena aclarar que el fenómeno de la infancia abandonada nos remite a un determinado grupo de niños: aquellos que han nacido en hogares trabajadores, vecinos de la pobreza y la marginalidad, víctimas de la desaparición física de sus padres o de las denigrantes condiciones de vida que no han entrado al sistema educativo o han salido de él

a temprana edad para poder subsistir por medio del trabajo o la mendicidad. Es este contexto el que promovió la unión orgánica de la infancia abandonada con el control policial y la asistencia filantrópica pública y privada.

Historicamente los niños fueron vistos como receptáculos legítimos de la asistencia social y del patronato; la intervención del estado sobre la infancia desválida no generó mayores contradicciones dentro de las autoridades políticas, sino más bien fue concebida como una estrategia necesaria en la construcción de un orden político en función del destino colectivo de la comunidad nacional. ¿Estamos frente a un análisis que obligadamente deberá concentrarse en la evolución de los discursos y prácticas de la clase dirigente? La cuestión social de la infancia abandonada puede presentar ciertos obstáculos pues el acceso al frondoso mundo de niños huérfanos, mendigos, trabajadores o delincuentes se dificulta por la escasez de fuentes y documentos referidos a la realidad que envolvía a estos menores. El seguimiento y su estudio corre paralelo a las voces de los funcionarios o a las opiniones y reclamos de los intelectuales y profesionales ligados a la problemática de la niñez.

Este panorama no debe obstruir la conexión que existió entre el surgimiento del debate y su cristalización en políticas públicas, debido al impacto que ocasionó en la sociedad argentina la irrupción de cientos de niños pobres que recorrieron las calles de Buenos Aires y otras ciudades en busca de un sustento económico para ellos y sus familias desintegradas por las malas condiciones de vida material de los sectores populares. Si bien es evidente el hecho de que estos niños no pudieron reclamar a la autoridades por su situación, la visibilidad de su pobreza y exclusión obligó a los hombres de la época a intervenir en el asunto de los menores. Detrás de las palabras y opiniones de "otros" subyace una realidad construida desde la miseria, opacada por los abusos y castigos y resistida cotidianamente por estos niños a través de la fuga de los establecimientos o bien por su retorno a las calles, ámbito que paradójicamente les otorgaba su sustento pero también promovía sus desventuras.

En este sentido, la problemática de la infancia abandonada fue comprendida como una manifestación del pauperismo y del inestable mundo del trabajo. La atención del estado recayó sobre los niños provenientes de los sectores populares en sus diversas y complejas manifestaciones: mendicidad y vagancia, abandono moral ( falta de control y vigilancia en

el ámbito familiar), ausencia física de sus padres o tutores, delincuencia y en algunos aspectos el trabajo infantil, en especial en las actividades callejeras consideradas inmorales. En lo referente al trabajo agrícola e industrial las autoridades y profesionales promovieron una concepción positiva en tanto herramienta terapéutica y moralizadora de estos niños "enfermos" y "viciados" por la mala vida.

Desde el marco interpretativo de la cuestión social podemos acceder al análisis de los diversos problemas del mundo del trabajo y sus desajustes manifestados en la pobreza sin caer en miradas impresionistas o en enfoques épicos de la marginalidad. Entre las condiciones materiales de vida de los sectores populares y las visiones y políticas implementadas por la élite dirigente existe un frondoso espacio cubierto por debates y reformulaciones políticas y nuevas categorías teóricas orientadas a entender los nuevos fenómenos de la indigencia que posibilitaron la creación de ámbitos de acción y marcos legislativos que dieron cuenta de la evolución y modernización del estado argentino en términos de intervención pública.

Una vez establecidas las delimitaciones conceptuales de la cuestión social infantil que serán retomadas al final de esta sección, resulta conveniente el análisis de los múltiples ejes problemáticos presentes en la historiografía nacional. El problema obrero ocupó un lugar central en las producciones históricas locales, aunque no fue la primera manifestación de la cuestión social, recorrieron el camino y evolución de la problemática del mundo obrero desde la lógica estatal complementada con la mirada de intelectuales y pensadores de la época construída en un contexto de alta conflictividad social.

La nueva sociedad liberal de la segunda mitad del siglo XIX liberó el acceso al trabajo contractualizando las relaciones laborales sin prestar atención a las condiciones salariales y de trabajo. La consecuencia de esta situación fue la aparición del pauperismo como un hecho social masivo entre la clase obrera y los sectores populares visualizados tempranamente en la precariedad de las condiciones laborales manifiestas desde principio del siglo XX en las demandas obreras. Entre 1900 y 1902 emergió con inusitada dureza el conflicto social haciendo visible a los sectores dominantes una serie de contradicciones y problemas del mundo del trabajo que habían permanecido ocultas y veladas a su mirada. La capacidad de los obreros para conformar organizaciones propias conjuntamente con la aplicación de estrategias de lucha, tales como el boicot y la huelga, permitieron llevar

adelante un movimiento huelguístico que paralizó, por primera vez, la economía del país instalando el conflicto de clases en un primer plano.

Las medidas represivas, tales como la Ley de Residencia, el estado de sitio y la creación de la Sección especial de la Policía, representaban una respuesta lógica de un sistema de ideas que vinculaba conceptos tales como crimen, violencia, anarquismo, socialismo, huelgas, prostitución o degeneración de la raza con la inmigración europea.<sup>13</sup>

El fenómeno de la conflictividad obrera despertó enormes dificultades prácticas y teóricas para los grupos dominantes; el tema obrero implicaba una intromisión del Estado en la esfera de la producción. A pesar de las condiciones de un capitalismo competitivo y un Estado basado en la filosofía del *laissez faire* comenzaba a surgir entre ciertos elementos de la élite la conciencia de que otros mecanismos (complementando la maquinaria represiva) debían emplearse para contrarrestar las incipientes tensiones sociales. Por lo tanto, las políticas de seguridad social estuvieron orientadas a fines de naturaleza político-ideológico asegurando el orden social a través de la prevención, la eliminación de los conflictos o la obtención del apoyo político.<sup>14</sup> Los primeros años del siglo XX favorecieron la entrada del estado en el diseño de políticas sociales representadas en la racionalidad legislativa que debía propiciar un corpus de leyes tendientes a promover la prevención y reducción de conflictos laborales: el proyecto de ley nacional de trabajo presentado por Joaquín V. Gonzalez y la ley sobre trabajo de mujeres y niños del diputado Alfredo Palacios fueron claros ejemplos de esta nueva tendencia. Este último proyecto del legislador socialista representó, en parte, al amplio espectro de prácticas e ideas tendientes a la protección de la infancia proveniente de los sectores populares. La noción de la infancia abandonada no incorporó de manera directa la problemática del mundo del trabajo infantil sino más bien intentó recalcar en la zona de mayor vulnerabilidad de la niñez: la mendicidad, los oficios callejeros y la delincuencia. La visión de Alfredo Palacios visualizaba en el trabajo infantil no sólo las limitaciones del capitalismo que ponía en situación de riesgo la reproducción de la fuerza de trabajo futura, sino también veía un ámbito propicio para fomentar el odio y la rebeldía de estos pequeños encerrados en los oscuros talleres poco propicios para el desarrollo físico y psicológico de sus capacidades y

---

<sup>13</sup> Juan Suriano, "El estado argentino frente a los trabajadores urbanos...", Op. Cit., pg 118.

aptitudes: “¿ Y los niños? No salen como bandadas de gorriones, no se escapan de sus labios las carcajadas sonoras como cascadas cristalinas (...) No, van mustios, débiles, paliduchos, sin encanto, sin vida prematuramente envejecidos. ¿ Y sus almas? Están ya manchadas por los rencores, por los odios, que paulatinamente se han ido amontonando en las reconditeces de su espíritu y que algún día por desgracia para ellos y para la patria, han de estallar.” <sup>15</sup>

La búsqueda de formas de dominación más legales, organizadas y eficaces, portadoras de un carácter integrador y preventivo fueron implementadas a través de dos proyectos determinados: el primero de ellos la especialización del aparato represivo mejorando las herramientas de control y prevención de las tensiones en el mundo del trabajo; el segundo cristalizó en el creación del Departamento Nacional del Trabajo que permitió la conformación de un grupo de intelectuales especializados en las Ciencias sociales. En síntesis, el resultado no fue la conformación de un Estado interventor sino un cambio en la visión de un sector de los grupos gobernantes con respecto al rol de los poderes públicos en las relaciones sociales, que implicaron los primeros pasos en materia de política social bajo las diferentes experiencias de legislación social.

En los últimos años, nuevos estudios han demostrado la existencia de notorias diferencias en el tratamiento estatal de la cuestión laboral, antes y después de la ampliación del régimen político. En este sentido, R. Falcón remarcó los matices significativos de la resolución de la cuestión laboral. Entre 1912 y 1916, durante el período oligárquico, la cuestión obrera, fue percibida ante todo como un problema policial, pese a la existencia de tibias pero reales iniciativas por difundir un cierto rol asistencial Estado al estilo *Bismarkiano*. <sup>16</sup>

El gobierno radical registraba dos etapas: en la primera, hasta fines de 1918, predominó una actitud *empírica* de acercamiento al movimiento obrero a través de los laudos arbitrales que en ciertos casos favorecieron a los trabajadores, después de la Semana Trágica de 1919, comenzó a perfilarse una legislación laboral tendiente a proteger derechos

---

<sup>14</sup> Ernesto Isuani, *Los orígenes conflictivos de las políticas sociales en Argentina*, CEAL, Buenos Aires, 1985, pg 120.

<sup>15</sup> Alfredo Palacios, *Legislación del trabajo: mujeres y niños*, Buenos Aires, 1908, pg 13.

<sup>16</sup> Ricardo Falcón, “Políticas laborales y relación estado- sindicatos en el gobierno de Hipólito Irigoyen (1916-1922)” en Juan Suriano (comp) *La cuestión social en Argentina, 1870- 1943*, La colmena, Buenos Aires, 2000, pg 123.

de los trabajadores. Frente al peligro de la explosión social conducida por las organizaciones obreras los grupos dominantes comenzaron a percibir, desde los primeros años del siglo XX, la necesidad de resolver el problema entendido como una amenaza para el orden público. El estado inició su propio proceso de autoformación como árbitro y regulador de las relaciones sociales por vías de la coerción o el consenso. En este intento de promover una búsqueda de soluciones la élite política evolucionó desde una imagen interpretativa del conflicto social en el espacio urbano como un fenómeno residual de las relaciones sociales de los países industrializados europeos hacia una toma de conciencia del rol y responsabilidad de las políticas públicas en las relaciones laborales.

El actual interés historiográfico por las condiciones de vida de los trabajadores, los conflictos y tensiones sociales y su articulación con las diferentes agencias estatales se vislumbra en una serie de novedosos trabajos que indagarán en dicha problemáticas desde variados escenarios políticos y múltiples perspectivas: incorporando en la cuestión obrera las experiencias acaecidas en el interior del país.<sup>17</sup>

En la provincia de Tucumán la problemática obrera se orientó en torno a la ley de conchabos como mecanismo de coacción en las relaciones laborales. La perspectiva filantrópica de carácter liberal o católico imbuida de propósitos constructivos, invirtió los razonamientos esgrimidos por los políticos y patrones en los años 70' y adoptó una óptica paternalista basada en las jerarquías sociales que reconoció la necesidad de la intervención del estado.

La ciudad de Rosario, entre los años 1901-1910, sirvió de disparador de nuevas perspectivas del mundo del trabajo. Proyectando el análisis sobre una dimensión, que permanece ausente en la historiografía o bien no ha merecido la atención suficiente, la instrumentación de la Cuestión obrera con fines políticos o sectoriales que promovió el perfeccionamiento de los mecanismos represivos del estado y el diseño de políticas de integración de la clase obrera.

---

<sup>17</sup> Ver los trabajos de María Cecilia Bravo " Liberales, socialistas, Iglesia y patrones frente a la situación de los trabajadores en Tucumán" y Agustina Prieto, " Usos de la cuestión obrera. Rosario, 1901-1910." En Juan Suriano ( comp) *La cuestión social en la Argentina...* Op. Cit.

Otros trabajos ingresan a la cuestión social desde la perspectiva de la salud y la cuestión médica.<sup>18</sup> El descubrimiento de la enfermedad como problema social fue parte de una suerte de ideología urbana montada sobre los temas del progreso, la multitud, el orden, la higiene y el bienestar.<sup>19</sup> Esta ideología comenzó a afianzarse a comienzos de la segunda mitad del siglo XIX, momento en el cual se priorizaba la búsqueda de formas de convivencia dentro de un nuevo sistema institucional: El acelerado crecimiento urbano y la cambiante realidad promovida por la expansión económica y la modernización trajo consigo la aparición de enfermedades que azotaban el idílico orden social a través de la irrupción de las epidemias masivas.

La enfermedad quedó estrechamente relacionada a la cuestión social cuando logró articular la preocupación creciente de la élite política con los proyectos de intervención de los médicos higienistas. La segunda mitad del siglo XIX fue una época de auge de la medicina externa. En ella adquirieron protagonismo los médicos higienistas quienes lideraron en buena medida el movimiento de pugna institucional en contra de tales enemigos naturales y sociales. Fue a partir de este complejo punto de intersección entre saberes médicos e intervención estatal cuando comenzó a entretorse el sentido y la particularidad de la Cuestión Social al menos en el área de la salud.<sup>20</sup>

A principios del siglo XX en el colectivo médico, encontraba ya el Estado a un grupo profesional capaz de articularse de manera muy sólida con las políticas públicas consideradas necesarias para orientar, paliar y controlar los problemas de los sectores populares que cada vez aparecían más interrelacionados. En muchos aspectos, este proceso supuso el desencadenamiento de una mayor dosis de intervención sobre la higiene y salud de los sectores populares. De esta manera, mientras en las décadas de 1870 y 1880 los higienistas tendieron a impulsar, a veces con obstinación, la construcción de redes cloacales y de agua potable, en la de 1920 toda la prédica se dirigió a la creación de una red de

---

<sup>18</sup> El tema de la enfermedad y el higienismo como problema social se encuentra en los artículos de Diego Armus, "Consenso, conflicto y liderazgo en la lucha contra la tuberculosis. Buenos Aires 1870-1950" y Ricardo González Leandri, "Notas acerca de la profesionalización médica en Buenos Aires durante la segunda mitad del siglo XIX" en Juan Suriano (comp) *La cuestión social... Op.Cit; Curar, persuadir, gobernar. La construcción histórica de la profesión médica en Buenos Aires, 1852-1886*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 1999.

<sup>19</sup> Diego Armus, Op.cit, pg 191.

<sup>20</sup> Ricardo González Leandri, Op. Cit, pg 218.

instituciones de asistencia, prevención, moralización y bonificación social destinadas a contener y acomodar los desajustes traídos por el progreso modernizador.<sup>21</sup>

Esta nueva configuración social de la higiene se articulaba con temas diversos como la preocupación por la salud, la plenitud física y la perfección moral. Los diferentes discursos que circularon en torno a un núcleo patológico corrosivo del orden moral de la nación anclaron su lucha contra el alcoholismo, la sífilis y la tuberculosis. El problema de la salud y la enfermedad como parte integrante del surgimiento de la Cuestión Social en Argentina estuvo connotado por el inicio del afianzamiento de nuevas dimensiones del estado nacional y especialmente por la consolidación en el juego social de tres lógicas de funcionamiento: <sup>1</sup> la lógica del temor, propia de las élites sociales y políticas y de una capa de funcionarios, <sup>2</sup> la lógica de la acción colectiva de los sectores populares en su pugna por su inclusión social y <sup>3</sup> la lógica profesional. Se trataba, entonces, de procesos de difusión, de creación y recreación de ideas y también de cambiantes vínculos académicos, corporativos y sociales en sentido amplio. Y lo que es más importante, esta lógica profesional incorporó a la “cuestión” toda una historia de compleja articulación con el estado.<sup>22</sup>

Nos encontramos frente a un enfoque que bordea e intenta penetrar el complejo concepto de Cuestión social desde un ángulo muy preciso: la intersección de la enfermedad como problema social, el rol de los médicos higienistas y la intervención del estado favoreció el establecimiento de saberes y prácticas determinadas que cristalizaron en el surgimiento de un imperio cognitivo.<sup>23</sup>

La metamorfosis que sufrió el espacio urbano durante los primeros años del siglo XX, como consecuencia de la modernización económica y la expansión demográfica, promovió la urgente necesidad de regular y combatir diferentes tipos de comportamientos que atentaron contra el orden impuesto y construido por la generación de políticos y

---

<sup>21</sup> Diego Armus, Op. Cit, pg 194.

<sup>22</sup> Ricardo González Leandri, Op. Cit, pg 243.

<sup>23</sup> Conviene destacar que el concepto “imperio cognitivo” es utilizado por R. González Leandri para describir el proceso de profesionalización médica que implicó una delimitación compleja y conflictiva, por parte de los médicos diplomados, de un espacio para la práctica legítima y monopolizador del arte de curar. Tal objetivo pudo realizarse recortando atribuciones a un conjunto muy amplio de otros agentes: curanderos, médicos extranjeros, homeópatas, droguistas, farmacéuticos, filántropos, políticos, funcionarios, damas de la caridad y muchos otros. El concepto implica distintos procesos “internos” de disciplinamiento, subordinación y elaboración de instancias académicas e institucionales. Ver Ricardo González Leandri, “La profesión médica en



pensadores liberales desde 1880. El reforzamiento de las instituciones que permitieron la represión y el control social fueron de vital importancia para asegurar el mantenimiento de la armonía social a través de la vigilancia y castigo a los individuos que demostraban conductas desviadas o anormales.

Los nuevos problemas generados por las transformaciones socio-económicas eran interpretados como patologías o enfermedades sociales que atentaban contra el armónico funcionamiento de la sociedad. Surge, entonces, un nuevo concepto tomado de la criminología: *el estado peligroso*. Esto significa que el individuo ya no es juzgado sólo por el acto que realiza sino por el que virtualmente podría realizar.<sup>24</sup>

En torno a la noción de “estado peligroso” y al derecho de defensa y protección que la sociedad tuvo frente a las nuevas manifestaciones de marginalidad se construyeron las explicaciones y los mecanismos de la profilaxis social. Los nuevos mecanismos destinados a combatir las conductas enfermas o desviadas tendieron a la separación del individuo considerado anormal por sus actos cometidos. Pero los objetivos del control social fueron más allá de la mera segregación de la persona. Por lo tanto, se trató de establecer canales de recuperación del individuo enfermo, de tal modo que éste fuera readaptado y reintegrado a las normas sociales. Es decir, se intentaba recuperar la utilidad social de estas personas como trabajadores y ciudadanos.

La irrupción de estas novedosas manifestaciones hicieron visibles no sólo las tensiones sociales sino también remarcaron la necesidad de aprehender dicha situación a través de las nuevas teorías que circulaban entre los profesionales dedicados al mundo del delito. Los dilemas sobreimpresos en la modernización económica despertaron preocupaciones y reacciones variadas. Entre ellas cobró fuerza indiscutible la aparición de un grupo de sujetos habilitados para “interpretar” la sociedad y sus males, que en su gran mayoría se autodenominaron científicos sociales. Fue a partir de estas minorías del saber como se pudo imaginar una intervención eficaz de los intelectuales sobre la esfera estatal.<sup>25</sup>

---

Buenos Aires: 1852- 1870” en Mirta Lobato, *El progreso, la modernización y sus límites ( 1880-1916)*, Sudamericana, Buenos Aires, 2000.

<sup>24</sup> Beatriz Ruibal, *Ideología del control social, Buenos Aires 1880-1920*, Ceal, Buenos Aires, 1993, pg 79.

<sup>25</sup> Para una mayor comprensión de la nueva dimensión de los intelectuales y del pensamiento positivista ver Oscar Terán, “ El pensamiento finisecular ( 1880-1916), en Mirta Zaida Lobato, *El*

Una de las características distintivas de comienzos del siglo XX fue la capacidad del positivismo y de sus representantes nacionales en articular sus análisis teóricos con prácticas y materialidades que diagramaron su consistencia y hegemonía durante el período. Sus sistematizaciones sociológicas y filosóficas avanzaron con éxito en un contexto crítico del proceso de consolidación del estado y la nación.<sup>26</sup> Más allá de las ideas y de los varios terrenos de implantación, tales como la criminología, la psiquiatría o el derecho penal, el positivismo se convirtió en una caja de herramientas de las que los intelectuales e incluso miembros de la élite gobernante se apropiaron para tal vez luego colonizar los espacios díscolos del orden social. De esta manera, el estudio de la cuestión social en Argentina debe dirigir la mirada hacia esos espacios sin gloria- prisiones, manicomios, escuelas, estructuras familiares, cuarteles- en donde una sociedad también ejerce las furias decisivas del poder y la cultura en su tarea *necesariamente despótica de "producir nación"*<sup>27</sup>

En este sentido, las reformas penales y penitenciarias pretendieron identificar y manejar, dentro del contexto de instituciones disciplinarias, el supuesto rechazo al trabajo de los sectores desgranados del mercado laboral inestable y estacional.

Entre 1890 y 1920 aparecen discursos consolidados desde la Escuela Criminológica Positivista relacionados a la cuestión de la disciplina del trabajo. El nuevo saber propiciado desde la criminología nos introduce desde otro sendero analítico a la problemática social entendida desde los discursos dominantes como una pretendida falta de ética del trabajo en importantes sectores populares urbanos, en especial los inmigrantes. (*≠ hoy / crisis en trabajo*)

La criminología positivista fue una de esas visiones de clase que sirvió para desplazar estos problemas a un terreno conceptual-institucional nuevo- la criminalidad- los gabinetes criminológicos, la prisión donde aquellas cuestiones pudieron relacionarse, clasificarse y comprenderse. Una grilla interpretativa utilizada como una instancia de conocimiento y comprensión que desde una cierta perspectiva disciplinar (psicopatología criminal) cuestionó concepciones centrales al orden social argentino de principios de siglo.

28

---

*progreso, la modernización y sus límites (1880-1916)*, Sudamericana, Buenos Aires, 2000; y en *En busca de la ideología argentina*, Catalogos, Buenos Aires, 1986.

<sup>26</sup> Oscar Terán, *En busca de la ideología...*, OP. Cit, pg 14.

<sup>27</sup> Idem, pg 25.

<sup>28</sup> Ricardo Salvatore, "Criminología positivista, reforma de prisiones y la cuestión social/ obrera en Argentina", en Juan Suriano (comp) *La cuestión social argentina...*, Op. Cit, pg 128; y "Sobre el

La configuración de este saber-poder coadyuvó a crear nuevas perspectivas desde donde cuestionar y examinar los problemas sociales del país. De hecho, fueron identificados dos circuitos viciosos en la reproducción de la clase trabajadora:

- \_ El que hacía delincuentes juveniles de los menores vagabundos.
- \_ El que transformaba al trabajador ocasional desocupado en delincuente ocasional.

La existencia de un ambiente social marginal caracterizado por la convivencia de delincuentes profesionales, trabajadores ocasionales, menores vagabundos y mendigos revelaron una esfera entendida con preocupación por los intelectuales y profesionales especializados, quienes empujados del enfoque criminológico comenzaron a ver en la reforma de prisiones, en el establecimiento de institutos para menores un espacio desde donde inculcar y promover la disciplina del trabajo.

Otra problemática lindante con el mundo del trabajo y la cuestión obrera fue la inserción de las mujeres en el mercado de trabajo. El proceso de cambio económico y social de mediados del siglo XIX permitió la concentración de las mujeres en ciertas ramas laborales: el trabajo doméstico, la ocupación en determinados servicios, el trabajo domiciliario y el desempeño en algunas fábricas y talleres. Comenzando a ser visible, el trabajo femenino, para la mirada de la élite generó dos líneas de conflictos: Una, estaba asociada con la posibilidad de conciliar el trabajo asalariado fuera del hogar con las innumerables obligaciones domésticas, conflicto que no se le planteaba a los varones, la otra se vinculaba con las dificultades en el mundo del trabajo y en muchos aspectos eran comunes a los de sus compañeros.<sup>29</sup>

Mujer  
mercado  
de  
trabajo

Desde la mirada oficial y de heterógenos grupos de intelectuales (incluidos los socialistas) la defensa y protección del trabajo femenino tuvo como argumento principal el rol fundamental de la mujer dentro del ámbito privado: el hogar.

La discusión sobre la protección de la mujer obrera colocó un espacio de tensión en el proceso de construcción moderna de la ciudadanía en Argentina. Al unir sus derechos a la idea de protección se excluía la consideración de los derechos civiles y políticos para las mujeres y se las confinaba a la esfera de la intimidad familiar y del afecto.

---

surgimiento del estado médico legal en la Argentina (1890-1940), *Estudios Sociales*, n° 20, primer semestre 2001.

<sup>29</sup> Mirta Zaida Lobato, "Entre la protección y la exclusión: Discurso materno y protección de la mujer obrera argentina 1890-1934" En Juan Suriano, *La cuestión social...* Op.Cit., pg 247.

Dicho enfoque "moral" del rol de la mujer como sostén del orden político basado en la preservación de los lazos familiares como mecanismos de control y prevención de los desbordes sociales fueron volcados en los argumentos que edificaron los proyectos de ley tendientes a corregir los excesos y desvíos del trabajo femenino.<sup>30</sup>

Desde otra óptica se intenta vincular la cuestión social y la cuestión de la mujer obrera entre 1900 y 1930 a partir de la percepción del feminismo de la época.<sup>31</sup> La problemática femenina se encontraba determinada y construída desde el impacto producido por el ingreso de las mujeres al mundo obrero. El trabajo asalariado femenino se vinculaba a la degeneración de la raza con consecuencias sociales y políticas nefastas; y por otro lado, con el desorden social al impulsar la participación directa, social, gremial y política de las mujeres.

Detrás del rol natural de las mujeres como sostenedoras de un orden privado fundado en las relaciones familiares se encuentra oculta una problemática marginada o soslayada por la imagen de la mujer en tanto reproductora del género humano: la dimensión social de la infancia corrió muchas paralela a la cuestión de la mujer.

Ahora bien, los estudios sobre la cuestión social han presentado escasa atención a la niñez proveniente de los sectores populares. Sólo el acercamiento a la problemática de éstos niños en la historiografía de la cuestión social en la Argentina se encuentra en un grupo reducido de trabajos que partiendo de ejes más amplios como el mundo del trabajo, el control social, la cuestión de la mujer y la familia y el rol de la beneficencia anclaron finalmente en el estudio de la infancia.

La preocupación en torno a los niños fue abordada a partir de su relación con ciertos ámbitos públicos o privados o bien dispositivos de poder para aquellas miradas que priorizaron la perspectiva de la infancia judicializada o delincuente. Siendo la familia un nexo crucial en la identidad de las naciones modernas, los niños se perdieron en la dimensión privada del hogar o bien se convirtieron en causa de preocupación y de políticas por parte del estado. En este sentido, aquellos individuos que se encontraban fuera de los

---

<sup>30</sup> En este sentido, en el trabajo de Mirta. Z. Lobato podemos ver esta tendencia en el análisis que la autora realiza a los proyectos de Gabriela L. de Coni (1902); ley de trabajo infantil y femenino (1907) y la presentación del proyecto de Código de trabajo por el poder ejecutivo en el año 1904, Op. Cit.

<sup>31</sup> Ver el artículo de Marcela Alejandra Nari, "El feminismo frente a la cuestión de la mujer en las primeras décadas del siglo XX" en Juan Suriano (comp), *La cuestión social...* Op.Cit.

ámbitos de socialización (la familia y el trabajo), en especial mujeres y niños, se convirtieron en destinatarios de las estrategias de moralización y normalización.

De esta manera, una de las definiciones de ciudadanía surge de la confluencia de la familia y la nación en una forma de *amor político* que genera una imagen de comunidad.<sup>32</sup> Por tanto, según Donna Guy el Estado argentino se sirvió del mecanismo familiar para despojar a los individuos marginales de sus derechos civiles, vehiculizando y justificando el surgimiento de una legislación que controló y normalizó a las mujeres que ejerciendo la prostitución fueron potenciales portadoras del desorden moral de la comunidad política nacional. La prostitución y la corrupción infantil nos aproximan al intrincado mundo de la infancia abandonada desde la óptica jurídica y la responsabilidad familiar en torno al abuso y el estupro de las menores.<sup>33</sup>

Los problemas de la marginalidad juvenil e infantil comenzaron a ser percibidos como elementos patológicos que ponían en juego la estabilidad y el curso del proyecto político-económico implantado desde 1880. Estos nuevos conflictos y desajustes al proyecto de la élite criolla serán comprendidos desde la cuestión del control y la regulación social: tanto en la institución policial como en las asociaciones benéficas.<sup>34</sup>

Por lo tanto, las cuestiones referidas a la infancia abandonada o en situación de riesgo comenzaron a adquirir mayor trascendencia tanto para los funcionarios del estado como para los intelectuales y profesionales imbuídos de la teoría positivista. Esta nueva problemática resignificó la función de los aparatos represivos y normalizadores y dentro de este contexto fueron entendidas las sucesivas reformas penales: *los proyectos del Código*

---

<sup>32</sup> Donna Guy trabaja la noción de familia según consideraciones de la obra de Benedict Anderson, *Imagined communities: Reflections on the origin and spread of nationalism*, la autora reconoce el rol explícito otorgado al papel de la familia en la gestación de la imagen de la comunidad, aún cuando sólo se les asigne un papel específico a los hombres, en Donna Guy, *El sexo peligroso*, Sudamericana, Buenos Aires, 1994, pg 12-13.

<sup>33</sup> Ver los trabajos de Donna Guy, *El sexo peligroso*, Op. Cit. y "Niñas en la cárcel. La casa correccional de mujeres como instituto de socorro infantil", en Fernanda Gil Lozano, Valeria Silvina Pita, María Gabriela Ini (comp) *Historia de las mujeres en la Argentina*, vol II, Taurus, Buenos Aires, 2000; María Dolores Quaglia, "Corrupción y prostitución en Buenos Aires (1870-1914)" en José Luis Moreno (comp) *La política social antes de la política social. Caridad, beneficencia y política social en Buenos Aires, siglos XVII a XX*, Trama Editorial, Buenos Aires, 2000 y Beatriz Ruibal, "El control social y la policía de Buenos Aires, 1880-1920" en *Boletín*, nº 2, Instituto de historia argentina y americana Dr Emilio Ravignani, Buenos Aires, primer semestre, 1990, *Ideología del control social*, Buenos Aires 1880-1920, Ceal, Buenos Aires, 1993.

*penal de 1891 y 1906, la reforma de 1903, el nuevo código penal de 1921, la sanción del código de procedimientos en lo criminal de 1889 así como la modernización y reorganización de la policía de la Capital Federal.* <sup>35</sup>

El rol de las fuerzas policiales durante este período cobró materialidad con las numerosas órdenes y restricciones dispuestas para controlar a los niños en el ámbito público (prohibición de la vagancia y de ciertos juegos ) pero también con la creación de Asilos de niños tutelados desde la institución policial.

Los mecanismos ideados para encauzar a la infancia abandonada se concretaron a través de una doble estrategia; por un lado la creación de organismos que reglamentaban y vigilaban los modos de vida de estos niños; por otro, complementaria y paralelamente se manifestaba en el aumento de la atención y financiamiento a las organizaciones de beneficencia que actuaban de manera combinada con el ámbito estatal.

La estructuración de una política hacia la niñez desde el estado materializada en el financiamiento de una verdadera multitud de instituciones benéficas evidenciaba los temores alojados en el interior de los discursos y prácticas dominantes que depositaba en la niñez el porvenir de la nación. La “necesidad” de control social en relación a la infancia desentrañaba un abordaje de la evolución de las prácticas estatales ceñidas a un marco interpretativo ligado al poder disciplinar y a los instrumentos o redes de control de homogeneización y sometimiento. En este sentido se resignificaron las dos orientaciones fundamentales del estado frente a la problemática de la minoridad: <sup>(1)</sup> En la primera, se insistió en la importancia de obligar a los padres a hacerse cargo de las obligaciones derivadas de la patria potestad. En una segunda etapa, <sup>(2)</sup> el estado asumió una función tutelar interviniendo en las relaciones de familia, llegando incluso a sustituirla cuando ésta dejaba de cumplir con la función que le era propia. La facultad de reemplazar a los padres por parte de los agentes del Estado encontró respaldo con la sanción de la Ley Agote. De esta manera, de la creación de un marco legislativo se desprendió la construcción de la concepción socio-penal de la infancia, que confirió amplias facultades a la policía e institucionalizó una modalidad jurídica: manifestada en nuevas instituciones y figuras ligadas a la minoridad. La

---

<sup>34</sup> Ver los trabajos de Fabio Adalberto González, “ Niñez y beneficencia: Un acercamiento a los discursos y las estrategias disciplinares en torno a los niños abandonados de principios de siglo XX ( 1900-1930) en José Luis Moreno ( comp), Op. Cit y Beatriz Ruibal, OP. Cit.

emergencia de un poder jurisdiccional de menores configuró un campo de estudio centrado en la mirada institucional de la problemática.<sup>36</sup>

Dentro de la cuestión obrera encontramos un espacio marginal en la historiografía argentina: el trabajo infantil en las industrias de Buenos Aires.<sup>37</sup> La inserción de los niños en la esfera productiva obedeció a diversos factores; por un lado las necesidades económicas de las familias trabajadoras quienes vieron con buenos ojos la ayuda ofrecida por los ingresos de los hijos frente a los exiguos salarios de los jefes de hogar, por otro lado la inestabilidad del empleo debido al carácter estacional promovió el ingreso de los niños al mercado de trabajo.

Cabe destacar las dificultades que se presentan al historiador frente al tema del trabajo infantil, debido a que una amplia franja de menores de diversas edades soslayados por las estadísticas escapaban al control familiar y se volcaban a las calles donde encontraban distintas formas de sobrevivir esquivando la rigidez y la monotonía del taller o la escuela. Siendo prácticamente imposible distinguir las actividades lícitas u honestas de las posibilidades de caer en el mundo del delito. Ahora bien, ¿Qué actitud demostró el estado frente a la infancia “trabajadora”?

Suriano representa la actuación del estado a través de una *doble estrategia*:

- El encierro de los menores abandonados o delincuentes en asilos o establecimientos de beneficencia.
- La educación obligatoria para aunar y unificar pautas culturales en una sociedad tan heterógena y al mismo tiempo complementar la acción reguladora de los poderes públicos que al obligar a los menores a asistir a la escuela se entrometía en la vida privada de la familia.<sup>38</sup>

De manera tal, la escuela y el taller se complementaban como mecanismos pertinentes para evitar el ingreso y la permanencia de los niños en las calles, siendo territorios legítimos y seguros de posibles conflictos sociales.

---

<sup>35</sup> Las nuevas estrategias y las reformas tendientes a contener a los sectores populares son particularmente analizadas por Betriz Ruibal, Op. Cit.

<sup>36</sup> Ver el artículo de Carlos Sorá, “Nuevo fuero para viejos problemas: Los primeros pasos del Tribunal de Menores a través de un caso” en José Luis Moreno (comp), OP.Cit.

<sup>37</sup> Juan Suriano, “Niños trabajadores. Una aproximación al trabajo infantil en la industria porteña de comienzos del siglo2 en Diego Armus (comp) *Mundo urbano y cultura popular. Estudios de historia social argentina*, Sudamericana, Buenos Aires, 1990.

En cambio las multitudes de niños pobres que recorrieron las calles de Buenos Aires desde finales del siglo XIX fueron quienes cobraron visibilidad ante la mirada atónita de los sectores gobernantes. Las imágenes de chiquillos vagando o jugando en las calles, el desarrollo de oficios callejeros, en fin, la ocupación del espacio público será un dato insoslayable que recorrió diferentes géneros literarios y crónicas urbanas del momento. Un acercamiento historiográfico fundado en el análisis de variadas fuentes históricas del momento reconstruyó la existencia cotidiana de estos pequeños provenientes de hogares humildes cuyo destino, en la mayoría de los casos, se encontraba signado por su paso obligado de la calle al asilo u otros establecimientos.<sup>39</sup> En virtud del peligro potencial de este novedoso fenómeno comenzaron a articularse los diferentes discursos y marcos teóricos- positivistas, criminológicos, filantrópicos- para encontrar una solución racional y normalizadora de los desvíos patológicos del proceso de construcción nacional y constitución de ciudadanía, en los términos que era entendido por la élite política.

La orientación eugenésica tendiente al cuidado de la raza para preservar conflictos y desórdenes sociales que determinó la lectura de la enfermedad como problema social e influyó en los mecanismos de control sobre la higiene pública también acompañó el accionar de las autoridades estatales en relación a la problemática de la infancia.

En este intento por determinar los diferentes núcleos temáticos sobre los problemas y tensiones sociales de fines del siglo XIX y comienzos del XX, podemos identificar en algunos de ellos la dimensión de la infancia abandonada desde la óptica de la élite política liberal al menos transversalmente: ya sea desde el mundo del trabajo, donde la explotación de la mano de obra infantil fue percibida en relación a la reproducción futura de los sectores asalariados, cohabitando un lugar marginal en la cuestión de la mujer obrera atravesada por nociones de género, política y ciudadanía, o bien como sujeto y objeto de estudio y “grillas interpretativas” esbozadas por los criminólogos positivistas. En todas ellas, la problemática de la infancia estuvo vinculada al mantenimiento y preservación del orden moral de una comunidad política que atravesaba un proceso de expansión económica y consolidación del régimen político.

---

<sup>38</sup> Juan Suriano, *Idem*, pg 269.

<sup>39</sup> Eduardo O. Ciafardo, *Los niños en la ciudad de Buenos Aires (1890-1910)*, Ceal, Buenos Aires, 1992.



La expresa intención de este trabajo será incorporar la dimensión de la infancia en situación de riesgo dentro del marco analítico de la Cuestión Social. Al igual que muchas de las líneas interpretativas anteriormente mencionadas, los niños expulsados de hogares pobres que se volcaban a la supervivencia en las calles provocaron la manifiesta intervención "científica" y "política" desde las esferas públicas. Ciertas reflexiones nos permitirán entender la problemática de la infancia desde una dimensión social, construída por el poder público como mecanismo de moralización y normalización sobre los sectores populares potencialmente peligrosos y apoyada y sostenida por el aparato benéfico:

- La situación conflictiva, expresión de movimientos estructurales más amplios y complejos, evidenciaron los excesos de un sistema económico que tras el fenómeno de pauperización de los sectores asalariados provocó un novedoso peligro en expansión; ¿Qué harían los hijos de la miseria obligados a buscar un sustento por fuera de los ámbitos formalmente establecidos para la niñez ( escuela y familia )?. Posiblemente, a través de la mendicidad y el vagabundeo cruzarían la frágil frontera que los separaba de la delincuencia profesional. Y este hecho estimulaba el debate y la puesta en práctica de mecanismos correctivos y preventivos por parte de las autoridades políticas.

- Este proceso de reconocimiento y visibilidad de un mundo marginal habitado por pequeños seres logró articularse con el importante papel mediador de intelectuales y profesionales que comenzaron a elaborar un marco teórico para encuadrar a estos niños. La criminología positivista prefiguró la aparición de nuevos conceptos y saberes desde el derecho y la medicina tendientes al tratamiento "científico" y "político" sobre estos niños. Pero también participaron en las discusiones y debates personalidades ligadas a la asistencia filantrópica. El resultado de este proceso fue la aparición de una concepción socio-penal de la infancia; la minoridad permitió el tratamiento extensivo sobre los hijos de las familias obreras empobrecidas, fueran huérfanos, o bien desempeñando empleos informales en el espacio público ( canillitas, vendedores ambulantes, etc) o se hayan iniciado en el mundo delictivo.

Es evidente que la importancia del papel amenazador de los sectores populares a través de las organizaciones políticas- gremiales no puede ser soslayado en el tratamiento de la Cuestión Social. Pero en el caso de los niños, la amenaza al orden social se plasmó sobre los cimientos morales de una nación en vías de progreso y consolidación. En tanto,

una potencial peligrosidad política de estos pequeños desgranados cobró sentido por su carácter de futuros trabajadores indisciplinados proclives a encontrar en el anarquismo o en la delincuencia un lugar de supervivencia al margen de los valores éticos y morales de una ciudadanía portadora y moldeadora de una disciplina cívica y laboral.

Estos elementos interrelacionados con un análisis tendiente a indagar la infancia desde una dimensión social construida en una coyuntura política que priorizaba la consolidación del estado con ideales del liberalismo económico nos permitirá construir una visión hasta ahora ausente de la historiografía o bien opacada y escondida detrás de enfoques más abarcativos.

De esta manera, la construcción histórica de la niñez abandonada será leída a contrapelo en los diferentes debates y proyectos montados sobre la percepción de intelectuales, profesionales y representantes públicos de la élite dominante. El desafío que se plantea deberá sortear serias dificultades, sobre todo cuando nos enfrentamos al estudio de actores históricos que, por su edad y escasa participación en la vida social y política, no tienen voz y se encuentran "representados" en las voces y testimonios de esas "otras" figuras públicas que intentaron encontrar los instrumentos y las respuestas para encauzar su tratamiento social.

### **3. La infancia como categoría de análisis.**

Desde el siglo XVIII comenzó a desarrollarse una conciencia de la especificidad de la infancia, proceso que se encontró fuertemente enlazado con las transformaciones económicas, sociales, políticas y culturales provocadas por la Revolución Industrial y la consolidación del capitalismo. En este sentido, la constitución de la familia moderna promovía una nueva mirada y análisis sobre la etapa de la niñez. La infancia dejó de ser un tema exclusivo del ámbito privado para convertirse en un problema de la esfera pública.

No obstante, el reconocimiento sobre la importancia de las experiencias durante la infancia con respecto a la determinación de la personalidad adulta y las normas conductuales comenzaron a ser incorporadas desde el campo de la psicología a partir del siglo XX. Pero la niñez no sólo marca un período en la vida de los sujetos sino que también

psic.  
SAP

representa la aparición de un momento o estadio con sus propias necesidades y conflictos que sufrieron modificaciones según el contexto histórico.

No es un tema que carezca de problemas para los historiadores. De hecho, estudiar esta etapa requiere un análisis que logre incorporar categorías analíticas para permitir indagar en las cuestiones sociales, en las relaciones familiares, en los paradigmas ideológicos y culturales y, por supuesto, en la estructura económica y política; evitando un enfoque centrado en los lineamientos del pensamiento psicológico.

Lograr, o al menos intentar, sostener un enfoque sobre la infancia como un problema social con raíces económicas en un determinado contexto histórico no sólo nos obliga a sortear escollos teóricos sino también la dificultad para acceder a fuentes y documentos que permitan visualizar el problema. Más aún cuando nuestro interés reside en los pequeños habitantes de un sórdido mundo marginal, lugar donde difícilmente los protagonistas históricos hayan tenido tiempo o formación como para dejar escritas sus experiencias.

Sí la categoría de infancia asoma lánguida detrás de estructuras privadas y públicas (familias, escuelas, institutos, etc), mayor dificultad encontraremos al ingresar en la problemática de la niñez proveniente de los sectores populares asociada a los vicios y malos hábitos de la calle: ¿Qué categorías de análisis utilizar? ¿Desde qué lugar acceder a la reconstrucción de la problemática de la infancia abandonada?

A manera de relectura analítica de textos clásicos de la historiografía en torno a la niñez distinguiré dos modelos interpretativos que se acercan a la infancia de modos diferentes aunque ambos nos permiten aprehender y capturar las herramientas necesarias para construir los puentes de acceso al complicado mundo de niños pobres, marginales, vagos o delincuentes.

I ○ El primer modelo centró el estudio en los cambios materiales y simbólicos en torno al tratamiento de los niños, específicamente en el escenario Europeo, a través de la evolución de la familia moderna.<sup>40</sup>

<sup>40</sup> Los trabajos analizados dentro de la temática familiar son Philippe Ariés, *El niño y la vida familiar en el Antiguo Régimen*, Taurus, Madrid, 1987, "La infancia" en *Revista de Educación*, nº 281, Madrid, Ministerio de Educación, 1986; Lloyd de Mause, *Historia de la infancia*, Alianza, Madrid, 1994; Jean-Louis Flandrin, *Orígenes de la familia moderna*, Crítica, Barcelona, 1979; Edward Shorter, *El nacimiento de la familia moderna*, Anesa, Buenos Aires, 1977 y Lawrence Stone,

L. Stone en su trabajo *Pasado y Presente* dedica un capítulo al problema de la niñez. En el cual, el autor, se concentró en los límites historiográficos que entraron en juego al abordar la historia de los niños en diferentes etapas y lugares. Remarcando los logros o desaciertos de algunos enfoques.

El primer modelo general que se dió en Occidente acerca del desarrollo infantil, siguiendo una línea de investigación histórica más promisoría que la de aquellos que han intentado usar la psicología para interpretar la conducta de ciertas figuras individuales del pasado, fue el de Philippe Ariès, para quien la Edad Media y el siglo XVI constituyeron un período feliz en donde no había divisiones de rangos ni edades. No existía la separación entre el niño y el adulto, ni presiones externas por parte del estado o de las necesidades de una economía industrial. En el seno de esta agradable familiaridad igualitaria era impensable el ultraje a los niños. La infancia era una época de transición que pasaba rápidamente y de la que se perdía enseguida el recuerdo. Durante este período, los niños se confundían y mezclaban con los adultos (...) La familia cumplía una función: la transmisión de la vida, de los bienes y de los apellidos; pero apenas penetraba en la sensibilidad.<sup>41</sup>

En el siglo XVII, como resultado de la propagación de nuevas formas de cristianismo se desarrolló una nueva actitud hacia los niños, hecho definido como “ el descubrimiento de la infancia”. Esta creciente preocupación por la niñez desde el clero, asumió dos formas: en primer lugar, se produjo un estrechamiento de los vínculos familiares y una preocupación cada vez mayor de los padres hacia sus hijos; y en segundo lugar, se manifestó un temor cada vez más agudo en torno a la corruptibilidad del niño por el pecado, lo cual llevó a implementar tratos más severos en el hogar, y al aislamiento en escuelas reglamentadas y sometidas a un régimen disciplinario orientado a erradicar posibles desviaciones morales del infante.

La sociabilidad medieval fue sustituida por la familia y las escuelas aisladas y centradas sobre el niño, en las cuales la preocupación primordial consistía en la sumisión de la voluntad. La nueva sociedad garantizaba a cada género de vida un espacio reservado donde todos estaban de acuerdo en respetar las características dominantes, que se proponían

---

*Familia, sexo y matrimonio en Inglaterra, 1500-1800*, FCE, México, 1990; *El pasado y el presente*, México, FCE, 1986.

<sup>41</sup> Phillippe Ariès, *El niño y la vida familiar en el Antiguo Régimen*, Op. Cit, pg 539.

como modelo un tipo ideal del que nunca había que alejarse bajo pena de exclusión. Esta dinámica estuvo relacionada con el vuelco de la familia hacia una mayor intimidad y la necesidad de construcción de una identidad, pero también con el mejoramiento de las escuelas que suplantaban el aprendizaje tradicional.<sup>42</sup>

Para Edward Shorter, en el mundo moderno la familia cortó los lazos que la unían a la vida y normas consuetudinarias de la comunidad. Esta liberación provocó la irrupción de un revolucionario oleaje sentimental vinculado al capitalismo de mercado promotor de cambios trascendentales en los valores y la conducta. La eclosión de la familia tradicional puede verse en tres áreas determinantes para el autor: el galanteo, la relación madre-hijo y la línea demarcatoria entre la familia y el resto de la comunidad.

A diferencia de P. Ariès, remarcó que la carencia de amor materno en los momentos previos al siglo XVII se debía a que las circunstancias materiales y las opiniones de la comunidad forzaban a las madres a subordinar el bienestar de sus bebés a otros objetivos orientados a la subsistencia económica.<sup>43</sup> Desde una óptica similar, J. L. Flandrin analizó el cambio sufrido por la estructura familiar entre el siglo XVI y finales del siglo XVII esbozada en una nueva moral familiar.<sup>44</sup>

La revolución del sistema conyugal recién tendrá lugar con posterioridad a la del sistema económico, ya que sólo entonces el matrimonio por amor pudo tener efecto sin poner en tela de juicio las estructuras jerárquicas de la sociedad. Esta nueva moral, de tono sentimental, exigió del marido una actitud cada vez menos brutal, más amable con la mujer e insistió en los deberes de los padres sobre los hijos: ambos desafíos fueron, para los burgueses, una prueba fundamental de la civilización de las costumbres.

Por su parte LL. De Mause presentó otro modelo de análisis de la infancia: Las relaciones entre padres e hijos es una variable independiente de los procesos históricos. Por lo tanto los cambios en las relaciones familiares no se encontraron afectadas por factores

<sup>42</sup> El nacimiento de un determinado tipo de sensibilidad a mediados del siglo XVII, que acompañó al proceso de descubrimiento de la infancia y del nuevo modelo familiar conllevó la aparición de un sentimiento bifronte: de un lado, solicitud y temura como una forma nueva de mimar y del otro, también solicitud pero con severidad a través de la educación formal, ver Phillipe Ariès, "La infancia" Op. cit, pg 12.

<sup>43</sup> Edward Shorter, Op. Cit.

<sup>44</sup> Dicho proceso de transformación estuvo sostenido por la dilatación de las solidaridades vecinales y comunitarias en virtud o beneficio de las solidaridades familiares. Su evolución se encuentra detallada en el capítulo segundo, ver Jean Louis Flandrin, *Orígenes de la familia moderna*, Op.cit.

religiosos, sociales, políticos, económicos o de otra índole, sino que operaron mediante psicogénesis. Proceso por el cual la capacidad de los padres para regresar a la edad psíquica del niño ha ido mejorando lentamente a través de los siglos.

Además, durante los últimos dos mil años se ha observado una progresión lineal ascendente en la historia de la infancia, desde el modo infanticida de la Antigüedad clásica, el modo de abandono de comienzos de la Edad Media y comienzos de la época moderna, el modo de intrusión del siglo XVIII hasta llegar al modo de socialización comprendido entre 1800 y 1950 y al modo de ayuda de 1950 en adelante. El presente estudio puede provocar críticas y planteos. Es posible emprender un estudio de la infancia que se centre en las micro-relaciones de padre a hijo sin abarcar las condiciones del mundo exterior.<sup>45</sup> ¿Pueden procesos psicológicos individualizados provocar un cambio sustancial en la conducta de los adultos hacia los niños?

Frente a la progresión unilineal de la infancia propuesta por De Mause, Stone intenta elaborar respuestas al dilema que plantea la categoría analítica de la niñez. "Resulta imposible estudiar a los niños al margen de aquellos que los asesinaron, los alimentaron, los descuidaron, los criaron, los golpearon o los mimaron, a saber sus padres."<sup>46</sup>

La historia de la infancia debe necesariamente incorporar la historia de la forma en que los padres han tratado a sus hijos. En este enfoque las experiencias en los primeros años de vida fueron rastreados a partir de la familia, institución dentro de la cual tenían lugar las interacciones personales. Vale quizás cuestionar el enfoque familiar sobre los niños, en estrecha relación con los cambios que emergieron a partir de la revolución Industrial, debido a que pueden ser vistos como un buen diagnóstico de las transformaciones y mutaciones de las relaciones familiares entre los sectores más acomodados y de la burguesía. (*† a sect. populares*)

La expansión económica y la concentración de las poblaciones en las grandes urbes a causa de la industrialización reforzó a partir del siglo XIX la mirada preocupante sobre los sectores populares, especialmente orientada al abandono, desamparo o a la denigrante influencia de las costumbres de la clase obrera sobre los niños que habitaban en los

<sup>45</sup> Lloyd de Mause, *Historia de la infancia*, Op. Cit.

<sup>46</sup> Lawrence Stone, *El pasado y el presente*, op. cit, pg 238.

miserables barrios en las cercanías de las factorías industriales. Cabe preguntarnos entonces: ¿Cómo acceder al sórdido mundo de la infancia popular?

Sin renegar de la singular posición de la familia en la sociedad occidental, Jacques Donzelot analizó el conjunto de las prácticas familiares y su transformación e integración, dando cuenta del carácter particularmente policíaco de nuestra sociedad. Su enfoque centrado en la óptica del control social intenta alejarse de las tradicionales formas de comprender el problema de la familia y la infancia: en primer lugar, el de la historia política en su versión clásica ( la historia de los acontecimientos, de las organizaciones, de las ideas); en segundo lugar, la historia de las mentalidades, rompiendo con la lectura política y mostrando la existencia de un régimen de transformación propio a los sentimientos, a las costumbres, a la organización de la cotidianidad. Para el autor, en estos dos modelos de historia el problema planteado por la familia se mantiene intacto: uno se agota al definirla por la unilateralidad de una función de reproducción del orden establecido, es decir de su determinación estrechamente política, el otro otorga a la familia entidad propia a costa de reducirla a la unicidad de un modelo cuyas variantes no están más que remotamente relacionadas con la evolución económica de las sociedades.<sup>47</sup>

Si bien su análisis se centró sobre la posición neurálgica de la familia, dicho proceso tuvo variados sentidos tanto para los miembros de la burguesía como para los sectores populares.

La familia burguesa se ha constituido por un estrechamiento táctico de sus miembros con vistas a reprimir o controlar un enemigo del interior: los domésticos. En esta cohesión obtuvo un incremento de poder que la elevó socialmente permitiendo un vuelco hacia el campo social con una fuerza renovada capaz de ejercer controles y patronazgos diversos. En cambio, la familia popular se forjó a partir de la proyección de cada uno de sus miembros sobre los demás en una relación circular de vigilancia frente a las tentaciones del exterior como el bar, la calle.<sup>48</sup>

¿Cómo repercuten estos modelos sobre la infancia? En torno al niño la familia burguesa trazó un cordón sanitario que delimitó su campo de desarrollo. Dentro de ese perímetro el desarrollo corporal y espiritual fue estimulado poniendo a su servicio todos los

<sup>47</sup> Jacques Donzelot, *La policía de las familias*, Pre-textos, Valencia, 1979, pg 10.

aportes de la psico-pedagogía y controlados por una discreta vigilancia, que el autor denomina *liberación protegida*.

En el segundo caso, que interesa particularmente para este trabajo, el nuevo tratamiento hacia los niños podría definirse como el de la *libertad vigilada*. Lo problemático radicaba en el exceso de libertad, el abandono a la calle, y las técnicas empleadas consistían en limitar el tiempo libre, en hacer retroceder al niño hacia espacios de mayor vigilancia como la escuela y la vivienda familiar.

La configuración de las relaciones internas de la clase obrera en términos de peligrosidad o degeneración de la moral imperante tuvo como cuestión clave la interacción adulto- niño: *Bien porque los niños son engendrados sin medida, bien porque están integrados en fórmulas de promiscuidad que perjudican su moralidad y los convierten en enemigos del orden social, o bien porque son explotados en su trabajo directa o indirectamente por sus padres.*<sup>49</sup>

De esta manera, la asistencia filantrópica, la moralización, normalización y control de los sectores populares, en especial sobre los niños, comenzó a promover la aparición de leyes protectoras junto a un cuerpo dogmático de saberes y poderes de nuevas y antiguas profesiones orientadas al saneamiento de los excesos y vicios de las clases bajas que podían llegar a comprometer la estructura económica y política.

En Francia desde 1840 hasta finales del siglo XIX se multiplicaron las leyes que decretaron normas de protección hacia la infancia pretendiendo que estas medidas adquirieran una naturaleza indisociablemente sanitaria y política. Había que satisfacer el estado de abandono en el que se encontraban los niños de las clases trabajadoras pero también reducir la capacidad sociopolítica de éstas pues podían conducir al relajamiento de las obligaciones ciudadanas por medio de la agitación y promoción de las antiguas prácticas comunitarias.<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> Esta diferenciación significará una determinación de las posiciones tácticas de la mujer burguesa y de las de la mujer popular. Idem, pg 46.

<sup>49</sup> Idem, pg 74.

<sup>50</sup> Ley sobre el trabajo de los niños ( 1840-41), ley sobre la insalubridad de las viviendas ( 1850), ley sobre el contrato de aprendizaje ( 1851), sobre la vigilancia de las nodrizas ( 1876), sobre la utilización de los niños por los comerciantes y extranjeros( 1874) sobre la escuela obligatoria ( 1881). Tres componentes aparecen en los intentos de proteger a los niños del espacio peligroso de la calle: el abandono ( degradación física), la apropiación ( explotación) y la peligrosidad ( Gravoche). Idem, pg 80-81.



En relación a los dispositivos jurídicos y las nuevas prácticas de control y clasificación de los menores promovidas por la aparición de trabajadores sociales y asistentes especializados en la minoridad apuntaron hacia un objetivo privilegiado, la \*patología de la infancia bajo su doble aspecto tanto la infancia en peligro que no se ha beneficiado de todos los cuidados de crianza y educación deseables, como la infancia peligrosa vinculada a la delincuencia.

Los niños que, por diversas razones, encontraron escollos y dificultades para lograr su inclusión dentro de las instituciones públicas de control y normalización de la infancia peligrosa fueron objetos de estudio y clasificación científica en virtud de la armonía social. El trabajo de Francine Muel "La escuela obligatoria y la invención de la infancia anormal" nos aproxima a la perspectiva de un estudio sociológico de la red institucional de la infancia inadaptada a los aparatos de control simbólico. Desde finales del siglo XIX hasta 1914 aparece en la sociedad francesa un conjunto numericamente considerable de instituciones de encuadramiento ideológico que pueden calificarse como órganos de deber social: *Estas instituciones se consagran esencialmente a la educación en el sentido amplio de niños y tienden a fabricar en nombre de la previsión social a individuos cuyo comportamiento debe ser a partir de entonces previsible.*<sup>51</sup>

De esta manera, en estrecha relación con la problemática de la infancia peligrosa surgió la creación de un corpus científico y de taxonomías (en competencia con la nosografía psiquiátrica) que obligó a los agentes sociales a encontrar una especificidad para definir y tratar públicamente a aquellos niños que por cuestiones emocionales o cognitivas no podían adaptarse al ritmo homogéneo de las escuelas oficiales.

Este enfoque centrado en indagar la problemática de los niños provenientes de hogares trabajadores en virtud de los diferentes y variados dispositivos de poder que recorrían circularmente los ámbitos políticos, culturales, sociales y educativos debe verse como desprendimientos teóricos del debate que en torno al control social en las sociedades capitalistas promovió la teoría de Foucaultiana, en especial en su obra *Vigilar y castigar*. Allí encontramos esbozada esa nueva forma de pensar el derecho y las prácticas jurídicas que trajo consigo la "puesta en escena" de nuevas tecnologías y saberes.

---

<sup>51</sup> Francine Muel, "La escuela obligatoria y la invención de la infancia anormal" en Jacques Donzelot, *Espacios de poder*, Ediciones La Piqueta, Madrid, 1991, pg 125-126.

Las reformas a los códigos penales debían ser entendidas como estrategias para reacondicionar el poder de castigar, según nuevas pautas o modalidades que lo volvían más regular, eficaz y constante.<sup>52</sup> Junto al nuevo arte de castigar se expandía un gran edificio carcelario, arquitectura cerrada, compleja y jerarquizada que se integra en el cuerpo mismo del aparato estatal, y se consolidaba la detención y el encierro como forma esencial y universal del castigo.

Para Foucault la prisión no significaba tan sólo pérdida de la libertad y no se limitaba al control del poder sobre el tiempo de los hombres; las cárceles ante todo debían garantizar una disciplina constante sobre los presos. Por lo tanto, tendieron a fabricar cuerpos sometidos, ejercitados y dóciles. El éxito del poder disciplinario recayó en el uso de instrumentos simples: la inspección jerárquica, la sanción normalizadora y su combinación con saberes extra-judiciales, tales como la medicina, psiquiatría o antropología criminal, que permiten el estudio, observación, clasificación y normalización de los detenidos.

El análisis presentado por Foucault propone reconocer al derecho penal y sus redes materiales de control como parte esencial de un sistema económico capitalista que necesitó abastecerse de cuerpos dóciles y laboriosos por un lado, y de un aparato de poder estatal que requería conocer, homogeneizar y someter a sus ciudadanos.

Dicho modelo fue aplicado, por los autores anteriormente mencionados, en la clasificación y categorización de la infancia popular en términos de peligrosidad, inadaptación o bien anormalidad en estrecha relación con los marcos jurídicos y prácticas institucionales tendientes al control de la niñez.

¿Cabe la posibilidad de pensar a los niños como sujetos autónomos? De la misma manera, podríamos preguntarnos si existen mecanismos que permitan reconstruir los sucesos de la infancia independientemente de las instituciones que históricamente han sido destinadas al control y contención de estos seres.

Sin duda, el tema en cuestión no sólo presenta problemas teóricos para su abordaje sino también límites precisos en el acceso a las fuentes que dan cuenta de su presencia a lo largo de la historia.

---

<sup>52</sup> La nueva teoría jurídica de la penalidad cubre de hecho una nueva economía política del poder de castigar, ver Michel Foucault, *Vigilar y castigar. El nacimiento de la prisión*, Siglo XXI, Buenos

#### **4. Hacia un enfoque social de la infancia abandonada.**

El desafío planteado consiste en poder comprender el mundo de la infancia pobre en situación de riesgo moral y material y el tratamiento propuesto y debatido tanto por intelectuales de la época como por representantes de la élite política dominante, sin caer en un enfoque que priorice los “hábitos y costumbres” del mundo familiar o bien reduzca las tensiones y conflictos dentro del discurso del control social. ¿Cómo acceder a éstos niños? Respetando cierta autonomía en sus actos, sí es que existe, para evitar perderse en la lectura y configuración que de ellos realizaron los distintos profesionales y las autoridades públicas.

La propuesta del trabajo se basa en un análisis de la infancia abandonada como *problema social* que permita vincular e interrelacionar los proyectos, leyes y dispositivos institucionales implementados desde el gobierno con la experiencia de vida de estos niños en lucha por corporizar visiblemente, al menos entrelíneas, sus vivencias, sufrimientos y encierros en las fuentes y documentos:

*“Carlos, argentino de 15 años de edad, sin profesión, acusado de complicidad de hurto (...) Concurrió a la escuela con asiduidad, no menos de 6 años, su rudeza no pudo pasar inadvertida a sus profesores, que los consideraron torpe y de muy mala cabeza (...) Durante sus fugas del hogar era aprovechado por sujetos de mal vivir, que luego de hacerle beber 2 o 3 copas de grappa le llevaban a sitios apartados donde ejercían con el todo lo que la degradación humana ha podido inventar (...) Carlos. C es un degenerado físico y psíquico con taras hereditarias. Es perverso (...) Es de débil voluntad, es falta de sentimientos afectivos y morales. Su mentalidad es inferior y por debajo de la media que correspondería a su edad y concurrencia a la escuela.”*<sup>53</sup>

Los niños provenientes de hogares pobres irrumpieron en los discursos y textos señalados desde la impronta positivista, signados por la mirada de médicos, criminólogos o juristas que depositaron sobre ellos las frustraciones de un modelo de sociabilidad política y

---

Aires, 1989, pg 89.

<sup>53</sup> C. de Arenaza y J. P. Raffo, “Sobre la patología de la pubertad” en *Archivos de psiquiatría y criminología*, año V, 1906, pg 482-494. Extraxto de un informe de las condiciones psíquicas a cargo de los médicos de la cárcel de encausados.

ciudadanía que no logró expandirse entre los sectores subordinados; y por otro lado la ilusión de que, a pesar de los desbordes y limitaciones, el porvenir de la raza humana podía ser encauzado dentro de la buena moral, haciendo de ellos dóciles y honrados hombres del mañana.

La mirada de la élite política, de profesionales del área o bien de intelectuales y personalidades influyentes de la época configuraron imágenes que mediante frases ruidosas y vivos colores materializaron las ideas, que dichos grupos, tenían no sólo frente a la problemática de la infancia abandonada y peligrosa sino también de una sociedad de masas emergente que cuestionaba los cimientos del orden imperante.

El estudio de los niños de los sectores populares dentro de un contexto social más amplio permite una lectura crítica y exhaustiva de las diversas fuentes y documentos de la época, en los cuales encontramos plasmados las reacciones preocupantes de una élite desbordada por el veloz crecimiento económico y expuesta a la crucial encrucijada de pensar, expresar y articular fórmulas reformistas, que en última instancia configuró un modelo de intervención estatal frente a los problemas sociales.

La intención de este trabajo es, en una primer etapa, reconstruir las diferentes miradas del momento sobre el problema de la niñez, en especial aquellas que representaron la visión de los grupos gobernantes y de los intelectuales comprometidos con el tema de la infancia: fueron sus observaciones lo que dieron origen a ciertas teorías y estéticas que construyeron la figura del menor peligroso (delincuente infantil) y en situación de riesgo (vendedores ambulantes, vagos y mendigos). Alejándose de la mirada tradicional del problema centrada en la cuestión de los niños huérfanos y desválidos inmersos en la categoría de pobres estructurales.

En segundo lugar, es pertinente encontrar la conexiones que existieron entre los discursos y debates que circularon durante los primeros años del siglo XX con la posterior evolución de los diferentes proyectos de protección a la infancia, los cuales encontraron su punto de cristalización efectiva en la creación de un marco legislativo que permitió la intromisión del estado en las familias populares en función del patronato público y nacional sobre aquellos niños carentes de padres solventes material y moralmente. En este sentido, la ley 10903 sancionada en el año 1919 representó no sólo la visión de los grupos gobernantes

sino también la mirada crítica y científica de grupos legitimados para hablar, diagnosticar y proponer soluciones que estuvieran al nivel de las sociedades modernas y desarrolladas.

Con la reglamentación e implementación de la ley del Patronato del menor se establecieron las bases para la consolidación y expansión de un marco de intervención específico y singular destinado a la educación, formación y rehabilitación terapéutica de los niños de hogares pobres y trabajadores. La constitución de nuevos espacios institucionales, tanto de reclusión como de centralización de políticas públicas promovió la aparición de profesionales, de instancias jurídicas y de herramientas y mecanismos institucionales que configuraron las políticas de minoridad en la Argentina. \*

Resulta atractivo para la mirada del historiador el anclaje en los orígenes de un modelo institucional de intervención que en la actualidad presenta síntomas de desintegración y agotamiento. Por eso debemos concentrarnos en la posibilidad de concretar una mirada crítica del proceso de debate y cristalización de reformas legislativas evitando la caída en una arqueología de la dominación y de la sumisión de los sectores populares, o bien en un abordaje etnográfico de la pobreza. No se trata de reconstruir los circuitos y las experiencias de vida de los niños pobres de la época ni tampoco reducirlos a cuerpos dóciles sujetos a dispositivos técnicos del poder. Si bien, es real el paso de estos niños por los diferentes establecimientos o espacios institucionales de detención y normalización, esto no nos conduce necesariamente a una comprensión del impacto que tuvo para los hombres de la época la irrupción de estas turbas de niños harapientos y revoltosos. Estamos frente a un proceso complejo, que no sólo plantea las estrategias de una élite que debió aggiornarse al desafío impuesto por la modernización económica y la expansión demográfica. Nos encontramos además frente a una preocupación que revela múltiples cuestiones condensadas en las dificultades y rupturas reveladas en el orden político, económico y social.

La irrupción del problema de la niñez, en su estado teórico combinado con propuestas del orden municipal, surgió en un momento crítico, en un tiempo que promovió una zona de fricción donde los intelectuales y los hombres del pensamiento positivista se atrevieron a discutir y pensar los problemas existentes en la constitución del país y los límites que acompañaron la modernización económica. La puesta en práctica del andamiaje legislativo a partir del año 1919 nos presenta un contexto de transformación social y

político; las convulsiones y los cuestionamientos de las clases emergentes demandaron la extensión de la ciudadanía y una mayor inclusión democrática al tiempo que una mayor intervención y asistencialismo del estado en las cuestiones sociales.

La cuestión de la infancia abandonada recorrió estos diferentes escenarios y fue concebida como respuesta a las tensiones planteadas por el modelo a principios del siglo XX. No estamos frente a un simple proceso de reforzamiento de los mecanismos de poder y dominación sino frente a un novedoso replanteo en la concepción de la pobreza y de los modos de intervención de lo público sobre los espacios de socialización de los sectores populares.

En este sentido, un exhaustivo análisis de las fuentes y documentos oficiales dirigidos a la niñez pobre y popular debe permitirnos un acercamiento a los siguientes puntos:

- a) la nueva concepción de la infancia abandonada y en peligro, inserta en un contexto de modernización y transformación política y económica.
- b) Los modos de intervención fijados por la élite política y un variado grupo de intelectuales ligados al campo de la infancia, orientados a la rehabilitación social de estos menores a través del trabajo, de la educación integral y del aislamiento de los núcleos promotores del vicio y la mala vida ( viviendas populares y las calles de Buenos Aires).
- c) La institucionalización de programas, nuevos establecimientos y áreas oficiales tendientes a la implementación de políticas públicas sobre los menores abandonados y delincuentes

Debemos, entonces, comprender un proceso complejo de construcción y resignificación del problema de la niñez articulado a las disfunciones sociales ( según la visión dominante) que se plantearon desde el mundo obrero y popular. De hecho, las construcciones teóricas y prácticas generadas por los debates del momento comenzaron a encontrar escollos y limitaciones al momento de materializarlas. El proyecto de Patronato público y nacional de los menores abandonados debió ser implementado por un estado que aún encontraba delimitadas sus capacidades para delinear las nuevas políticas sociales. La evolución de las nuevas redes institucionales orientadas a la niñez corrieron paralelas a los

cambios políticos de la época y fueron trastocadas por las transformaciones sociales y económicos.

El problema de la infancia pobre invita a analizar y cuestionar procesos más abarcativos y complejos que nos obligan a ser cautos en materia de las simplificaciones y teorizaciones: estamos, entonces, frente a un panorama atravesado por los lineamientos de un estado- nacional que se reconfigura frente a las limitaciones emergentes y frente a un orden económico y social que debió ser regulado para evitar , a largo plazo, la explosión conflictiva de sus elementos disociativos .

## **Capítulo 2. La infancia abandonada en Buenos Aires.**

### **1. La situación de la niñez ( 1910-1931).**

La expansión y modernización económica iniciada a fines del siglo XIX transformó los viejos centros urbanos en ciudades modernas y, particularmente, Buenos Aires comenzó a advertir su paso de tradicional ciudad portuaria a la de metrópoli de un país en transformación. El rápido crecimiento de la población, vinculado al fenómeno de la inmigración, no sólo significó para los hombres del mundo político e intelectual una mera expansión demográfica sino también la incorporación de problemas antes desconocidos. Las limitaciones de dicho proceso tomaron forma objetiva con la aparición de tipos sociales marginales y comportamientos desviados relacionados con la mendicidad, la vagancia, la delincuencia, la prostitución y el rufianismo. <sup>1</sup>

El Buenos Aires de 1910, especialmente en su zona céntrica, tenía un aire de bullicio, prosperidad y modernidad: se estaban demoliendo los viejos edificios, cavando las calles, construyendo palacios en medio de quintas o baldíos, montando galpones y talleres improvisados. Para el observador casual era muy difícil penetrar más allá de la superficial impresión de progreso, y comprender finalmente la dimensión de contrastes de Buenos Aires. La misma ciudad donde los pobres se acomodaban donde podían, ya sea en las viejas casas de inquilinato o en ranchos y casillas precarias. <sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Sobre la aparición de nuevos estereotipos sociales ligados a las condiciones materiales de vida de los sectores populares ver los trabajos de Leandro Gutierrez, " Condiciones de la vida material de los sectores populares en Buenos Aires, 1880-1914" en *Revista de indias*, nº 163-164, Sevilla, 1986; también " Condiciones materiales de vida de los sectores populares en el Buenos Aires finisecular" en *De historia e historiadores: homenaje a José Luis Romero*, Mexico, Siglo XXI, 1982; y en colaboración con Juan Suriano " Vivienda política y condiciones de vida de los sectores populares. Buenos Aires 1880-1930" en *Instituto histórico de la ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, 1985.

<sup>2</sup> Ver Jorge Francisco Liernur, " La construcción del país urbano" en Mirta Zaida Lobato ( Dir.) *El progreso, la modernización y sus límites ( 1880-1916)*, Nueva Historia Argentina, Buenos Aires, Sudamericana, 2000, pg 409-463.



Estos grupos de "pobres marginales" que ocuparon los espacios de Buenos Aires de manera desordenada transformaron la dimensión subjetiva de los hombres de élite, quienes, en efecto, podían recordar una ciudad diferente a aquella en la que estaban viviendo subrayando lo que se había perdido en el presente de transformación de una ciudad moderna.

Estos nuevos estereotipos sociales estaban vinculados a la concepción estigmatizante de las condiciones de vida de los sectores populares. En este sentido, la incorporación de nuevos espacios ocupados y la rápida urbanización acompañó al descubrimiento de nuevas problemáticas que ponían en cuestión las relaciones entre lo público y lo privado a través del conocimiento de aspectos tan esenciales y cotidianos como la salud, la alimentación, las condiciones habitacionales, la organización familiar, los comportamientos vitales y el uso del tiempo libre.

El problema de la vivienda en Buenos Aires despertó la preocupación de las autoridades públicas, de la prensa, de los intelectuales y de los profesionales: en especial los médicos higienistas vincularon los nuevos fenómenos sociales con las denigrantes condiciones de vida que se daban en los conventillos. Mala ventilación, ambientes húmedos, en algunos casos oscuridad y casi siempre falta de privacidad empujaban puntualmente a desarrollar una vida hacia afuera y que no pocas veces se continuaba en la calle y la ciudad misma. La vivienda, entonces, se convirtió en uno de los principales problemas de la subsistencia cotidiana en los sectores populares, no sólo el hacinamiento sino también el elevado precio del alquiler fueron características notorias del problema habitacional en la ciudad de Buenos Aires.<sup>3</sup>

Sin duda, el inquilino estaba obligado a pasar gran parte del día en espacios públicos o semi públicos, en espacios de uso compartido por más de un grupo conviviente. Así, el patio del conventillo aparecía como una suerte de escenario donde una y otra vez se desenvolvían los avatares cotidianos de un mundo

---

<sup>3</sup> A pesar de la magnitud del problema del conventillo no se produjeron conflictos de importancia entre propietarios e inquilinos hasta 1907. En los comienzos de ese año se produjo un fuerte aumento de los impuestos municipales y territoriales, que los propietarios de casas de inquilinato trasladaron de inmediato a los alquileres. La organización y las características del movimiento de protesta sostenido por los inquilinos puede encontrarse en el trabajo de Juan Suriano, *La huelga de inquilinos de 1907*, Buenos Aires, CEAL, 1983.

desordenado confuso y promiscuo.<sup>4</sup> Estas viviendas populares, por lo general casas con patios ya deterioradas y densamente pobladas, tenían el atractivo de su proximidad con los lugares de trabajo en el puerto y en el área centrica, y la vecindad de sus compatriotas quienes amontonados en pequeñas habitaciones podían seguir manteniendo hábitos y prácticas de socialización cotidiana. De esta manera, estamos frente a un modo de habitar que quizás reduzca lo privado al dormir y que como contrapartida socialice muchas de las restantes funciones de la vivienda: “*¡ El conventillo! He ahí el centro donde desova y germina la miseria (...) El conventillo es un gran organismo vivo, de células propicias a la descomposición.*”<sup>5</sup>

El hacinamiento y las malas condiciones de hábitat en los conglomerados populares comenzaron a despertar la mirada preocupante de la élite política e intelectual, a través de sus primeros síntomas de peligrosidad social. Durante los últimos años del siglo XIX, el conventillo motivó el debate y la discusión pública siendo identificado como foco de generación y difusión de enfermedades infecciosas epidémicas. Frente a esto operó una lógica de interpretación profesional que acuñó los orígenes de la medicina legal y el higienismo como un modelo de análisis e intervención racional sobre los fenómenos sociales de un proceso de modernización económica y urbanización tan rápido como desordenado.

La transformación de la vida urbana y la apertura hacia nuevas costumbres y tipos sociales engendraron un nuevo fenómeno vinculado a los ciclos de la economía exportadora y la extensión de la pobreza: la marginalidad y la delincuencia. Las lecturas profesionales de la época coincidieron en responsabilizar al medio social como un factor determinante en la criminalidad, sosteniendo que la mayor parte de los penados con familia, son los hijos menores de hogares pobres motivando la vagancia o la perversión moral, *así, el conventillo, foco de todas las infecciones morales, promiscuidad de todos los sexos, de todas las pasiones y de todos los vicios.*

---

<sup>4</sup> Diego Armus y Jorge Enrique Hardoy, “ Conventillos, ranchos y casa propia en el mundo urbano del novecientos” en Diego Armus ( comp) *Mundo urbano y cultura popular. Estudios de Historia Social Argentina*, Buenos Aires, Sudamericana, 1990, pg 173.

<sup>5</sup> José Casais y Santalló, “ El trabajo infantil en las industrias” en *Boletín del Museo Social Argentino*, n° 75-80, Buenos Aires, 1918, pg 584.

<sup>6</sup> La pobreza , la inmoralidad del hábitat popular con sus consecuencias en la falta de cultura, el lenguaje bárbaro y la falta de higiene comenzaron a manifestar las fugas y disfunciones sociales de un proceso socio-económico que despertó la conciencia de una élite impactada y temerosa frente a un posible orden social fracturado por la marginalidad y la delincuencia.

La construcción de una mirada teórica-política de los sectores gobernantes sobre los fenómenos sociales obedecían a la profunda visibilidad de los marginados, excluidos y trabajadores en los nuevos espacios urbanos. Apretujados en las ciudades esperando un jornal o la limosna que les permitía sobrevivir, acusados en muchos casos de extranjeros e indeseables, los sectores populares supieron crear ámbitos y espacios de reunión, de defensa de sus intereses inmediatos: al tiempo que presionaban sobre el estado y la sociedad, supieron elaborar una identidad y más aún una cultura propia, que podía definirse como trabajadora y contestataria. <sup>7</sup>

En el seno de estas familias trabajadoras se desarrollaban cientos de niños que recorrían las calles en búsqueda de un sustento material. Fueron vistos vagando o jugando por la ciudad, ejerciendo oficios callejeros, esperando en las salidas de las iglesias y edificios públicos. El barullo de bandas de niños era un dato insoslayable del paisaje porteño que logró preocupar a los representantes de los sectores dominantes:

*“No se trata de criaturas vagabundas, huérfanas sin hogar, entregadas a la vida errante en la ciudad, sino de niños de hogares pobres. De esta manera, la calle y la comisaría, son las dos aulas en donde se educan. ¿Cómo retener encerrados en los hogares pobres, sin luz y sin aire, sin patio (...) a numerosas criaturas máxime si sus padres tienen que abandonarlas para acudir a sus trabajos fuera del hogar?”* <sup>8</sup>

Ya hemos señalado el espectacular impacto del crecimiento demográfico en Buenos Aires no sólo desde una dimensión práctica y objetiva sino también desde la mirada sociopolítica de la élite en términos de discursos y estrategias. Entre los numerosos efectos no-deseados de la modernización la niñez se convirtió en un

---

<sup>6</sup> Sierra Vicente, “La minoridad que delinque en la Ciudad de Buenos Aires”, en *Revista de criminología, psiquiatría y medicina legal*, año IV, Buenos Aires, 1917, pg 69.

<sup>7</sup> Luis Alberto Romero, “ Buenos Aires en la entreguerra: libros baratos y cultura de los sectores populares” en Diego Armus ( Comp) *Mundo urbano...*, Op. Cit, pg 42.

problema central que atravesaba los debates y las prácticas políticas a través de la figura del abandono, la delincuencia y el peligro moral.

Sin embargo, la palabra niñez puede prestarse a confusión, pues son los niños de los sectores populares urbanos los que nos interesan. Son ellos los que preocuparon al estado como a distintos sectores de la sociedad civil, y quienes motivaron una cantidad diversa de producciones científicas desde diferentes campos discursivos. La figura del abandono y la delincuencia fue asociada con los niños pobres y no con el conjunto de la niñez.

Hasta aquí el concepto de infancia había operado durante bastante tiempo como un enunciado privilegiado que aludía a un tiempo común lineal transitado por todos los niños sin distinciones sociales. La emergencia de la niñez nos lleva invariablemente a los niños como sujetos posicionados en una trama histórica- social e institucional y a los proyectos políticos frutos de las diferentes percepciones ya sea desde el estado como de instituciones privadas.<sup>9</sup>

Remitiéndonos a la idea de gestación de diferentes discursos en torno a la infancia y por lo tanto a la historicidad, en tanto generaciones que transitaron su niñez en momentos particulares de la historia de una nación, Sandra Carli identificó ciertas matrices de infancia: la primera, que nos interesa en particular, corresponde al período que va desde 1880- 1916 cuyas características básicas se extienden hacia 1930 concidiendo con procesos más amplios tales como la transformación y consolidación del estado, el ideal de la familia burguesa y la escuela pública y la construcción de otros espacios como las salas de asilos, las escuelas de artes y oficios entre otros.<sup>10</sup>

1880-1916  
(→ 1930)

Durante estos años, los niños de la ciudad de Buenos Aires adquirieron una fuerte definición que permitió que se constituyan en una parte claramente

---

<sup>8</sup> " Perjuicios de la vagancia infantil" en *La prensa*, 8 de junio de 1908, pg 8.

<sup>9</sup> Sandra Carli , desde el marco interpretativo de Pierre Bordieu, intenta trabajar desde el concepto de configuración de un campo de la niñez, definiéndolo como un espacio estructurado de posiciones, en el que se producen luchas por la legitimación de los significados dominantes situados como parte de estrategias más amplias de control o protección social, reproducción de la cultura, diseño de imaginarios futuros o fundación de nuevas hegemonías. Ver " El campo de la niñez. Entre el discurso de la minoridad y el discurso de la educación nueva" en AA.VV, *Escuela, democracia y orden (1936-1943)*, dir. por Adriana Puigros, Buenos Aires, Galerna, 1992.

<sup>10</sup> Sandra Carli, Op. Cit.

diferenciada en el todo social inmersos en un clima general de transformación y modernización capitalista. <sup>11</sup>

Sin ignorar las variadas alternativas discursivas, nos interesa en particular, reconstruir las formas de vida de los niños pobres en Buenos Aires. La visibilidad de los niños en los espacios públicos fue posible en especial por dos motivos. Primero porque la ciudad de Buenos Aires, en comparación con otras urbes de grandes dimensiones, carecía de plazas de juegos y espacios abiertos para la recreación de los infantes. Segundo, que tanto la permanencia diurna de los niños dentro de las habitaciones de los conventillos y viviendas populares colectivas, y aún su estacionamiento en la puerta de entrada a los mismos, estaba reglamentariamente prohibida. <sup>12</sup>

La ciudad fue el escenario natural de grupos de niños tanto para el esparcimiento como para el desarrollo de oficios callejeros que lindaban con la figura de la delincuencia y la vagancia. Los diferentes trabajos realizados por los chicos en las calles oficiaron de matriz en la construcción de figuras desmoralizantes y cercanas al mundo de lo fílcito, tales como la venta ambulante, el canillita, el lustrabotas y en algunos casos la prostitución.

Dentro de la complejidad y variedad de los discursos que se aproximaron al tema, puede establecerse una imagen paradigmática del niño pobre: el vendedor de diarios o "canillita". Fue José Ingenieros quien en los primeros años del siglo XX realizó una investigación a pedido de la Comisión directiva del Círculo de la Prensa sobre el empleo de la niñez en la difusión de los periódicos. El autor reunió para su trabajo cerca de quinientos boletines de observación directa realizadas en las redacciones de los periódicos, en los depósitos de menores contraventores y en distintos refugios que existían en la ciudad. En su análisis distinguía tres grupos, entre la población de niños estudiados, que denomina "industriales", "adventicios" y "delincuentes precoces":

*"Los del grupo industrial son en su mayoría argentinos, hijos de padres italianos, su edad fluctúa entre los 6 y los 18 años. (...) La educación general es*

---

<sup>11</sup> Eduardo. O. Ciafardo, *Los niños en la ciudad de Buenos Aires (1880-19109, Bs As, CEAL, 1992, pgs 7-8.*

*escasísima no podrían resistir la más leve comparación con los niños de la peor de las clases de cualquier escuela graduada ( ...) Carecen de nociones higiénicas (...) Casi todos son masturbadores. La familia de estos niños es indigente en 15% de los casos, siendo el niño uno de los sostenedores del hogar; gana apenas lo suficiente para vivir en otro 20%, siendo un niño cooperador no indispensable; en 65% de los casos la familia explota al niño para hacer ahorros.*

*Los del grupo adventicio tienen de 9 a 15 años, En estos niños los caracteres degenerativos son más pronunciados que los anteriores. Viven separados de sus familias, algunos han sido despedidos de ellas, porque no ganaban tanto como sus padres pretendían; otros (...) han preferido la vida vagabunda, exenta de obligaciones sin pensar que por ella atravesarían rápidamente rumbo al delito.*

*El grupo delincuente, aquí la herencia degenerativa se encuentra más recargada que en los vagos. No menos de las dos terceras partes de los menores delincuentes asilados.(..) han sido vendedores de diarios.”<sup>13</sup>*

La figura de abandono y vagancia correspondía, específicamente, a los hijos de los trabajadores: “ *La familia del obrero está inhabilitada(...) para educar convenientemente a sus hijos(...)Hijo del conventillo, que no sabe cómo ni donde pasar unos ocios obligados que lo arrastran ya a la mendicidad en las calles para obtener dinero con que aplacar vigiliat; ya a la pillería descarada; ya a la venta de papel impreso.”<sup>14</sup> Las diferentes ocupaciones y oficios desarrolladas en el espacio público tales como vendedores ambulantes, mensajería, lustradores de calzado y la venta de periódicos oficiaban y promovían un rápido acceso a la delincuencia infantil: “*Un lío de periódicos bajo el brazo, un cajón, cepillos y pomada y... el niño está armado caballero del trabajo, y se les lanza a la calzada a conquistar el pan...y a convertirse por cientos y millares en vagos y delincuentes.”<sup>15</sup> Las observaciones y estudios realizados por Carlos de Arenaza en la Oficina Médico- Legal de la Prisión**

---

<sup>12</sup> Idem, pg 13.

<sup>13</sup> José Ingenieros, “Los niños vendedores de diarios en nuestra delincuencia precoz”, en *Anales del Patronato de la Infancia*, Año XIII, tomo XIII, Buenos Aires 1905, pg 54-60.

<sup>14</sup> Alberto Meyer Arana, *Por el niño pobre*, Buenos Aires, 1904, pg 47-48.

<sup>15</sup> Carlos de Arenaza, *Protección del estado a los menores abandonados. El trabajo de los menores en la vía pública. Delincuencia juvenil. Escuelas y reformatorios*, Buenos Aires, 1925, pg 28.

Nacional y la Alcaldía de Menores correspondiente a niños procesados con anterioridad a la vigencia de la ley de Patronato de menores ( 10.903) intentaban demostrar que la delincuencia y la reincidencia fueron rasgos distintivos entre los niños que vivían o desarrollaban oficios en la vía pública. De 625 menores de 10 a 18 años de edad, de los cuales 443 eran vagos o ejercían ocupaciones en la vía pública; 161 se ocupaban en la venta de periódicos, y 87 eran reincidentes en el delito contra la propiedad privada cometidos en la vía pública. <sup>16</sup> La manifiesta vinculación del delito con los oficios callejeros no fue interpretado como consecuencia inmediata de la educación incompleta e irregular de las familias trabajadoras. La mirada institucional resultado de las fichas y observaciones realizadas sobre los menores judicializados esbozó comentarios críticos en torno a la falta de reglamentación del trabajo del menor en la vía pública y, especialmente, en las limitaciones de la escuela elemental: *“Nuestros planes de estudios, parecen haber sido concebidos con el único propósito de hacer “doctores” o empleados de oficina y lanzan los niños a la vida, desarmados para la lucha por la existencia, incapaces de ganarse el sustento y auxiliar a sus familias, como no sea vendiendo diarios o baratijas”*. <sup>17</sup>

*Seguimiento  
de  
proceso.*

Sí el ingreso al mundo del trabajo a través de oficios callejeros promovía la indignación y condena moral de los hombres del pensamiento liberal de la época, la reinserción de los menores “ incorregibles” se ideó en torno a la utilización del trabajo como terapia de inclusión social y promotor de valores morales a fin de construir buenos ciudadanos para el futuro: *“El ministerio de justicia ha autorizado al defensor de menores de la Capital a remitir a la gobernación de La Pampa a 40 menores vagabundos. Estos menores serán colocados en establecimientos ganaderos o agrícolas cuyos propietarios han ofrecido tenerlos a su cuidado... Se obligan a asignarles un sueldo de acuerdo con el ministerio pupilar.”* <sup>18</sup>

Ubicar a los menores detenidos en las calles en establecimientos agrícola-ganaderos fue bastante habitual durante esta época, según las distintas fuentes consultadas, evidenciando no sólo una modalidad terapéutica sino también una exigua capacidad estatal para el sostenimiento moral y material de los niños

---

<sup>16</sup> Idem, pg 31.

<sup>17</sup> Idem, pg 27.

vagabundos. Pero, ante todo, la orientación del tratamiento de los niños hacia el aprendizaje de oficios manuales o en las tareas agrícolas actuaron como mecanismos de regeneración y reeducación: *“Cuando el niño ha seguido un aprendizaje regular y logra dominar un oficio manual, no buscará en la calle, ni a ella le arrojará la inconsciente avaricia de sus padres; pues en la fábrica o en el taller, su habilidad manual será mejor retribuída y el problema de la ocupación de menores en la calzada habrá entrado en el período de su terminación.”*<sup>19</sup>

Ahora bien, ¿Cuál era la situación de los niños en los establecimientos industriales?

En Buenos Aires la participación de los menores en el mercado de trabajo industrial, estaba lejos de asemejarse a los verdaderos ejércitos de niños ocupados a comienzos del siglo XIX en la industria fabril inglesa. Según datos censales del Anuario estadístico del trabajo del Departamento Nacional del trabajo del año 1914 un total de 5.586 menores habían conseguido libretas de trabajo durante ese año: siendo 3.622 los varones y 1.964 las mujeres. En tanto, fuera de los establecimientos laborales las cifras cuentan a 32.866 niños, quienes no exclusivamente debían ejercer sus oficios en el ámbito público ya que debemos incorporar en esta categoría a las niñas que oficiaban de servicio doméstico y a niños que servían de ayudantes en pequeños negocios o talleres particulares que no eran comprendidos dentro de la categoría utilizada por dicho estudio.

La inserción infantil al mercado formal de trabajo obedeció a diversos factores: en primer lugar podemos marcar las necesidades económicas de las familias humildes debido a los magros salarios o bien a la inestabilidad de muchos empleos de carácter estacional. Por otro lado, en los momentos de expansión económica o durante los picos estacionales de la actividad productiva la mano de obra infantil se acrecentaba cubriendo la falta de brazos y también evitando la tentación de lograr salarios muy elevados por parte de los trabajadores adultos. De tal manera, el empleo de mano de obra infantil en las industrias porteñas estaba sujeta a variables

*Participación  
mercado  
de trabajo  
de los niños*

<sup>18</sup> “Menores vagabundos” en *La Prensa*, 20 de octubre de 1907.

<sup>19</sup> Carlos de Arenaza, *Op. Cit.*, pg 29-30.



fluctuantes siendo los niños los que sufrían la mayor inestabilidad laboral y el desempleo.

La edad habitual de incorporación al mercado laboral se daba entre los 9 o 10 años, en la mayoría de los casos se encontraba estrechamente relacionada con el abandono escolar. Los niños realizaban un aprendizaje obligatorio que duraba entre dos y tres meses, por el cual no recibían paga alguna. Este período adquiría dimensiones diferentes según los ámbitos laborales ya fueran fábricas o talleres. La mecanización de las tareas integraba al menor en la producción con un papel diferente, rompiendo la vieja tradición del aprendiz artesano, en la que se podía adquirir algún oficio: zapatero, carpintero, talabartero y otros.<sup>20</sup>

Una amplia gama de actividades empleó el trabajo de niños: entre ellas, la industria textil concentraba la mayor cantidad, básicamente de sexo femenino; en industrias como la alimenticia y entre los madereros los niños realizaban tareas auxiliares, tareas de limpieza por ejemplo, otros porcentajes de menores eran captados, también en escala menor y en tareas determinadas, por la industria de artes gráficas y papel y en el rubro químico.

La integración de los menores a la actividad productiva era aceptada por la élite dominante pues era concebida como una solución posible para combatir hábitos de vagancia y conductas delictivas que acompañaron el proceso de búsquedas de estrategias destinadas a corregir los elementos indeseables producto de la transformación y crecimiento de la ciudad: *“Es necesario iniciar al niño desde la escuela elemental en las actividades que habrá de desempeñar en la vida; hay que perfeccionar ese aprendizaje en escuelas y talleres de artes y oficios anexos a los grandes establecimientos del Estado y fábricas particulares”*.<sup>21</sup>

Quizás la valoración positiva del trabajo como elemento terapéutico y pedagógico retrasó las discusiones legislativas sobre las condiciones de trabajo en los menores a pesar de la temprana incorporación de los niños al mundo industrial. En el año 1907 se sancionó la ley protectora del trabajo femenino e infantil, y durante ese

---

<sup>20</sup> Juan Suriano, “Niños trabajadores. Una aproximación al trabajo infantil en la industria porteña de comienzos de siglo”, en Diego Armus (comp.) *Mundo urbano y cultura popular. Estudios de Historia social argentina*, Buenos Aires, Sudamericana, 1990 pgs 261-263.

<sup>21</sup> Carlos de Arenaza, Op. Cit, pg 29.

mismo año el estado creó el Departamento de Trabajo. Pero la existencia de estas disposiciones no implicaba necesariamente su aplicación inmediata en el vasto territorio nacional: *Si bien la ley tendrá fuerza desde mañana en toda la república, como el artículo 5 reserva a las autoridades locales la reglamentación de los principios que ella establece y sólo el poder ejecutivo nacional ha reglamentado la parte que a él le corresponde la ley en realidad no entrará en verdadero vigor sino únicamente en Capital Federal.*<sup>22</sup>

Un importante sector de menores de diversas edades soslayados por las estadísticas escapaban al control familiar y esquivaban la rigidez y la monotonía del taller o la escuela y se volcaban a las calles ejerciendo todo tipo de oficios y actividades.

No sólo la ocupación laboral de los niños en los espacios públicos sino también el ocio fueron sometidos a discusión bajo la figura de peligrosidad social y delincuencia. Los observadores de la época se inquietaron frente a las “turbas” de pequeños que asomaban al mundo de la inmoralidad y degeneración social a través de la mendicidad y de los juegos o diversiones indecentes. En las calles se desarrollaba la mayoría de los entretenimientos: perseguir los carros de carbón mientras distraen al conductor y robar fragmentos de hulla para luego comprar cigarrillos, jugar por dinero a los “cobres” al “siete y medio”. *“Barrios enteros -se sostiene en un diario- hacen llegar sus quejas entran como factores el encarecimiento de la vida y el alto precio del alquiler refiriéndose a la multitud de niños, con hogar y sin él al mismo tiempo cuyos padres los dejan librados al entretenimiento callejero.*<sup>23</sup>

Ahora bien, cual era la dimensión del problema según cifras y estadísticas oficiales: en el censo general de población, comercio e industria de la ciudad de Buenos Aires de 1910 encontramos los siguientes números con respecto a la población infantil.

**Cuadro nº 1. Población infantil de 0 a 20 años en la Ciudad de Buenos Aires. En cifras absolutas y porcentajes en 1910.**

---

<sup>22</sup> *La Prensa*, 13 de abril de 1908. pg 8.

<sup>23</sup> *La Prensa*. 26 de junio de 1908.

EDADES	VARONES	MUJERES	TOTALES	PORCENTAJE
1 a 5 años	57301	56201	113502	28.9
5 a 10 años	52644	51671	104315	26.5
10 a 15 años	45749	46983	92732	23.6
15 a 20 años	35930	46634	82564	21
TOTALES	191624	201489	393113	100

Fuente: Elaboración propia en base al Censo general de Población, edificación, comercio e industrias de la ciudad de Buenos Aires, 1910, volumen II, pg 60.

¿Cuántos de todos estos niños engrosaban las filas de los menores trabajadores, huérfanos, vagos o delincuentes? Sin duda ciertos aspectos de la infancia pobre se encuentren soslayados en las estadísticas oficiales. Por un lado, los datos en su mayoría se refieren a la capital, con escasas referencias de las zonas periféricas. Por otro, aquellos niños que por tener cierta autonomía pudieron mantenerse al margen de las instituciones de minoridad complejizan, aún más, el estudio de esta problemática. Una imagen más matizada del fenómeno puede captarse a través de los números representativos de los niños que escapaban a la instrucción oficial. En la Capital Federal el total de pequeños no escolarizados era de 49.724 niños.

**Cuadro n ° 2 . Población Infantil Argentina y Extranjera sin Instrucción Pública. Totales en Cifras Absolutas.**

	POBLACIÓN ARGENTINA		POBLACIÓN EXTRANJERA		TOTAL
	MUJERES	VARONES	MUJERES	VARONES	
Alfabetos	10586	8379	2972	3185	25122
Semianalfabetos	367	329	210	168	1074
Analfabetos	9463	8833	2629	2603	23528
TOTAL	20416	17541	5811	5956	49724

Fuente: Elaboración propia en base al Censo general de la ciudad de Buenos Aires, 1910, volumen II, pg 73-78.

Las cifras que ilustran la problemática de la deserción escolar vinculada con el temprano ingreso al mundo del trabajo se encuentran representadas en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 3 . Deserción Escolar en la Población Infantil Argentina Y Extranjera.

	POBLACIÓN ARGENTINA		POBLACIÓN EXTRANJERA		TOTAL
	MUJERES	VARONES	MUJERES	VARONES	
Alfabetos	2.123	1.415	497	505	4.540
Semianalfabetos	72	58	46	27	203
Analfabetos	129	197	56	50	432
TOTAL	2.324	1.670	597	582	5.175

Fuente: Elaboración propia en base al Censo general de la ciudad de Buenos Aires, 1910, volumen II, pg 79-83.

En el censo de la ciudad publicado en 1910 encontramos datos referidos a la población huérfana y criminal. De hecho el volumen III contiene el tradicional informe de Roberto Levillier sobre la delincuencia en Buenos Aires. El espíritu del centenario creía preciso no sólo describir la magnitud del problema a través de datos cuantitativos sino también el diagnóstico social orientado a la búsqueda de soluciones. Existían en la Capital 6.646 argentinos huérfanos y 918 extranjeros ubicados tanto en instituciones públicas como privadas. En la prisión nacional había detenidos 86 niños entre 10 y 15 años y 515 de 16 a 20 años.

Ahora bien, el estudio de R. Levillier no se limitó al tratamiento de los chicos detenidos o bajo la protección de los asilos; en ellos el estado debía implementar talleres y actividades educativas preparándolos para su inserción social. En su cruzada preventiva las autoridades públicas debían estudiar e implementar políticas tendientes a reencauzar a los cientos de niños que vagaban por las calles evitando la entrada al sistema jurídico-penal destinado a los niños huérfanos o judicializados : *destruyendo sus malos principios de moral y su carácter difícil.* <sup>24</sup>

¿Cómo llevar adelante una formación integral de estos niños sí aún permanecen bajo la órbita de padres pobres e incapaces de ejercer el control y la

<sup>24</sup> Roberto Levillier, " La delincuencia en Buenos Aires" en Censo general de Población, edificación, comercio e industrias de la ciudad de Buenos Aires, 1910, volumen III, pg 404.

manutención de sus pequeños hijos? En este sentido, el reclamo permanente por la implementación de un marco legislativo que posibilitara la puesta en marcha de políticas públicas orientadas a la protección de la niñez se convirtieron en un punto estratégico de los debates de los intelectuales y profesionales de la época; en especial la figura del patronato del estado. Pero la implementación de los programas estatales debieron sortear las enormes dificultades acaecidas por la casi inexistente infraestructura capaz de cobijar a estos niños, quienes no debían ser merecedores de castigos ni ser objeto de reclusión junto a delincuentes mayores.

La necesidad de construir asilos u hogares dependientes del estado se percibe en la defensa de la Colonia de Marcos Paz, lugar que se convirtió en el paradigma de las nuevas ideas y prácticas de la criminología positivista. Si bien, la colonia fue creada en el año 1903 su transformación en un espacio de trabajo agrícola se produjo en 1909 bajo la dirección de Armando Claros. Los menores recibían un doble tratamiento: por un lado, apuntaba a la destrucción de los malos principios de moral y de su carácter difícil y, por otro, a la formación de nuevos principios y a la educación de los sentimientos y de la mentalidad: *“Se obra interiormente en el espíritu de los menores; no hay rigor, ni hay dirección aparente; el hilo corre por adentro invisible; es la higiene del trabajo, es la moral de la educación de los celadores; es la formulación mental nueva por medio de la instrucción; son los sentimientos de dulzura y suavidad inspirados por la música, es la vigorización del cuerpo por el aire sano y las comidas sencillas y abundantes, es la libertad de que gozan y las consideraciones que son objeto”*.<sup>25</sup>

La premura por transformar a estos niños vagabundos, mendigos o ligados al mundo del delito a través del trabajo y la instrucción, cobra mayor dimensión cuando nos enfrentamos a la lectura de obras y artículos producidos por observadores (Ernesto Nelson, Jorge Coll, Carlos de Arenaza) que estudiaron el fenómeno desde una óptica ligada a la prevención de la criminalidad precoz y el abandono de los niños de los sectores populares.

---

<sup>25</sup> Idem, pgs 404-406.

La temática de la infancia desválida y abandonada, utilizando los conceptos de la época, requiere un estudio profundo y exhaustivo. ¿Quiénes eran los niños incluidos en dicha grilla interpretativa?

Si retornamos a las fuentes cuantitativas observamos que no hay un aumento importante de la población infantil huérfana o abandonada. En 1904 había 6.678 niños de 0 a 14 años bajo la tutela de asilos públicos o privados, mientras en 1910 el total de la población huérfana era de 6.564 menores.

Desde fines del siglo XVIII el abandono de niños fue notable, reflejando una terrible característica de la vida urbana. El hecho se agudizó después de 1883 momento en el cual 500 criaturas fueron dejadas en la Casa de Expósitos en el lapso de un año. El concepto de hijo legítimo arraigado tanto en la tradición religiosa como jurídica motivó que los niños huérfanos o abandonados fuesen tratados de un modo diferente. La Sociedad de Beneficencia, el Patronato de la Infancia y la defensoría de menores tenían la responsabilidad principal sobre estos niños. Si no había familias legalmente reconocidas quedaba a criterio del estado crear las estructuras sustitutivas para garantizar la protección de estas criaturas. Teniendo en cuenta que la adopción o tutela bajo familias sustitutas no era una práctica extendida durante estos años la escasa obra pública y las extendidas redes de la filantropía fueron las encargadas de retener a estos niños hasta su emancipación legal.<sup>26</sup>

El problema comenzó a agravarse desde principios del siglo XX cuando el fenómeno de la inmigración y el crecimiento urbano plantearon un nuevo dilema social: la irrupción de niños provenientes de hogares pobres hacinados en viviendas colectivas y con deficientes condiciones de vida material que se volcaron a las calles en búsqueda de un sustento; sea a través del empleo en algún oficio callejero o desarrollando actividades fílicas e inmorales. Si bien desde finales del siglo XIX comenzaron a materializarse los primeros signos de pobreza y marginalidad infantil fue a partir de los primeros años del nuevo siglo cuando comenzó a configurarse un debate que cruzó las intenciones políticas y se nutrió de los nuevos marcos teóricos,

\*  
per  
\_\_\_\_\_

<sup>26</sup> Donna Guy, "Niños abandonados en Buenos Aires y el desarrollo del concepto de la madre (1880-1914)" en Lea Fletcher (comp) *Mujeres y cultura en la Argentina del siglo XIX*, Buenos Aires, Feminaria, 1994, 218-219.

en especial el positivismo, para poder observar, clasificar e implementar estrategias tendientes a superar las manifestaciones de desagregación social.

La cuestión de la infancia abandonada, era entonces, hija legítima de la "miseria" y el "vicio" generados en el seno de familias inmigrantes humildes, de hogares aislados de la contención y moralización que debían brindar las nuevas instituciones destinadas a la integración de la infancia. A la vez, estas instituciones estaban encargadas de sustituir el aprendizaje tradicional de ámbitos privados hacia espacios representativos de la nueva familia burguesa y de la educación pública: escuelas, salas de asilos o las escuelas de artes y oficios. La niñez se instaló en un campo de debate y discusión política y social cruzada por procesos más amplios que no deben estar ausentes en su análisis: la consolidación del estado moderno, la construcción de paradigmas ideológicos centrados en el estudio de las limitaciones provocadas por la modernización, el nuevo rol de la mujer y la familia y el traspaso hacia la esfera estatal de áreas de socialización y educación antiguamente ejercidas por asociaciones privadas o comunitarias .

En esta nueva revalorización de la infancia no debemos perdernos en una mirada que priorice la utilización de nuevos dispositivos técnicos únicamente como mecanismos de control y dominación de los sectores populares, en especial sobre los niños. Anclar nuestro estudio sobre el aspecto represivo sería expulsar de la escena de discusión teórica otros elementos importantes de la cuestión: las nuevas ideas de prevención, el peso otorgado a las tareas de moralización más que de condena penal sobre los niños judicializados, la aparición de nuevas profesiones orientadas al trabajo social. Reconocer la amplitud del problema no significa desconocer la intervención estatal sobre las familias populares y en especial sobre los individuos ubicados al margen de la unión matrimonial, que fueron considerados focos de peligro por su vagabundeo y su miseria, pero también en una futura pérdida para la nación pues constituían fuerzas desocupadas.

Estos lugares de concentración de infortunados, de míseros y de desgraciados facilitaron la movilización de las energías públicas y filantrópicas, fueron un punto de apoyo, sirvieron de laboratorio de observación de las conductas populares, de rampa de lanzamiento de tácticas apropiadas para oponerse a los efectos socialmente

negativos y reorganizar la familia popular en función de imperativos económicos y sociales.<sup>27</sup>

De esta manera, la infancia será vista en su doble aspecto: por un lado como la *infancia en peligro*, aquella que no se ha beneficiado de cuidados y de instrucción y, por otro, como la *infancia peligrosa* que ya ha dado sus primeros pasos en el mundo del delito. En estas circunstancias el menor está en peligro moral a tres niveles: a) el abandono conduce a la degradación física que inhibe su futura capacidad de producción; b) por la apropiación ilegítima de su trabajo y por la explotación del niño por sus padres; y c) por su peligrosidad al anular al niño como futuro ciudadano: *La crisis familiar, la miseria, los hábitos de pereza, la embriaguez y los malos hábitos son los agentes más activos de desmoralización de los niños.*<sup>28</sup>

① En síntesis, el estado planteó frente a la infancia desvalida dos estrategias. En un primer momento insistió en la importancia de reestablecer la permanencia de los lazos familiares sin cuestionar las obligaciones derivadas de la patria potestad. La estructura preventiva y organizativa estuvo en manos de organizaciones filantrópicas tales como la Sociedad de Beneficencia y el Patronato de la Infancia siendo el proveedor de recursos el estado nacional. Si bien existían hogares y asilos públicos las autoridades del gobierno no determinaron como prioridad la creación de nuevos establecimientos bajo la égida estatal.

② En una segunda etapa el Estado mucho más consolidado asumió él mismo la función tutelar. Se asiste entonces a una progresiva intervención del estado en las relaciones de familia, que llega incluso a su sustitución cuando ésta deja de cumplir la función que le es propia; en 1919 la ley 10.903 conocida como la "Ley Agote" determinó la capacidad del Estado de actuar como tutor del menor desválido o abandonado. Con la ley adquirió sanción jurídica la nueva concepción de la infancia: si bien en la primer parte se modifican o complementan las disposiciones del Código Civil en virtud de ampliar las causas que el estado comprenderá como abandono, será en la segunda parte donde el estado se comprometa a la creación de instituciones especiales para la reclusión de los menores

---

<sup>27</sup> Jacques Donzelot, *La policía de las familias*, Valencia, Pre-textos, 1990, pg 28.



contemplando la aparición de nuevos funcionarios, profesionales y espacios institucionales encargados de representar los intereses de los niños que se encontraban bajo el patronazgo estatal.

## **2. Configuración ideológica-política de la infancia .**

En la Argentina, durante la segunda mitad del siglo XIX, la niñez se constituyó en un tema preocupante tanto para las autoridades políticas como para los intelectuales y profesionales preocupados por este “novedoso” fenómeno. Por lo tanto, los niños comenzaron a ser vistos como un problema social sobretodo los que crecen en el seno de familias humildes y trabajadoras. Bajo la forma de mortalidad, abandono o delincuencia la infancia adquirió un carácter de orden público.

En esta etapa la discusión y el debate sobre la infancia “en situación de riesgo” tuvo un lugar importante tanto entre los agentes públicos como entre profesionales del campo de la medicina, el derecho y la psicología. Si bien el debate en torno a la función tutelar del estado sobre los menores comenzó en la década de 1910, recién en el año 1919 esta preocupación toma forma de ley, cuando por medio de la Ley Agote se sancionó la capacidad del estado de actuar como tutor de los menores desválidos o abandonados.

La cuestión de la “minoridad” promovió un nuevo campo de estudio destinado a detectar, identificar y aislar las problemáticas relacionadas con la etapa de la niñez. En este nuevo tipo de abordaje al tema emerge un estereotipo de la infancia, donde los factores biológicos nocivos e innatos que caracterizaban al niño ceden ante la valorización dada a los factores sociales, como la educación y la moralización.

En este marco, el menor en peligro aparecía representado por una figura jurídica que daba cuenta de un niño en situación de riesgo moral y material, caracterizando su personalidad y sus patologías en virtud de responder con medidas institucionales a la problemática indicada . Por lo tanto, la construcción socio-penal

---

<sup>28</sup> Enrique Feinmann, “Moral e higiene. Medicina social. Profilaxis social del delito” en *Boletín del Museo Social del Museo Argentino*, nº 15-16, Buenos Aires, 1913, pg 91.

de la infancia a través del enfoque aportado por la minoridad puede ser visto como un intento de encuadrar la problemática infantil dentro de técnicas y discursos provenientes del campo judicial.

Las numerosas publicaciones de especialistas o las notas y artículos publicados en los medios periodísticos presentaron la fuerte impronta de la escuela criminológica positivista. Los problemas sociales, en especial los referidos a la infancia desválida y abandonada, fueron interpretados y orientados desde los elementos teóricos proporcionados por la criminología.

La escuela Criminológica Positivista en Argentina surgió y se consolidó entre 1890 y 1920; sus ideas y proyectos aparecieron vinculados con las reformas penales y penitenciarias. En sus formulaciones e imaginario, convertir a los marginales (mendigos, vagos, delincuentes) en fuerza de trabajo productivo y reciclar a los desgranados del mercado de trabajo constituyó una preocupación central.<sup>29</sup> Estamos frente a una "visión de clase", una grilla interpretativa que sirvió para desplazar los nuevos problemas sociales a un terreno conceptual -institucional nuevo como la criminalidad, los gabinetes criminológicos, la prisión- en donde aquellas cuestiones pudieran relacionarse, clasificarse y comprenderse.<sup>30</sup>

Para ilustrar estas nuevas "miradas sociales" de la élite argentina he seleccionado las siguientes publicaciones académicas que otorgaron un lugar central a la problemática de la infancia: el *Boletín del Museo Social Argentino*, los *Archivos de Psiquiatría y criminología* dirigido por José Ingenieros hasta el año 1914 y la *Revista de criminología, psiquiatría y medicina legal* cuyo director fue Helvio Fernandez.

Sus estudios, observaciones y proyectos no deben ser interpretados, simplemente, como estrategias o simples reflejos de sus intereses de clase por medio del cual implementaron y aplicaron nuevas técnicas y dispositivos de poder que

---

<sup>29</sup> Ricardo D. Salvatore aborda el tratamiento de la cuestión social (referida a la criminalidad, pobreza y prisiones) en estrecha relación al problema de la cuestión obrera y la disciplina del trabajo, en "Criminología positivista, reforma de prisiones y la cuestión social / obrera en Argentina" en Juan Suriano (comp) *La cuestión social en Argentina, 1870-1943*, Buenos Aires, La colmena, 2000.

<sup>30</sup> Ricardo Salvatore hace referencia a un complejo proceso de mirada, lectura, e interpretación de una realidad determinada con recurso a ciertas conceptualizaciones orientadoras, Op. cit, pg 128.

irradiaron la dominación y el control a las más diversas esferas sociales. Estamos frente a un proceso más complejo que nos obliga a conducir nuestras miradas al profundo debate y al conflicto suscitado al implementar nuevas instituciones.

El análisis presentado por autores centrados en la noción del control social, tales como Michel Foucault y Jacques Donzelot, proponen reconocer al derecho penal y sus redes materiales de control como parte esencial de un sistema económico capitalista que necesitó abastecerse de cuerpos dóciles y laboriosos por un lado, y de un aparato de poder estatal que requería conocer, homogeneizar y someter a sus ciudadanos.

Las reformas de los códigos penales fueron entendidas como estrategias para reacondicionar el poder de castigar, según nuevas pautas o modalidades que lo vuelvan más regular, eficaz y constante.<sup>31</sup> Junto al nuevo arte de castigar se expandió un gran edificio carcelario, arquitectura cerrada, compleja y jerarquizada que se integró en el cuerpo mismo del aparato estatal, consolidando la detención y el encierro como forma esencial y universal del castigo.

Para Foucault la prisión no significó tan sólo pérdida de la libertad y no se limitó al control del poder sobre el tiempo de los hombres; las cárceles ante todo debían garantizar una disciplina constante sobre los presos. En relación a esto, su tendencia a fabricar cuerpos sometidos, ejercitados y dóciles. El éxito del poder disciplinario recayó en el uso de instrumentos simples: la inspección jerárquica, la sanción normalizadora y su combinación con saberes extra-judiciales, tales como la medicina, psiquiatría o antropología criminal que permitieron el estudio, observación, clasificación y normalización de los detenidos. Desde esta perspectiva teórica se pierde de vista el impacto de la problemática infantil sobre la élite intelectual y política, que motivó un nuevo diseño de estrategias y prácticas de intervención basadas en un profundo cambio en la concepción de la cuestión social de los niños abandonados y delincuentes. Más allá de una mirada científica y racional sobre las nuevas "tecnologías del poder" se encontraba una fundamentación ética y moral que permitió un desplazamiento de la esfera pública hacia zonas del

ámbito privado sin generar grandes contradicciones teóricas en las figuras del liberalismo de principios del siglo XX.

Con estricta referencia a las nuevas profesiones y a los recién creados marcos jurídicos-institucionales orientados a la infancia peligrosa y abandonada, Jacques Donzelot presenta una visión centrada en el dominio de intervención abarcativo hasta límites insospechados de las clases desfavorecidas. Los tribunales de menores, las normas jurídicas sobre minoridad, los nuevos establecimientos y Patronatos, los médicos, juristas, psiquiatras y trabajadores sociales representaron el funcionamiento de una economía social y en lo más profundo se descubrió una particular manera de concebir, desde sus intereses de clase, la extensión del problema de los pobres. Primero, aparecen siempre las cifras de delincuencia, las estadísticas de los delitos de menores. En este primer estrato, el saber criminológico examinaba y detectaba en el pasado de los niños, en la organización de su familia, los signos que tienen en común. Por ese medio se establece el retrato tipo del futuro delincuente. Sobre él se va a crear entonces una infraestructura de prevención que lo convirtió en objeto de intervención, y a su vez, objeto de saber.<sup>32</sup>

Las nuevas ideas y técnicas referidas al derecho penal y al tratamiento de menores abandonados y delinquentes se plasmaron en la Argentina durante los primeros años del siglo XX. Aparecen relacionadas a las disfunciones sociales producto del proceso de modernización económica y en este sentido, los problemas de marginalidad social estuvieron concentrados en las grandes urbes del país.

Ahora bien, es posible reducir la amplitud de la discusión y su cristalización en nuevos sitios institucionales como un proceso de reamortiguación de las estructuras estatales de control y represión. Esta es quizás nuestra primera impresión. Pero un estudio más exhaustivo o una mirada crítica hacia el problema de la infancia abandonada, nos conduce obligatoriamente a incorporar una visión menos certera que hace emerger dudas y falta de certezas. En realidad nos encontramos frente a un complejo proceso de discusión jurídica-política que no se limitaba a establecer los

---

<sup>31</sup> La nueva teoría jurídica de la penalidad cubre de hecho una nueva economía política del poder de castigar, Michel Foucault, *Vigilar y castigar, nacimiento de la prisión*, Buenos Aires, Siglo XXI, 1975, pg 89.

<sup>32</sup> Jacques Donzelot, Op. Cit, pgs 99-101.

mecanismos de readaptación del menor sino también a la construcción del problema para su posterior categorización.

La irrupción de la temática de la infancia en peligro se insertaba dentro de un proceso más abarcativo en el cual se combinan las ideas de los políticos e intelectuales liberales de la época con el contexto de aumento de la conflictividad social y acentuación de la pobreza. Dentro del nuevo panorama de ideas vinculadas al estudio de la pobreza tendrá un lugar privilegiado la cuestión de los niños pobres, hijos de ese mundo del trabajo que era preciso ajustar.

El rumbo que tomaba el debate presentó ciertas discusiones y algunas divergencias, en especial en torno a las futuras soluciones prácticas, pero en general seguía el camino marcado por otros países (en especial Estados Unidos, Inglaterra, Francia) que influyeron tanto en las ideas y marcos teóricos como en la defensa de las instituciones implementadas a finales del siglo XIX. Las experiencias prácticas y las discusiones que orientaron el problema de la niñez abandonada en los grandes centros urbanos de Europa y norteamérica despertaron el interés de los profesionales argentinos de implementar proyectos similares. Los patronatos filantrópicos, los códigos y tribunales de menores, las escuelas-granjas o el sistema de cottage o de familias que comenzaron a llevarse a la práctica desde finales del siglo XIX pueden ser rastreados, dejando su marca, en las posturas y posiciones adoptadas por los defensores de la infancia en nuestro país.

En este sentido, parece necesario comentar los cuatro principios fundamentales sobre los que se levanta la escuela Positiva de Criminología: **a)** el método experimental aplicado al estudio del delito y de las penas; **b)** la tesis de la responsabilidad social del delincuente, **c)** la caracterización del delito como fenómeno a la vez natural y social y **d)** la concepción de la pena como un medio de defensa social, no de castigo, sino de rehabilitación.<sup>33</sup>

Por lo tanto, las cuestiones referidas a la infancia abandonada o en situación de riesgo comenzaron a adquirir mayor trascendencia tanto para los funcionarios del estado como para los intelectuales y profesionales imbuídos de la teoría positivista. Esta nueva problemática resignificó la función de los aparatos represivos y

---

<sup>33</sup> Ricardo D. Salvatore, Op.Cit, pg 129.

normalizadores, y dentro de este contexto deben entenderse las sucesivas reformas penales: los proyectos del Código penal de 1891 y 1906, la reforma de 1903, el nuevo código penal de 1921, la sanción del código de procedimientos en lo criminal de 1889 así como la modernización y reorganización de la policía de la Capital Federal.

Esta nueva fisonomía del niño tendrá dos rasgos centrales: en primer lugar, la mayor parte del discurso científico se refiere <sup>(1)</sup> al niño perteneciente a los sectores populares, puesto que en él se agravaban los factores nocivos característicos de la niñez. En segundo lugar, dicha concepción se asentó <sup>(2)</sup> en un doble determinismo: primero biológico y luego fundamentalmente social.<sup>34</sup> El innatismo de los caracteres mórbidos o su heredabilidad se matizaban en el discurso profesional de los criminólogos positivistas con una decidida insistencia en la importancia de los factores sociales; considerados determinantes en el desarrollo de la criminalidad infantil, referidos básicamente a la moral de la familia y a sus condiciones materiales de vida.

La aplicación de estos conceptos influyeron en la construcción de la nueva dimensión social de la infancia abandonada; ya no era exclusivamente asociada a la muerte o al abandono material de los niños, sino también a la situación de potencial abandono moral de las criaturas en los hogares populares que agudizaron la caída al mundo del delito.

El doctor Jorge E. Coll, portador de una extendida experiencia en las instituciones de la niñez y puesta en práctica en la Colonia de Marcos Paz entre otras, resaltó la idea que la única clasificación científica, entre los niños abandonados de los delincuentes, es la que deriva del estudio psicológico del menor para saber cuál es el tratamiento a seguir. En este sentido realiza la siguiente tipología de niños: "*Niños abandonados materialmente : a) huérfanos, b) expósitos( artículos 806, 807 y 808 del código penal), c) mayores de 10 años perdidos o abandonados y d) sin medios de subsistencia.*"

---

<sup>34</sup> Beatriz Ruibal, *Ideología del control social, Buenos Aires 1880-1920*, Ceal, Buenos Aires, 1993, pg 37.

*Niños abandonados moralmente: a) quienes practican la vagancia y mendicidad, b) quienes evidencien tratos de crueldad, abuso o explotación, y c) quienes tengan padres o tutores con condenas de más de tres años.*

*Niños en peligro moral: a) aquellos que viviendo con sus padres frecuentan cabarets, casas de juegos, etc, b) aquellos que rechazan la instrucción o fugan de sus hogares, c) aquellos que viviendo con sus padres vagan por las calles, d) cuando padres o tutores son delincuentes y e) quienes cometan delitos, corrupción o prostitución".<sup>35</sup>*

El doctor Carlos de Arenaza, miembro del cuerpo médico de la Policía de la Capital y de la Oficina Médico legal de la Prisión Nacional, fue un exhaustivo estudioso de las causas y las soluciones en torno a la infancia abandonada y delincuente. Combinaba la mirada científica y racional con principios morales y tradicionales que condenaban el rumbo disfuncional tomado por la veloz modernización económica en las grandes ciudades: *"El abandono es una consecuencia inmediata de la miseria, de la miseria que provoca el alcoholismo, que produce la enfermedad y el vicio. La evolución que ha sufrido el mundo ha transformado el hogar; en la ciudad moderna el hogar no existe, lo ha deshecho la industrialización económica, que al destruir el hogar ha arrojado al niño al arroyo; que al imponer el trabajo a la mujer, ha provocado el abandono de la prole; que al autorizar el trabajo del niño en fábricas y talleres, ha descuidado su instrucción y educación exponiéndole a la acción inmediata y perjudicial del mal ambiente; que al hacer de la vivienda el primer problema económico del obrero, ha dado lugar al agrupamiento de la familia en cuartuchos inmundos donde en indecente promiscuidad se ha hecho tabla rasa del pudor y del recato".<sup>36</sup>*

Esta nueva clasificación y forma de percibir la niñez legitimaba la posterior concepción del patronato del estado sobre la infancia abandonada. Para gran parte de los pensadores positivistas tanto el ambiente físico -los factores biológicos y psíquicos en la personalidad del niño-, como el ambiente social influían en la conformación del carácter y comportamiento delictivo. Proteger a *"un mundo de*

---

<sup>35</sup> Jorge. E. Coll, " Legislación y tribunales para menores en *Infancia abandonada*, M. S. A, Buenos Aires, 1932, pg 18-19.

*gente menuda*" expuesta a todos los contagios de la vida miserable e inmoral era prioridad en los profesionales y políticos de la época. Subyace en la caracterización del niño un rígido diagnóstico de las prácticas y experiencias de vida cotidianas de los sectores populares: " *El niño pobre viviría ahogado en su diminuto cuarto del conventillo . Sí la calle no le completará ese hogar tan primitivo. Y por hallarse en la calle se lo llama abandonado y vago*" <sup>37</sup>

*"Analfabetos, hijos de padres ignorantes y torpes, que no ven en ellos sino necesidades a satisfacer, urge lanzarles a la conquista del pan, y apenas pueden levantarse sobre sus piernecitas contrahechas a fuerza de sostener prematuramente sus cuerpos deformes por la atrepsia y la degeneración, son arrojados al arroyo a obtener en la venta de periódicos, en la mendicidad u otros menesteres el mendrugo de pan que engañará su hambre no satisfecha".* <sup>38</sup>

La condena al ámbito social en donde crecían estos niños se enlazaba con una modalidad terapéutica promocionada por gran parte de los pensadores del momento: la educación e instrucción a través de la disciplina del trabajo. Los malos hábitos de ociosidad entre las clases inferiores y sus reticencias a incorporarse dentro del orden imperante, podrían ser corregidos a través de la promoción de valores y experiencias ligadas al mundo del taller. Aún más, los niños "*hijos de su medio físico y moral*" moldeados por el ambiente en que se desarrollan pueden prolongar sus desvirtudes en el futuro de la nación. "*Es la infancia el elemento vivo del crecimiento y renovación del organismo social (...) La protección de la infancia no es solamente una obra humanitaria que tiende a salvar a los niños de la desgracia o la miseria, es más que ello todavía, es la defensa previsor de la sociedad contra futuros agentes de daño.*" <sup>39</sup>

---

<sup>36</sup> Carlos de Arenaza, Op. Cit, pg 15.

<sup>37</sup> Alberto Meyer Arana, "Protección a la infancia" en *Boletín del Museo Social Argentino*, nº 81-84, Buenos Aires, 1918, pg 702.

<sup>38</sup> Carlos de Arenaza, OP. Cit, pg 41.

<sup>39</sup> Armando Claros, " Dictamen sobre organización carcelaria" en *Archivos de psiquiatría y criminología* , Año XII, Buenos Aires, 1913, pg 43. El fragmento corresponde a un estudio presentado a la Comisión nombrada por el poder ejecutivo para proyectar la organización carcelaria, en el momento en que el Dr. Armando Claros cumple el cargo de director de la Penitenciaría Nacional.



Más que una corriente de pensamiento con metodologías, clasificaciones, e hipótesis nuevas, la criminología positivista constituyó una configuración de saber-poder nuevo que coadyuvó a crear nuevas perspectivas desde donde cuestionar y examinar los problemas sociales en Argentina. La cuestión de la infancia abandonada obligó a repensar la categoría en función de la ideología moralizadora y la estrategia preventiva: las familias trabajadoras se mostraban incapaces de cumplir con la parte de la tarea moralizadora que el estado les había asignado, al mismo tiempo la realidad de la función de la educación sistemática estaba lejos de mostrar el nivel de logros que le exigía la expectativa del discurso de la élite.

Surge entonces el niño en peligro moral pero también el niño como clase peligrosa. En ambos casos se podían encontrar las tendencias criminológicas y la influencia del factor social. El primer paso ya ha sido dado: una vez identificados los niños en potencial peligro desde el estudio del delito y desde una cierta perspectiva disciplinar, se cuestionaron concepciones centrales al orden social argentino de principios de siglo. De esta manera, su énfasis sobre la observación y la experimentación impulsó a la colección de datos sobre delitos y delincuentes-estadísticas, informes clínicos, estudios antropométricos- que abrieron nuevos caminos para detectar y analizar la "*cuestión social*".

La población callejera de niños fue realmente extraordinaria, para las autoridades públicas y los profesionales, y tan sólo tres factores los preparaban para su ingreso al círculo de la delincuencia:

- la negligencia de los padres.
- el medio ambiente que rodeaba a estos niños
- la falta de educación y de disciplina mental.

Esta situación cuestionaría los cimientos futuros del orden político y económico de la sociedad pero además ponía en el centro de la discusión el fracaso de la educación pública como mecanismo de integración de los hijos de inmigrantes y de familias humildes. ✓

El doctor Nerio Rojas en su artículo "*La anormalidad psíquica en la delincuencia de menores*" determinó dos factores que acentuaban la caída en la delincuencia juvenil: el social y el individual remitido a causas patológicas. De esta

manera, se comprendió la división que demarcaba a los diferentes tipos de delincuentes, en primer lugar el tipo de falso anormal psíquico y en segundo lugar el anormal psíquico verdadero, que incluye a los enfermos mentales y a los anormales psíquicos alienados.<sup>40</sup>

Frente a la situación de la infancia peligrosa la sociedad no debe simplemente resolver el problema con redes y organizaciones filantrópicas. Urge la intervención del estado pero sobre todas las cosas la solución requería de la participación de los profesionales: médicos, psiquiatras y juristas que facilitaron la dimensión técnica aportando los estudios científicos apropiados para implementar nuevos programas y tratamientos alejados de la improvisación o del azar. Ernesto Nelson, quien pretendió encauzar la delincuencia infantil desde la pedagogía y la recreación, determinó la necesidad de que el estado y la sociedad llegaran al hogar, *con un programa que se propusiese rodear a cada uno del ambiente físico que exige la dignidad humana, la salud y el trabajo y del ambiente moral (...) El estado no se interesa ya en el menor delincuente para castigarlo, sino que ve en él el síntoma de una situación en cuyo auxilio es menester acudir.*<sup>41</sup>

El doctor Carlos de Arenaza, director médico-legal de la Alcaldía de menores, realizó la siguiente clasificación de menores delincuentes:

- Aquellos que vienen al mundo con el pecado original de una tara hereditaria.
- Los que naciendo de progenitores sanos y honestos han sufridos traumatismos físicos y morales que han dejado huellas en su espíritu.
- Los pervertidos por el medio social en que actúan o por una educación insuficiente.

*"Ese niño que nace en condiciones de inferioridad se forma en un ambiente inmoral(...) ¿ Qué puede haber más deprimente que el espectáculo cotidiano del*

---

<sup>40</sup> Nerio Rojas, "La anormalidad psíquica en la delincuencia de menores" en *Problemas de la infancia: infancia abandonada. infancia y delincuencia*, M. S. A. Buenos Aires, 1932,

<sup>41</sup> Ernesto Nelson, "La nueva ley de menores", en *Boletín del Museo Social Argentino*, nº 21, Buenos Aires, 1923, pg 83.

*obrero alcoholizado, violento, grosero, torpe ? (...) que veja y castiga a su familia."*

42

En el caso de las niñas la preocupación central es su temprano ingreso al mundo de la prostitución. Si bien, las causas eran múltiples, el autor, consideraba principalmente dos grandes grupos: las causas intrínsecas (inherentes a la personalidad) y el mundo exterior (hogar, medio ambiente, condiciones económicas). Carlos de Arenaza afirmaba al respecto de las motivaciones individuales: "*Llegan a ella, sí, las que tienen en su constitución psicoorgánica el temperamento de prostitutas, es decir, aquellos seres débiles congénitamente, tarados por una herencia degenerativa y en los que es posible la determinación de características propias.*"<sup>43</sup>

Con respecto a la influencia del medio social condenó abiertamente los malos hábitos que promovía la pobreza: "*Madres agotadas, padres borrachos y viciosos, promiscuidad y pésimo alojamiento, alimentación escasa y luego la calle con todos sus peligros, adonde se les arroja en procura del mendrugo de pan, o del centavo reclamado a la caridad pública(...) ¿ Qué podemos esperar de este conjunto de circunstancias, sino la de ser la delincuencia de los varones y la prostitución de las hembras?.*"<sup>44</sup>

La influencia criminógena del factor social se manifestaba reiteradamente en los estudios realizados por los intelectuales y profesionales de la época. Las clases bajas arrojaron a las estadísticas el mayor número de delincuentes y de nivel de reincidencia. *La moralidad y la criminalidad dependen más de la miseria, de la ignorancia y del medio social que de las anomalías individuales.*<sup>45</sup>

Una manera de demostrar la incidencia de la vida de las clases pobres sobre el nivel de delincuencia y marginalidad infantil era a través de las estadísticas creadas por los profesionales a fin de medir el grado de analfabetismo según los

---

<sup>42</sup> Carlos de Arenaza, " El alcoholismo entre los menores delincuentes", *Revista de criminología, psiquiatría y medicina legal*, año VI, Buenos Aires, 1919, pg 540.

<sup>43</sup> Carlos de Arenaza, " Prostitución infantil", *Revista de criminología, psiquiatría y medicina legal*, año VI, Buenos Aires, 1919, pg 4.

<sup>44</sup> Idem, pg 7.

<sup>45</sup> Luis Carranza, *Contribución al estudio de discernimiento en los menores delincuentes*, Tesis de doctorado, Facultad de Medicina, Buenos Aires, 1917, pg 116.

oficios infantiles. En este sentido, los vendedores ambulantes, diarieros, sirvientes, peones y verduleros presentaron el mayor grado de abandono y deserción de la enseñanza básica y obligatoria.

Lo que resulta particularmente interesante de esta nueva configuración de la infancia abandonada fue la creación de espacios de observación, experimentación y tratamiento que sentaron las bases del estado médico-legal en la Argentina. En septiembre de 1905 se iniciaron en la clínica Médico-psicológica del antiguo Reformatorio de menores ( luego convertida en la Prisión Nacional) la clasificación y estudio de menores por iniciativa de su Director J. Luis Duffy. Los estudios estaban orientados sobre tres tópicos: la información social, el exámen físico-psíquico y el nivel de instrucción. Luego de la sanción de la ley 10.903, a partir del año 1919, los estudios se reiniciaron a cargo de la Alcaldía de menores bajo la dirección medico-legal de Carlos de Arenaza. Los pequeños se alojaban dos meses para ser estudiados minuciosamente, inculcarles nociones instructivas y educativas para finalmente indicar el tratamiento adecuado. La ficha médica comprendía cuatro secciones: Primero, los antecedentes de los padres, el ambiente familiar y la situación del hogar, segundo los datos pertinentes al menor (fecha de nacimiento, estado de salud, etc), en tercer lugar el exámen pedagógico y por último la opinión para su tratamiento futuro.

Las observaciones realizadas por la Oficina de Estudios médico-legales de la Prisión Nacional hasta el año 1918 comprendieron a 625 menores de 10-18 años de edad: entre ellos 73 tenían hábitos alcohólicos provenientes de familias signadas por el vicio y los excesos. Con respecto sus actividades, 22 niños eran vendedores de periódicos, 22 eran vagos, 18 sin profesión determinada, 2 eran vendedores ambulantes y lustradores de calzado, otros 2 mensajeros, 4 dependientes de almacenes o mozos y 11 eran sirvientes, jornaleros o aprendices.<sup>46</sup>

*"Nada tiene de extraño que esas tiernas criaturas que proceden de semejantes hogares, sean pensionistas habituales de nuestros establecimientos*

---

<sup>46</sup> Carlos de Arenaza, " El alcoholismo entre los menores delincuentes", Op. Cit, pg 541.

*carcelarios, ya que han completado su educación y se han formado en el arroyo, vagando o vendiendo periódicos."*<sup>47</sup>

Dichos estudios debían reemplazar los tradicionales prontuarios policiales, los cuales recurrían a una estigma permanente, cargados de anotaciones vergozantes que marcaban a fuego a los niños abandonados o criminales. La delincuencia ya no era para ellos el producto siempre posible, y entonces excusable de una pérdida de razón momentánea o duradera, sino la manifestación de una insuficiencia básica, de una anomalía constitutiva, y por tanto detectable y previsible. Los nuevos saberes disuadían al poder represivo abriendo la vía a un tratamiento individualizado orientado desde la educación y el trabajo.

El informe pericial realizado por Carlos de Arenaza y Alfredo Oliverio resultado de la observación médica-psicológica practicada en el menor XX, argentino de 14 años, vendedor de periódicos, procesado por el delito de hurto y alojado en el Departamento Central de la policía presentaba los siguientes datos: Se ignoran sus datos familiares, de sus padres tan sólo se conoce que José H, español de 52 años, de profesión estibador y procesado por un delito de lesiones junto a Ana. R, española de 45 años de edad y lavandera tuvieron cuatro hijos de los cuales tres se dedican a la venta de periódicos y resultaron ser analfabetos.

El desarrollo físico, así como el de nutrición es más bien pobre; su cráneo es pequeño, irregular y asimétrico. Influenciado por el medio, falto de concepto moral "*sin guía ni nadie que le indicara la vía honesta*" ha cometido desde muy niño raterías siendo procesado por primera vez en el año 1907 momento en el cual tenía nueve años. En cambio, el estudio referente al menor Baldomero Rafael. P, argentino de 17 años de edad y vendedor de diarios presentó los siguientes antecedentes personales: su estado físico y mental es regular, no figura en sus antecedentes policiales delitos contra la propiedad. Es portador de una personalidad emotiva y de sentimientos de delicadeza personal y su instrucción es buena llegando a cursar el primer año del Colegio Nacional. "*En una palabra, es una criatura que tiene tan pocos puntos de semejanza o contacto con los habituales pensionistas de esta casa,*

---

<sup>47</sup> Idem, pg 541.

*que su permanencia en ella debe reducirse a lo indispensable y debe buscársele una ocupación en armonía con su muy buena intelectualidad y moral."*<sup>48</sup>

Los informes nacidos de las fichas médico-legales representaron legítimamente la naturaleza ideológica del grupo de intelectuales y profesionales que se orientaron a reencauzar la niñez desválida y abandonada. Ellos representan la desilusión e intraquilidad frente a los desajustes sociales y económicos, pero sobretodo recreaban un conjunto de sistematizaciones sociológicas y filosóficas que condujeron la mirada oficial sobre la pobreza y la conflictividad social.

En una de sus variadas obras, Carlos de Arenaza transcribió las conclusiones de dos series de fichas clasificadas; la primera corresponde a niños procesados con anterioridad a la promulgación de la ley 10.903, la segunda, posterior a la sanción de la ley de Patronato, en la que figuran menores delincuentes y muchos niños procesados por simples contravenciones. Comprende la primer serie 625 menores de 10 a 18 años de edad, de los cuales 443 eran vagos o ejercían ocupaciones en la vía pública; 161 se ocupaban en la venta de periódicos, y lo que es más grave aún 87 reincidentes en el delito; *esta misma estadística nos permite hacer otra constatación no menos interesante y es que eran casi exclusivamente delitos contra la propiedad los cometidos por los menores que se ocupaban en la vía pública; mientras predominaban los delitos contra las personas en el segundo grupo.*<sup>49</sup>

En la segunda serie encontramos de un total de 625, restando a 306 menores que no cometieron delito alguno y que se internaron por simples contravenciones o hallarse en peligro moral, se constata que son los menores que viven en la vía pública o en ella desempeñan ocupaciones, los que conservan el privilegio de la reincidencia.

*"Ahora, como antes, los vendedores de diarios, los vagos, los mensajeros y sin profesión determinada, encabezan el grupo de los delincuentes infantiles, de ahí que podamos repetir hoy como hace cinco años: que los menores delincuentes se reclutan entre los niños que viven o se ocupan en la vía pública, a la que son*

---

<sup>48</sup> " Documentos Judiciales: Informe Médico- legal", *Revista de criminología, psiquiatría y medicina legal*, año XI, Buenos Aires, 1924, pgs 351-356.

<sup>49</sup> Carlos de Arenaza, *Protección del estado...*, Op, Cit, pg 32.

*arrastrados por la falta de una apropiada orientación de la instrucción elemental y de la falta de reglamentación del trabajo del niño en la vía pública.”*<sup>50</sup>

La readaptación social del menor requería de la aplicación de los principios positivistas al marco legislativo y en especial sobre las normas jurídicas. Sí el estudio y la clasificación científica de la infancia permitía la adopción de tratamientos adecuados según las características físicas y psíquicas de las criaturas; la débil infraestructura institucional provocaba la formación de depósitos de menores hacinados en establecimientos penales o policiales inadecuados.

Este desplazamiento conceptual hacia el niño abandonado o delincuente lo convirtió en núcleo estratégico del ajuste al proyecto de modernización. Sobre ellos operó la necesidad de construir, a partir de las ideas aportadas por la criminología positivista, un conjunto de normas, leyes e instituciones encauzadas en la lucha por proteger y reinsertar a los menores en peligro.

Básicamente el plan de defensa de la infancia abarcaba los siguientes puntos:

- La necesidad urgente por controlar el impacto de estos niños vagos, mendigos o delincuentes a través de la sanción y reglamentación de una ley de Patronato, que permitiría la intervención del estado sobre aquellos pequeños víctimas del abandono material o moral de sus padres.

- La reforma de los códigos y normas jurídicas alentando la creación de tribunales y jueces para menores.

- La fundación de nuevas instituciones públicas orientadas al cuidado y tratamiento de la infancia (asilos, granjas, hogares, reformatorios).

- Lograr la articulación entre las instituciones privadas a través del control y la inspección por parte del Estado.

Todos estos temas serán tratados con mayor precisión en las secciones siguientes. Las divergencias y la fragmentación de un discurso que parecía mostrarse sólido y cerrado comenzaban a aparecer en el momento en que el conjunto de ideas, proyecciones y conocimientos adquiridos debieron ser procesados en función de su utilización práctica. Se levantaron, entonces, voces que defendían la permanencia de

---

<sup>50</sup> Idem, pg 32.

los niños en instituciones privadas de asistencialismo filantrópico; otras señalaron al estado como el único capaz de crear y mantener los establecimientos para menores.

A pesar de ciertos matices, la existencia de un estereotipo de niñez, donde los factores biológicos nocivos e innatos que caracterizaban al niño, cedían ante la valorización dada a los factores sociales, como la educación y la moralización, promovieron la aparición de una nueva categoría socio-penal de la infancia que se manifiesta en las reformas jurídicas sobre la minoridad delincuente que confirieron amplias facultades a los jueces permitiendo al estado el ejercicio de la patria potestad cuando se presumía que la familia no había cumplido con el rol que el estado delegaba en ella ( figuras que aparecieron en la ley 10.903 sobre el Patroanto de menores).

Como parte de este proceso es preciso atender el importante papel mediador de intelectuales y profesionales y sus propuestas de resolución que implicaron una mayor y distintiva intervención estatal que comenzaba a encumbrar un nuevo tipo de "ideal profesional" consolidado durante el siglo XX. El acercamiento de los criminólogos positivistas, de los médicos legales o los juristas sobre los problemas planteados por la irrupción de la cuestión social segregó su mirada a un problema determinado: la "criminalidad infantil". Pero sus hipótesis implicaban una rearticulación con un mundo social problemático y desordenado (los obreros, la inmigración, la pobreza, etc) que a su vez estableció un posicionamiento de intervención diferente.

Esta grilla interpretativa que convirtió la itinerancia obrera, la desocupación, el abandono de menores, la prostitución, el robo y otros problemas sociales en "patologías" sujetas a políticas de saneamiento, separación y tratamiento fue tal vez el rasgo distintivo de la reforma social durante las primeras décadas del siglo XX.<sup>51</sup>

Insisto en que no puede perderse de vista el lugar del niño dentro del proyecto integracionista de nación, por derivar el porvenir de la raza frente a las ansiedades

---

<sup>51</sup> Las nuevas intervenciones no constituyen un mero aggiornamiento o modernización de un ideología dada ( liberalismo social, socialismo, movimiento social cristiano) sino algo que va más allá : un cambio del modelo interpretativo, un desplazamiento hacia una mirada médica de problemas sociales y el principio de creación de un estado médico-legal que complementará al estado conservador aristocrático. Ricardo D. Salvatore, " Criminología positivista, reforma de prisiones... Op. Cit, pg 157.



provocadas por la inmigración en la pérdida de una ética de trabajo y al desencanto de la élite frente a una ciudad que antes fue propia y ahora se tornaba amenazante y peligrosa.

Las concepciones acerca de la cuestión social articuladas con los conceptos teóricos (clasificaciones nosográficas, métodos de inspección y diagnosis) promovieron la construcción de un imaginario de estado y poder regulador que intentaba, a partir del conocimiento del individuo, prescribir el tratamiento adecuado para garantizar la regeneración del niño en pos del mantenimiento de la armonía social.

### **3. El complejo asilar: instituciones públicas y privadas.**

La cristalización de la cuestión social de principios del siglo XX puso en escena un espacio de discusión y debate en torno a la extensión de la pobreza y la mala vida en Buenos Aires, cobrando visibilidad en las prácticas inmorales de los nuevos tipos sociales vinculados a la marginalidad y delincuencia.

En este contexto, la nueva configuración ideológica de la infancia abandonada ponía, prontamente, en evidencia el grado de desajuste de las instituciones públicas y privadas orientadas a la protección de la niñez frente a la novedosa dimensión social del problema.

Durante los primeros años del siglo XX la ciudad mantenía sus tradicionales centros y asilos con capacidad de albergar a los pequeños huérfanos o abandonados por sus familias. La extensión del concepto de infancia desválida y abandonada a los miles de niños provenientes de hogares trabajadores, de temprana deserción escolar y volcados a la búsqueda de algún oficio callejero replanteó los alcances y limitaciones del conjunto de instituciones vinculadas a esta particular problemática. Alberto Meyer Arana, miembro del Patronato de la Infancia y promotor de la protección de los niños, en su libro *Por el niño pobre* reconoció la necesidad de extender la ayuda asistencial a los menores provenientes de hogares humildes y de familias trabajadoras: "*La caridad sólo puede ser dispensada a desgraciados que apenas si conservan del mundo un vago recuerdo de los cariños que perdieron para siempre.*"

*Bien. Al lado de esas criaturas dignas de conmiseración, se hallan otras menos desgraciadas pero no felices tampoco: los ya recordados hijos de los trabajadores. Sus padres no logran darles más que una comida mezquina, que no sacia apetitos, y ni siquiera tienen la dicha de acariciarlos por las noches, porque el cansancio de la tarea, una vez terminada, los obliga a buscar reposo inmediato".*<sup>52</sup>

Los establecimientos benéficos, en su gran mayoría, pertenecían a congregaciones religiosas o bien a la Sociedad de Beneficencia y al Patronato de la Infancia. Estas organizaciones filantrópicas recibían gran parte de sus recursos del presupuesto nacional.

La asistencia social a la infancia debió moldear sus arcaicas categorías de niños huérfanos y abandonados para construir una concepción mediada por un abordaje criminológico-jurídico que condenaba los malos hábitos de mendicidad y vagancia pero realzaba la importancia de la regeneración social de la futura ciudadanía.

En la Argentina de comienzos de siglo, las nuevas miradas sobre la cuestión social no promovieron el desarrollo de políticas sociales. Se trató de aliviar la miseria, no de volver a pensar, a partir de ella, las condiciones de existencia del poder. Ese nuevo universo de ideas no logró anclar en programas concretos, se trató en cambio de una política sin estado, que no comprometió la estructura estatal durante esos años.<sup>53</sup>

+ políticas sociales

En estas circunstancias, comenzaré describiendo los principales establecimientos y mecanismos de protección a la infancia sostenidos desde la esfera pública. Veamos los datos del Censo nacional de 1914:

#### Cuadro nº 4: Establecimientos públicos y privados.

<sup>52</sup> Alberto Meyer Arana, *Por el niño pobre*, Buenos Aires, 1904, pg 42-43.

Institutos	Ubicación	Objetivo	Fundación	Pertenencia	Propiedad
Casa de Expósitos	Montes de Oca 40	Hospicio y hospital	1779	Sociedad de Benef.	Nacional
Orphelinat Français	Córdoba 3738	Asilar huérfanas	1867	Sociedad de Benef.	Nacional
Asilo de huérfanos	México 2650	Asilar huérfanos	1871	Sociedad de Benef.	Nacional
Asilo de huérfanos	México 2670	Asilo y educación	1871	Sociedad de Benef.	Nacional
Asilo correccional	San Juan 369	Cárcel de mujeres y menores	1890	Nacional	Nacional
Escuela de Artes y oficios	Balcarce 1181	Asilo	1896	Particular	Patronato de la Infancia
Internado Aguirre	Balcarce 1119	Asilo	1897	Particular	Patronato de la Infancia
Asilo San Miguel	Riobamba 542	Reclusión	1898	Nacional	Nacional
Asilo nocturno	Cangallo 2471	Asilo	1912	Nacional	Particular
Hospital de las Mercedes	Vieytes 301	Alienados	1863	Sociedad de Benef.	Municipal

Fuente: Censo nacional de 1914, volumen X, pg 505.

Los datos del gráfico muestran el amplio grado de vinculación entre la esfera pública y las organizaciones de beneficencia: el estado podía participar de la asistencia a través del financiamiento económico o bien otorgando propiedades donde funcionaban los diferentes asilos.

|| Público privado

La debilidad edilicia del estado comenzó a manifestarse por la incapacidad de brindar alojamiento y protección a los cada vez más numerosos menores detenidos por la policía en las calles de Buenos Aires. Si bien existía desde 1814 la figura del defensor de menores surgido a partir de las ordenanzas del Cabildo, la situación de las primeras décadas del siglo XX evidenciaron la necesidad de establecer marcos legislativos y jurídicos que debían encuadrar la protección de la infancia como una

<sup>53</sup> Robert Castel, *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Paidós, Buenos Aires, 1997, pg 246.

obra central del gobierno. Desde 1868, el reglamento general de la Policía mandaba detener a todos aquellos menores que anduvieran en las calles, lugares públicos prohibidos, etc. Durante los últimos años del siglo XIX, los defensores de menores se quejaban de la ineficiencia con que podían cumplir sus funciones, al no contar con establecimientos adecuados (el estado tan sólo contaba con la cárcel penitenciaria y la cárcel Correccional).<sup>54</sup>

A partir del año 1892 los menores empezaron a ser trasladados a la Penitenciaría, esta situación motivó la creación de una Comisión Nacional de Cárceles integrada por Juan A. Argerich, Osvaldo.M. Piñero y Arturo Reynal O'Connor que realizó un informe sobre los "*Menores en la Penitenciaría*" presentado al gobierno nacional en los primeros días de septiembre de 1892: "*Cuando la Comisión visitó el pabellón de menores, serían las 10.30 horas de la mañana(...) Algunos tirados sobre el piso de la celda dormían; otros vagaban por el pabellón.*"<sup>55</sup>

Las construcciones reducidas e inadecuadas pertenecientes al estado no estaban acorde con las estrategias moralizadoras defendidas desde el campo intelectual-profesional del momento. Los asilos y hogares se encontraban limitados en espacio y capacidad, por tanto, los menores detenidos por vagabundear en las calles o bien por haber cometido algún ilícito eran destinados y reclusos en ámbitos carcelarios poco adecuados para la contención de las diferentes situaciones de la niñez en peligro.

El Asilo de Huérfanos fue creado para amparar a los niños cuyos padres fallecieron a causa de la fiebre amarilla de 1871. En menos de un año, por decreto del gobierno nacional quedó bajo la Sociedad de Beneficencia. Dicha institución estuvo vinculada a la específica situación de la infancia huérfana hallándose incapaz de dar solución a la impactante irrupción de los niños en peligro de abandono moral

---

<sup>54</sup> "Minoridad en la Argentina", *Proyecto: chicos de la calle*, PRONATASS ( Programa nacional de asistencia técnica para la administración de los servicios sociales en la República Argentina), Buenos Aires, 1993, pgs 9-11.

<sup>55</sup> Benjamin Dupont, *Patronato y asistencia de la infancia*, Patronato de la Infancia, Buenos Aires, 1894, pg 29.

y material que acompañaba al proceso de modernización económica y expansión demográfica urbana de principios del siglo XX. <sup>56</sup>

En oposición al ambiente malsano de las cárceles de menores comenzaron a crearse, a partir de 1905, espacios alternativos de contención y moralización de la niñez. La policía reiteró sucesivos reclamos al Ministerio del Interior alertando sobre el peligro de los menores vagabundos. Según Ramón. L. Falcón en las calles de la ciudad traficaban una cantidad numerosa de niños entre 7 a 15 años , lanzados en una "pendiente peligrosa, sin dirección y sin tutela"; <sup>57</sup>. En una comunicación del 13 de junio de 1910 el General Dellepiane reitera la preocupación de la institución policial en torno al problema social de la infancia abandonada: "*Son elementos que con el andar del tiempo pesarán sobre la sociedad y darán trabajo a las autoridades, son los que irán a engrosar las filas de los delincuentes profesionales o a reemplazar sus bajas.*" <sup>58</sup>

Finalmente en mayo de 1905 la policía, fundó la Asociación Protectora de niños desválidos, y en septiembre de ese año se inauguró el Asilo de niños. En 1907, bajo la jefatura del coronel Ramón Falcón, se abrió el Asilo Cnel. Fraga.

La colonia de menores varones en Marcos Paz, espacio en donde se volcaron los principios de los profesionales positivistas, iniciaba su tarea de rehabilitación y formación de los niños judicializados el 28 de junio de 1905. Este establecimiento pretendía internar a los jóvenes de 8 a 17 años, encausados o confiados por solicitud paterna, con el fin de "*educarlos moral y físicamente y darles capacidad necesaria para dedicarse principalmente a las labores rurales, agrícolas y ganaderas.*" <sup>59</sup>

El reglamento de dicho establecimiento fue redactado por Alberto Meyer Arana (profesional comprometido con la situación de la niñez, muchos de sus proyectos e ideas fueron sostenidas desde el Patronato de la Infancia) por el cual el

---

<sup>56</sup> Mayor información sobre la acción filantrópica argentina y sus diferentes instituciones y asociaciones se encuentra en los trabajos de Alberto Meyer Arana, "La beneficencia en Buenos Aires. Estudio sobre el desenvolvimiento de las instituciones de Caridad en Buenos Aires desde el primer hospital fundado en 1611 hasta el año 1909", en *Censo de la Ciudad de Buenos Aires*, vol III, 1909, y *La caridad en Buenos Aires*, Buenos Aires, 1911.

<sup>57</sup> Enrique Feinman, "Moral e hiegiene. Medicina social. Profilaxis social del delito", en *Boletin del Museo Social Argentino*, nº 15-16, Buenos Aires, 1913, pg 101.

<sup>58</sup> Idem, pg 101.

<sup>59</sup> Idem, pg 104.

gobierno afirmaba la creación de la colonia sobre bases pedagógicas con la abolición absoluta de toda apariencia carcelaria. Sus construcciones tenían *"un aspecto alegre y estarán rodeadas de patios, de aire, de luz, de verduras y flores."* Su régimen estaba orientado sobre el sistema de familias en núcleos de 50 menores cada uno; su instrucción se orientó a la enseñanza teórica- práctica ( agricultura y ganadería) y a la pedagógica (Programa básico de las escuelas comunes). Todo menor que ingresaba a la colonia debía pasar por una sección especial destinada a la investigación *"prolija y completa de su persona y la de sus padres para efectuar su inventario físico, intelectual y moral antes de disponerse su incorporación."* <sup>60</sup>

La importancia del establecimiento no obedeció, simplemente, al hecho de haber sido el primero y más grande paso de progreso en materia carcelaria del país, adelantándose a la legislación de menores. Dicho lugar despertó el interés y el estudio crítico de implementación de programas y proyectos de readaptación de los menores llegando, incluso, a promover y proponer estrategias utilizadas en los grandes centros industriales modernos. Jorge . E. Coll, quien durante algunos años fuera director de la Colonia, realizó una fuerte crítica al régimen impuesto en el establecimiento: *" Ha primado un prejuicio que carece de fundamento, en cuanto a la separación absoluta entre el menor que ha cometido un delito y se le condena y el otro que es llevado por vagancia o abandono moral."* <sup>61</sup> Expiación y crueldad inútil fueron las palabras utilizadas por Coll para describir la situación que imperaba en el pabellón de menores delincuentes de la Colonia de Marcos Paz, que mantenía rigurosamente separados y vigilados como presidiarios a un centenar de chicos, *entre los cuales una gran parte son más inocentes que los otros que han ingresado allí sin el estigma jurídico, permítaseme llamar así, de la condena penal. El único criterio que debe regir para separar a ciertos menores de los demás, vuelvo a decirlo, es el que surga de su estudio psicológico: tenacidad en el mal, vicios, inadaptabilidad por falta de afección e indisciplina constante. A este objeto el delito sólo debe apreciarse como un síntoma.* <sup>62</sup>

---

<sup>60</sup> Costas Saturnino, " Los menores ante la nueva ciencia penal y la legislación", en *Revista de criminología, psiquiatría y medicina legal*, nº 88, año XV, Buenos Aires, 1928, pgs 454-456.

<sup>61</sup> Jorge. E. Coll, " La Colonia de Marcos Paz" en *Revista de derecho, historia y letras*, año XVIII, tomo L, Buenos Aires, 1915, pg 555.

<sup>62</sup>Idem , pg 556.

Los principios que imperaban en los institutos educacionales norteamericanos, de Suiza y de Hungría servían de modelos a los intentos nacionales de establecer lugares destinados al asilo de los niños que se encontraban bajo disposición del ámbito judicial. La propuesta de Coll, determinada por las experiencias europeas, pretendía la construcción, a cargo del estado, de dos tipos de casas u hogares: (uno) basado en criterios educacionales debía funcionar como instituto pedagógico destinado a los niños abandonados material y moralmente, el (otro) cimentado sobre criterios psicológicos y terapéuticos denominado Casa de Corrección orientado a los niños de perversidad persistente o absolutamente indisciplinados.

Dentro de este marco de reestructuración de los establecimientos, orientados a la rehabilitación de los menores abandonados o delincuentes, se iniciaron en la Clínica Médico- Psicológica de la Prisión Nacional los estudios y clasificación de los detenidos.

A pesar que los avances eran insistentes los reclamos para una mayor intervención de la esfera pública en la protección de la infancia continuaron; y reiteradas veces las críticas estuvieron dirigidas sobre el escaso control de las instituciones privadas y la lentitud del gobierno en la creación de nuevos establecimientos o bien su ineficiencia en los proyectos implementados.

Las instituciones privadas requerían ajustes y perfeccionamientos: *"presentan sin duda beneficios ciertos pero no logran la educación individual e integral que reclama el niño destinado a ser hombre libre y factor útil en el esfuerzo colectivo."*<sup>63</sup>

Pero también sobre los nuevos establecimientos públicos se dispararon comentarios díscolos que cuestionaban sus fundamentos y reglamentaciones: por ejemplo, en relación a la colonia de Marco Paz se denunciaron maltratos en lugar de educación, explotación en lugar de auxilio y vejaciones y humillaciones en lugar de elevarlos.<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup> Armando Claros, "Dictamen sobre organización carcelaria" en *Archivos de psiquiatría y criminología*, año XII, Buenos Aires, 1913, pg 47.

<sup>64</sup> Leopoldo Bard, "La protección del niño en la industria", en *Revista de criminología, psiquiatría y medicina legal*, año XII, Buenos Aires, 1925, pg 706.

En el año 1916, desde el ministerio de Justicia e Instrucción a cargo del doctor Saavedra Lamas, se presentó un anteproyecto al código de menores ideado por los doctores Gaché y Bullrich. Allí se propuso al Patronato de la Infancia la creación de una colonia- reformatorio agrícola dirigida por una Comisión formada por miembros del poder judicial, de la policía y del mismo patronato. En manos privadas, los gastos se reducían evitando el costo burocrático y se incitaba el interés de los particulares; su propuesta se basaba en las reiteradas denuncias en torno al sobrecosto estatal ,cada niño internado en la colonia de Marcos Paz costaba al gobierno 3\$, mientras que en los lugares dependientes del Patronato sólo se recibían 70 centavos.<sup>65</sup>

Hasta 1919, momento en el cual se sancionó la Ley Agote, el estado argentino mantuvo sin cambios sus políticas públicas en torno a la niñez. A partir del establecimiento de un marco legislativo que transfería la soberanía de los padres moralmente insuficientes al poder judicial, el estado preveía la creación de instituciones especiales para la reclusión de menores abandonados. El Instituto Tutelar de menores, la Alcaldía y la Colonia de Olivera se crearon bajo la expresa intención de encauzar las acciones orientadas a los menores delincuentes bajo un sistema que incorporó nuevas figuras y saberes provenientes de la criminología y de las nuevas concepciones en derecho penal.

En la alcaldía de menores, gracias al trabajo desarrollado por Carlos de Arenaza, se instaló una Escuela de observación que no prosperó por falta de espacio y financiamiento. Su principal objetivo constituyó la detención provisoria (de al menos dos meses) para llevar a cabo la ficha médico-legal que clasificaba a los delincuentes y proyectaba su tratamiento. En 1932, había 167 niños alojados, la mayoría de seis a nueve años. A pesar de ser concebido como un lugar de tránsito, debido a la congestión de las instituciones oficiales los chicos permanecían por más de dos años. Sólo cuenta con tres preceptores que enseñan todas las materias del ciclo primario, por la mañana desarrollaban educación física pero no existían tallereres ni educación profesional: el asilo de la alcaldía se había convertido en un

---

<sup>65</sup> J. M. Paz Anchorena, "Prevención de la delincuencia de menores" en *Revista de criminología, psiquiatría y medicina legal*, año V, Buenos Aires, 1918, pg 581.



"depósito", sobre 167 niños, 89 dependían del defensor de menores, la situación más desventajosa la padecieron los menores de 14 años que debían esperar la reglamentaria para ingresar a la Colonia Gutierrez u otras instituciones. <sup>66</sup>

En septiembre de 1920 el poder ejecutivo remitió al Congreso el proyecto que contempla la creación del Instituto Tutelar de Menores. Allí se planeó la división de los pequeños en grupos reducidos a cargo de la asistencia de matrimonios, se proyectó la construcción de cuatro sectores de seis casas sencillas con capacidad para albergar a 600 niños. Los internos se distribuían en dos secciones: la infancia huérfana o abandonada y la de menores delincuentes encausados. El Instituto fue visto, por los profesionales y gobernantes de la época, como un lugar de "*profilaxis y saneamiento social en la lucha contra las determinaciones morbosas hereditarias de la infancia y las del ambiente social, siendo un índice de progreso para nuestra gran metrópoli y para el futuro de nuestra raza.*" <sup>67</sup>

Parecía, entonces, que el Estado comenzaba a transitar un camino tendiente a fortalecer y modernizar el débil complejo asilar para menores. En realidad, pocos años fueron necesarios para que los profesionales del área de la minoridad comenzarán a levantar sus críticas y reclamos. Si bien la nueva legislación había ampliado el grado de atribuciones del ámbito judicial y de las esferas públicas, dichas garantías no fueron acompañadas por los medios necesarios que habían sido fijados en el proyecto del año 1919. El gobierno no emprendió el programa de construcción de nuevas colonias y asilos. En cambio, reestructuró y remodeló los antiguos establecimientos: salvo el asilo que la Asociación Tutelar de menores mantenía en Belgrano y la alcaldía que la policía organizó al promulgarse la ley 10.903, ambos de capacidad limitada, los establecimientos que disponía el tribunal fueron de reclusión, fundados y organizados mucho antes de la entrada en vigor de aquella ley. <sup>68</sup> Otro reclamo importante fue la descentralización entre las diferentes instituciones públicas y privadas, el gobierno carecía de un ámbito de decisión y planificación que moldeara e integrara las políticas orientadas a la infancia. Los

---

<sup>66</sup> Alberto Zwack, "El servicio social en la asistencia de la infancia abandonada y delincuente" en *Problemas de la infancia*, M. S.A, Buenos Aires, 1932.

<sup>67</sup> "El Instituto Tutelar de Menores en *Revista de criminología, psiquiatría y medicina legal*, año VIII, Buenos Aires, 1921, pg 99.

cuatro establecimientos gubernamentales dependían de tres ministerios diferentes: la alcaldía de menores se encontraba bajo dirección del Ministerio del Interior, la colonia Olivera fue administrada por el Ministerio de Culto y la Colonia Hogar R. Gutierrez y la Escuela de artesanos Almafuerte por el Ministerio de Justicia e Instrucción.

Intentando centralizar y coordinar los diferentes programas surgió en 1930 un proyecto presentado a la Cámara de Diputados por el legislador Carlos J Rodríguez, para crear la Dirección Nacional de la Niñez. Finalmente en 1931, el gobierno provisional por intermedio del Ministerio de Justicia, dictó un decreto por el que oficializaba el proyecto presentado por Jorge. M. Coll para centralizar en un sólo organismo la gestión de la protección de la infancia, así como también la dirección y administración de los reformatorios.

1930  
Direcc. gen.  
de la  
Niñez

La asistencia privada estuvo orientada, principalmente, al amparo y protección de los niños huérfanos y al socorro y apoyo de los menores pobres a través de escuelas, talleres u hogares diurnos. Una amplia gama de congregaciones religiosas y asociaciones filantrópicas aunaron sus fuerzas en función de la lucha por la infancia. Pero también existieron ámbitos de discusión teórica en instituciones privadas: la universidad del Museo Social Argentino conformó en el mes de mayo de 1928 una Comisión de profesionales y notables bajo el compromiso de estudiar el problema y aportar una serie de soluciones que fueron presentadas en marzo de 1931. El diagnóstico reveló cuatro problemas puntuales: <sup>1</sup> la indiferencia social, <sup>2</sup> la desorientación y desconocimiento de la naturaleza del problema de la infancia, <sup>3</sup> la falta de coordinación de la acción social en la obra de protección a la niñez y <sup>4</sup> el concepto erróneo con que se ejercía la asistencia social.<sup>69</sup>

En la práctica, las organizaciones privadas mantenían una red de hogares, casas y asilos financiados principalmente por las partidas del gobierno, que sostenían una racionalidad estratégica e ideológica similar a la de los establecimientos oficiales en torno a la problemática de los niños provenientes de familias trabajadoras. Los

<sup>68</sup> "Patronato de menores" en *Boletín del Museo Social Argentino*, nº 3, Buenos Aires, 1921, pg 38.

<sup>69</sup> "La encuesta de la Comisión de la Infancia. Conclusiones" en *Boletín del Museo Social Argentino*, nº 109-111, Buenos Aires, 1931.

saberes y técnicas propuestas por los profesionales positivistas estuvieron fuertemente interconectados con los recursos asistenciales y filantrópicos.

La Sociedad de Beneficencia y el Patronato de la Infancia, dos de las instituciones con mayor participación en la protección de la niñez, llevaron adelante una extensa obra que no pudo quedar al margen de los debates e inquietudes manifestados en la época.

La primera organización comenzó su obra en el año 1823 concentrando un gran número de establecimientos; parte de ellos estuvieron abocados a la tutela de los niños huérfanos, tales como la Casa de Expósitos, el Instituto Mercedes de Lasala y Riglos, la Casa de huérfanas Crescencia Boado de Garrigós. La Sociedad de Beneficencia se dispuso *a velar por esos huérfanitos, brindándoles cariñoso abrigo y ofreciéndoles, sino todo el entrañable amor de las madres que perdieron, pues que las madres no se reemplazan, almas abnegadas para secar sus lágrimas y combatir sus penas.*<sup>70</sup> Otros espacios fueron aggiornados contemplando las nuevas necesidades, en algunos institutos comenzaron a implementarse talleres industriales y capacitación en oficios y artesanías: por ejemplo, el Instituto José María Pizarro y Monje, el Asilo de Huérfanos y el asilo Gral Martín Rodríguez. En su fundamentación encontramos el impacto causado por el fenómeno de la existencia de miles de niños pobres y errantes para la mirada asistencial- filantrópica: *"Demasiado chico para el taller, sin colegio donde mandarlo, sin tiempo para atenderlo, sin casa que darle: he ahí al menor de las calles de Buenos Aires."*<sup>71</sup>

La rehabilitación social de los menores delincuentes a través del trabajo agrícola se implementó a partir de 1928 con la fundación del Instituto Angel Torcuato de Alvear y en 1931 con la Colonia Oscar Ferrari y Angélica Areco de Ferrari.

Por su parte, el Patronato de la Infancia desde su fundación en 1892 (su creación fue sugerida por una comisión de higienistas nombrada en 1890 por el intendente de la Capital Federal) orientó su trabajo no sólo a la apertura de establecimientos sino también a la formulación de proyectos de protección a la

---

<sup>70</sup> Alberto Meyer Arana, "La beneficencia en Buenos Aires...", Op. Cit, pg 649.

<sup>71</sup> Idem, pg 13.

infancia utilizando como referente la ley nacional n° 2.786 de protección a los animales promulgada en agosto de 1891. El patronato surgió con un fin bien determinado- *la protección del niño sin restricción alguna- y con un programa fijo en cuya realización debía hacerse uso de todos los recursos aconsejados por la experiencia, aprovechándose las sabias enseñanzas de las viejas capitales europeas.*

1891  
n° 2786  
protección  
animales

72

Sus acciones estuvieron focalizadas en la problemática de los niños pobres apostando a su recuperación a través de una formación integral: "*Arrebatat aquellas víctimas del medio deletéreo que los corrompe, darles la educación del corazón y del espíritu es enriquecer dos veces al país; dos veces, puesto que es liberarlo de un peligro y un mal y dotarlo de un bien y de un elemento sano de producción.*"<sup>73</sup>

Las prácticas públicas y privadas orientadas a la infancia de los sectores populares no pudieron permanecer al margen de los debates intelectuales, de las concepciones gubernamentales ni del conflictivo contexto social. Compartieron discusiones, reclamaron la confección de un marco legislativo e intentaron adecuar los establecimientos a la demanda planteada por la nueva dimensión de la problemática de la niñez.

La evolución de la política hacia la infancia abandonada, que se materializó en el financiamiento, la beneficencia, la asistencia pública o en la creación de nuevos organismos, no generó la conformación de un Estado interventor sino un cambio en la visión de los grupos gobernantes con respecto al rol de los poderes públicos en las relaciones sociales, que implicaron los primeros pasos en materia de legislación y protección de los menores en peligro.

✓  
↑

<sup>72</sup> Idem, pg 676.

<sup>73</sup> Benjamin Dupont, *Patronato y asitencia de la infancia*, Patronato de la Infancia, Buenos Aires, 1894, pg 15.

### **Capítulo 3. Antecedentes a la Ley Agote. De la tutela provisoria al Patronato.**

#### **1. Evolución de la situación de la niñez.**

La progresiva transición de una red asistencial tradicional hacia estrategias públicas respaldadas por un nuevo marco jurídico-legal transitó las primeras décadas del siglo XX. En esos años, la discusión sobre el rol del estado en los asuntos de la niñez pobre y desamparada cobraron forma en los proyectos, debates y en las primeras medidas adoptadas.

La ley Agote, sancionada en 1919, proponía un cuerpo de leyes y atribuciones jurídicas pensadas para el tratamiento de los menores. Intentando representar la mirada intelectual-profesional de la niñez sostenida por personalidades como Jorge Coll, Carlos de Arenaza, Ricardo Seeber, quienes colaboraron en la conformación del diagnóstico social de la niñez pobre, coincidiendo en dos puntos centrales: por un lado, la creación de un marco legislativo (siguiendo los pasos de Francia, Inglaterra o Estados Unidos) que ordenara y reglamentara la intervención del estado y, por otro, la modernización y racionalización de las instituciones dedicadas a la protección de la infancia.

La cuestión social de la infancia coincidió con el impacto inmigratorio y las transformaciones económicas y sociales que trastornaron el tradicional espacio urbano de la ciudad de Buenos Aires. A medida que la ciudad crecía en población, los niños de los grupos más pobres de los sectores populares, en tanto ocupantes de un espacio callejero, fueron colocados en el centro de la escena y fueron motivo para los sectores dominantes de una variada gama de preocupaciones.<sup>1</sup> Las nuevas categorías y figuras que construyeron la imagen emblemática del niño pobre como mendigo, vagabundo, delincuente, canillita o lustrabotas fueron resignificadas y conectadas con el problema de la clase obrera y el mundo del trabajo. Bien porque los niños merecedores de la intervención pública eran

---

<sup>1</sup> El fenómeno del aumento de niños mendigos o trabajadores ambulantes en la ciudad de Buenos Aires durante los años 1890-1910 se encuentra en "Los niños pobres: entre la calle, el asilo y el

aquellos engendrados sin medida, ya sea porque estaban integrados en fórmulas de promiscuidad que perjudicaron su moralidad y los convertía en enemigos del orden social, o bien porque eran explotados en su trabajo, directa o indirectamente por sus padres. El alcance estratégico del movimiento de normalización de las relación adulto-niño entre los sectores populares pretendía la implementación de medidas de naturaleza indisociablemente sanitaria y política.<sup>2</sup> Con ellas se trataba de satisfacer el estado de abandono en el que se encontraban los niños de las clases trabajadoras, pero también de reducir la capacidad sociopolítica de éstas rompiendo los lazos iniciáticos de la esfera familiar.

Esta nueva rúbrica configuró un campo de la niñez, en el que se produjo una reestructuración de posiciones y discursos del que participaron tanto los dirigentes políticos, como los agentes de las organizaciones filantrópicas y los profesionales especializados en el área de la niñez ( médicos psiquiatras, abogados penalistas, criminólogos).

A pesar de los diferentes espectros ideológicos- políticos desde donde se abordó el problema, en la mayoría de los proyectos y discusiones encontramos las siguientes formulaciones:

✓ ◆ Una valoración estigmatizante de la familia obrera centrada en la inmoralidad de las costumbres y de los espacios públicos ( calles) o privados (conventillos) donde crecían y forjaban su identidad los niños más humildes.

✓ ◆ Conformación de un discurso orientado al campo jurídico y penal materializado en el discurso de la minoridad y en la figura del menor que correspondía a aquellos niños que no lograban insertarse satisfactoriamente en el sistema económico-social, aquellos que el sistema educativo obligatorio no podía contener y que se incorporaron tempranamente al trabajo o directamente a la calle.<sup>3</sup>

✓ ◆ Este desplazamiento conceptual hacia el niño lo convierte en el núcleo estratégico del ajuste al proyecto de modernización. De este núcleo de ideas se desprendía la necesidad de fundar instituciones que encaucen por la buena senda moral a

---

trabajo" en Eduardo O. Ciafardo, *Los niños en la ciudad de Buenos Aires ( 1890-1910)*, Ceal, Buenos Aires, 1992.

<sup>2</sup> Jacques Donzelot, *La policía de las familias*, Pretextos, Valencia, 1990, pg 80.

<sup>3</sup> Ver Sandra Carli, " El campo de la niñez .Entre el discurso de la minoridad y el discurso de la educación nueva" en Adriana Puiggrós ( dir) *Escuela, democracia y orden ( 1916-1943)*, Editorial Galema, Buenos Aires, 1992, pg 101.

los niños, considerando a la educación integral y el aprendizaje de oficios los pilares básicos de la integración de la infancia abandonada al proyecto político de la élite dirigente.

◆ La urgente necesidad de intervención del estado en la problemática tuvo su punto de mayor controversia en la discusión orientada a la pérdida de la patria potestad, ya que implicaba la intromisión del estado en la esfera privada de las familias obreras.

◆ La implementación de medidas y programas preventivos fueron encauzados en la organización terapéutica del trabajo, con el fin de transformar a estos niños en futuros trabajadores y ciudadanos.

La irrupción de la cuestión de la infancia y la institucionalización de su asistencia y contención son indicativos de la nueva mirada de los sectores dominantes frente a la ansiedad provocada por los hábitos y actitudes de los sectores populares.

Si bien, los discursos en torno a la infancia abandonada desplegaron un campo propio, un segmento institucional particular ( instituciones, autoridades, normas, etc) que, con el tiempo, fueron adquiriendo cierta autonomía relativa, los mismos daban cuenta de procesos políticos más amplios como parte de un entramado histórico que colocó a la cuestión del mundo del trabajo en lugar central de la agenda oficial de la elite dirigente.

Los efectos sociales detonantes del fenómeno de la pobreza vinculada con las transformaciones económicas y la maduración de relaciones capitalistas no sólo despertaron discusiones y replanteos en el seno interno de la élite política, sino también una seria reestructuración de las relaciones laborales y de ciertas costumbres populares.

Las presiones reformistas que apelaron a la normalización y racionalización de los modos de vida de los obreros y su entorno familiar plantean un complejo campo de estudio. Podría resultar erróneo afirmar que las nuevas ideas y medidas adoptadas por las autoridades para lograr el reajuste de los desequilibrios sociales, productos de la extensión del pauperismo y de la conflictividad obrera, obedecieron a actualizadas direcciones del control social y económico.

La cuestión de la infancia representaba un campo de discusión complejo, en el cual el estado encontró razones morales y de defensa social de la nación para intervenir, sin mayores dificultades, en ámbitos privados antes regulados por los usos y creencias populares. La infancia nos obliga, entonces, a explorar un área de fricción donde la

concepción de la niñez y los espacios destinados a ella ( escuela, familia ) elaborada por agentes públicos confrontaba contra actitudes, quehaceres y vivencias de los sectores populares. No se trata simplemente de presiones externas de dominación y disciplina sino, también, de la interiorización de nuevas normas y hábitos en las relaciones privadas del ámbito familiar de las clases trabajadoras.

Público /  
privado

## 2 Sistema y reglamentación vigente

Nuestro país contaba con figuras e instituciones dedicadas a la atención de los menores abandonados o judicializados; la defensoría de menores y la Sociedad de Beneficencia tenían la responsabilidad principal de custodiar a los niños huérfanos o abandonados. El grueso de los niños eran remitidos a los hogares y asilos dirigidos por las organizaciones filantrópicas que funcionaban como una extensión de la estrategia pública, ya que eran subvencionadas por el gobierno. Se marca como punto de nacimiento o de primer regulación específica de la figura y funciones del defensor de menores, las ordenanzas del cabildo, Justicia y Regimiento de la ciudad de Buenos Aires, dictadas en 1814 por el Director Supremo Posadas.<sup>4</sup> Una vez iniciado el proceso de independencia y formación de los nuevos estados en el escenario rioplatense, bajo la inspiración de Bernardino Rivadavia, una ley del 24 de diciembre de 1821 determinó la abolición de los cabildos. De esta manera, la adjudicación de la potestad en los defensores de menores se generalizó en el país y comenzó a desenvolver su acción en asociación con la autoridad

<sup>4</sup> Desde una perspectiva histórico-jurídica se pretende conectar los principios e instituciones tutelares con la tradición hispánica durante el proceso de colonización. En las leyes de Indias se preveía que los virreyes y presidentes debían informar de los huérfanos para hacerlos recoger y darles tutores que miren por sus personas y bienes, distinguiendo las medidas a adoptar según fueran varones o mujeres, ya que los primeros, si tenían edad suficiente debían ser colocados en el aprendizaje de un oficio o con amos a cultivar la tierra. En caso contrario y hasta alcanzar dicha edad, debían encargárselos a encomenderos indios. Respecto de las mujeres, disponía que debían ser puestas en casas virtuosas, donde sirvan y aprendan buenas costumbres. Los virreyes delegaron en los gobernadores, alcaldes y regidores del cabildo el cumplimiento de estas funciones. Ver en Mirta Lenis de Vera, "Fuero de menores en el derecho colonial. Antecedentes históricos del Patronato" en *Cuadernos de Familia*, enero- diciembre, Buenos Aires, 1989, vol 6, nº 1, 2 y 3, pg 48.



policial.<sup>5</sup> Durante el transcurso del siglo XIX predominó una concepción tradicional de la tutela sobre los menores, exclusiva de los niños huérfanos y expósitos. La noble empresa de *velar por esos huérfanitos, brindándoles cariñoso abrigo y ofreciéndoles almas abnegadas para secar sus lágrimas y combatir sus penas* fue compartida, sin límites claros, por la asistencia pública y por la filantropía.<sup>6</sup> Si bien, la esfera estatal aún se encontraba desprovista de un complejo institucional orientado a los niños en situación de riesgo o delincuentes, contaba con una serie de determinaciones y reglamentaciones jurídicas que organizaron el destino de los menores tutelados (de manera provisoria) por el estado.

Desde finales del siglo XIX se fortaleció el protagonismo del polo filantrópico, especialmente la Sociedad de Beneficencia y el Patronato de la Infancia, cuya operación principal era el ingreso a los menores en establecimientos de su creación, o su colocación en familias o tutores seleccionados. De esta manera, se operaba una transferencia de la familia "moralmente" insuficiente al cuerpo de notables filántropos, magistrados y profesionales especializados en la infancia, que se materializó en los primeros proyectos de protección integral de la infancia abandonada, los cuales fueron ideados y presentados por miembros destacados del Patronato de la Infancia.

A fin de un mejor desarrollo de la evolución de las instituciones y reglamentaciones orientadas a la contención de la niñez presentaré las principales funciones y autoridades que tuvieron en sus manos la responsabilidad de determinar el futuro de los niños huérfanos y judicializados durante los años precedentes a la sanción de la ley de Patronato de menores del año 1919.

En Argentina el código civil indicaba que el estado podía revocar el derecho de un padre a gobernar a sus hijos, situación impensable en otros países de América Latina. Las disposiciones jurídicas consideraron menores a los que no tuviesen la edad de veinte y dos años; considerando impúberes a los que no tuviesen la edad de catorce años cumplidos y adultos los que fuesen de esta edad hasta los veinte y dos años cumplidos. Con respecto a la patria potestad, la jurisprudencia indicaba que no puede procederse a la reclusión de un menor que tiene padres, mientras no se justifique que ha llegado el caso de abolir o

---

<sup>5</sup> Salvador Luis Reta, "Patronato de menores. Condición, juzgamiento y reeducación de los menores delincuentes (Proyecto)" en *Jurisprudencia Argentina*, tomo 52, Buenos Aires, 1935, pg 13.

suspender la patria potestad. La iniciativa del defensor de menores, aún faltando pruebas suficientes que apoyen su denuncia, no debe ser atribuida a otro móvil que al celo de cumplir los deberes de su cargo. <sup>7</sup> El artículo 307 del código civil resolvió que los padres que exponían o abandonaban a sus hijos en la infancia perdían la patria potestad, así mismo la cámara de Apelaciones de la Capital en lo civil resolvió que la madre que no cuida a sus hijos y se protituye se encuentra incapacitada de reclamar la tenencia de sus hijos menores. <sup>8</sup>

Las conductas inmorales, los malos tratos y el abandono material de los niños, una vez acreditados en juicio, eran motivos legales suficientes para pronunciar la suspensión o la pérdida del conjunto de derechos que las leyes concedían a los padres sobre sus hijos menores.

Aquellos niños desprovistos de la protección de sus padres les correspondía, según disposición del artículo 377 del Código Civil, el derecho a la tutela. El tutor era el representante legítimo del menor en todos los actos civiles; debía otorgarles la educación, alimento y cuidados de un padre. Procurándole su establecimiento a la edad correspondiente, según la posición y fortuna del menor, sea destinándolo a la carrera de letras o colocándolo en una casa de comercio o haciéndole aprender algún oficio. <sup>9</sup> Los niños considerados indigentes podían ser colocados en otras casas o ser contratados como aprendices sí el tutor lo solicitaba y luego el juez otorgaba su autorización..

Por encima de estas disposiciones se encontraba la autoridad del defensor de menores y del ministerio público de menores; el nombramiento de los tutores como el discernimiento de la tutela debía hacerse con conocimiento del defensor. Mientras que la guarda de los niños que carecían de bienes o derechos que gestionar correspondía al defensor de menores de conformidad con el artículo 129, inciso 1 de la ley orgánica de los tribunales. <sup>10</sup> La guardia y protección oficial de los niños abandonados e incapaces a través de la figura del defensor o asesor de menores se encontraba reglamentada por la ley orgánica, n° 1893 de la administración de justicia de la Capital fechada el 12 de noviembre

---

<sup>6</sup> Alberto Meyer Arana, "La beneficencia en Buenos Aires" en *Censo General de la ciudad de Buenos Aires*, tomo III, 1909, pg 649.

<sup>7</sup> Fallo de la Suprema Corte nacional, t. 83, en *Protección a la infancia; antecedentes para el estudio de una ley*, Patronato de la Infancia, Buenos Aires, 1908, pg 150.

<sup>8</sup> Idem, pg 158.

<sup>9</sup> Artículos 411-412, Idem, pg 175.

<sup>10</sup> Fallo de la Cámara de Apelaciones de la Capital en lo civil, ser. 5º, t 14, Idem, pg182.

de 1886 y por el Reglamento creado por el Departamento de justicia en diciembre de 1884. A pesar de las disposiciones vigentes, sobretudo en la ciudad de Buenos Aires, la protección de los niños desamparados no lograba satisfacer ni las necesidades urgentes de los menores ni las intenciones proclamadas por los profesionales de la minoridad. Las leyes existentes no proveían las herramientas necesarias para implementar la asistencia requerida por los niños. *“Ya es hora que los poderes públicos se ocupen de tratar a fondo la cuestión social, base de bienestar público, porque los pueblos no sólo tienen importancia por el número de sus habitantes, sino también por el número de sus obras de beneficencia”*.<sup>11</sup>

La intervención de los defensores de menores sobre los niños huérfanos o abandonados era casi nula, su acción se reducía a la colocación de los mismos en las casas *imperfectas* de corrección y de reforma y en otros casos la incorporación en hogares particulares como servicio doméstico. *“Mientras no podamos imitar a las naciones más adelantadas en el estudio y curación de estos males sociales que se introducen y prosperan en el terreno fértil de la niñez, hay que buscar recursos de más fácil alcance porque la marea sube y es preciso encausarla.”*<sup>12</sup> Los establecimientos de corrección que estaban a disposición de la defensoría se encontraban repletos de pupilos, la policía no podía recoger a todos los menores que encontraba en las calles pillando y mendigando porque no existía lugar donde poder alojarlos, a excepción del depósito de contraventores del departamento de policía en donde adquirirían nuevos vicios. La situación empeoraba para las niñas, la defensoría sólo disponía para la colocación del Asilo de menores- Casa de corrección dirigido por la congregación de las hermanas de caridad del Buen Pastor.

El ideal de protección de la infancia requería la creación de una ley que reglamente las sociedades de beneficencia y las instituciones públicas de menores. Frente a la anarquía de procederes debía implementarse un plan escalonado graduado para el ejercicio de la asistencia a los niños. La creación de nuevos establecimientos era una necesidad imperiosa frente al aumento de niños abandonados y al impacto causado por el desplazamiento de los pequeños del ámbito privado de su hogar al mundo peligroso de las calles.

---

<sup>11</sup> Nota del defensor de menores de la sección sud, doctor Juan García Fernández, al señor ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública, doctor Juan R. Fernández, del 1º de mayo de 1902. Idem, pg 191.

<sup>12</sup> Idem, pg 192.

Otro asunto de considerable atención eran los acuerdos existentes entre el ministerio de menores y la Sociedad de Beneficencia; el código civil en su artículo 430 determinó que los niños admitidos en los asilos que administraba la Sociedad quedaban bajo la tutela de su comisión directiva. Las miradas críticas a dicha reglamentación se orientaban a las deficientes inspecciones que obligatoriamente debían realizar los defensores para corroborar el estado de los niños alojados en los hogares de la Sociedad de Beneficencia.

La precariedad del sistema asistencial de la infancia abandonada<sup>58</sup> puso en evidencia desde fines del siglo XIX; frente al aumento de niños en situación de riesgo, los espacios de contención y reclusión continuaban orientados, en capacidad y recursos, a una situación que ya se encontraba desbordada. En este sentido, fueron recurrentes las comunicaciones entre defensores y autoridades del Ministerio de Justicia habilitando el traslado provisorio de menores a los pabellones de la Penitenciaría. La dirección de la cárcel correccional procedió, en septiembre de 1890, a la instalación en ese establecimiento de los menores que se encontraban en la penitenciaría, estableciendo una completa separación entre los criminales y los simples depositados, sujetos a un régimen especial y adecuado.<sup>13</sup> A pesar de las deficiencias edilicias y sanitarias que presentaban los pabellones un decreto presidencial de diciembre de 1897 determinó la habilitación de la primera sección de la Casa de Corrección de menores varones, en la cual eran detenidos: 1º Los menores desde 10 a 18 años que hayan sido condenados a las penas de prisión o arresto; 2º Los menores de esa edad procesados por delitos o contravenciones que fueran castigados con las mismas penas; 3º Los menores de la misma edad que sin estar especialmente acusados, se encuentren a disposición de los defensores de menores o de la policía.<sup>14</sup> Teniendo en cuenta, la evolución de la problemática de la infancia abandonada durante los últimos años del siglo XIX, la policía y la defensoría de menores de la Capital solicitaron el permiso para colocar en la nueva sección de la Casa Correccional a los menores abandonados de menos de 10 años que no pudieron obtener alojamiento en los establecimientos de beneficencia por falta de capacidad de los mismos.<sup>15</sup> Debido a la imposibilidad de trasladar a la

<sup>13</sup> Dicha disposición fue derogada por el decreto de diciembre 13 de 1892. Idem, pg 235.

<sup>14</sup> Decreto del 13 de diciembre de 1897. Idem, pg 238.

<sup>15</sup> Frente al reclamo ingresado al Departamento de Justicia el 28 de enero de 1898, el presidente decretó: *En lo sucesivo serán recibidos y atendidos en la Casa de Corrección expresada, los menores huérfanos o abandonados que cuenten menos de 10 años y que sean remitidos por los defensores respectivos o por la autoridad policial, debiendo a ese efecto habilitar la dirección de la*

Penitenciaría a los menores de la Casa de Corrección como consecuencia del considerable número de presos alojados y por la escasa disponibilidad de celdas ( tan sólo cuatro) para recibir penados se resolvió la siguiente medida: “*autorizar provisoriamente al director de la Casa Correccional, para alojar en los calabozos, sin término fijo, a los menores de más de quince años que observen conducta mala o sospechosa, los que sin embargo no deberán estar incomunicados.*”<sup>16</sup> Finalmente en junio de 1899 se derogó el decreto que permitía la colocación provisoria de menores huérfanos o abandonados en la Casa de corrección, quedando los niños bajo la tutela de la dirección del establecimiento y negando a los defensores la posibilidad de disponer su extracción y su traslado a otras dependencias. Considerando óptima la misión del establecimiento de *formar jóvenes aptos para el trabajo y moralmente corregidos.*<sup>17</sup>

Hasta aquí hemos intentado describir la situación precaria y denigrante que debían soportar los niños provenientes de sectores humildes una vez que pasaban a ser considerados como menores tutelados por la defensoría. Antes de ser judicializados estos pequeños tenían a las calles como un espacio de socialización, donde además de buscar el sustento material cotidiano podían vincularse con otros grupos de niños o adultos que compartían sus hábitos y costumbres.

Un conjunto de disposiciones municipales intentaba controlar la situación de estos niños en el espacio público. Las reglamentaciones respondían, específicamente a dos cuestiones centrales , por un lado se condenaban los actos de mendicidad y vagancia y por otro se sancionaba penalmente el empleo de menores en tareas riesgosas o bien el trabajo industrial en los días domingos: el artículo 2º de la Ordenanza Municipal del 3 de septiembre de 1858 dispone que *toda persona que se encuentre en las calles pidiendo limosna, será conducida al Asilo de mendigos, si es pobre de solemnidad; en caso contrario se la considerará como vaga y explotadora de la caridad pública y entregada, como tal, al juez correccional, para que se le apliquen las penas que la ley determina .*<sup>18</sup>

---

*casa el local necesario.* Al poco tiempo, el 5 de febrero de 1898, otro decreto fijará como mínimo la edad de 8 años para la admisión de los menores en la Casa Correccional. Idem, pg 239-240.

<sup>16</sup> Idem, pg 241.

<sup>17</sup> Idem, pg 243.

<sup>18</sup> La prohibición de la mendicidad corresponde a la ordenanza municipal del 3 de septiembre de 1858; también se encontraba restringida la admisión de menores en las mesas de juego de billar ( Ordenanza del 4 de abril de 1872), la disposición que sancionaba el empleo de menores en talleres

Los miembros de la fuerza policial debían evitar la ejecución de actos obscenos de los menores en la vía pública, procediendo a su detención y posteriormente a dar aviso a sus padres o tutores. También se recomendaba impedir que los menores jueguen a los cobres y a la pelota en las calles de la ciudad: "Los comisarios deben disponer que los agentes de servicio en las calles, eviten que los menores tracen en los frentes de los edificios figuras o escritos inmorales u obscenos, debiendo procederse a la detención de los que los efectúen y dar cuenta de ello a sus padres o guardadores para que los corrijan. También se recomienda impedir que los menores jueguen a los cobres y a la pelota en la vía pública, debiendo observarse para con los que lo hicieran procedimiento semejante al indicado en el párrafo anterior ( Ordenanza del 2 de octubre de 1893). " <sup>19</sup>

Los niños detenidos en las comisarías, ya sea por estar acusados de delitos o por estar vagando en las calles y que carecían de un entorno familiar debían ser enviados a la cárcel correccional de menores. Ahora bien, los comisarios podían remitir detenidos sólo a los menores que carecían de padres o tutores y que no podían comprobar domicilio u ocupación; mientras que los menores provistos del entorno familiar detenidos por contravenciones eran entregados a sus padres, *dandóles conocimiento del hecho e incitándolos a que repriman su mala conducta.* <sup>20</sup> En el caso de las niñas el procedimiento era similar, siendo remitidas al Asilo Correccional de mujeres. La autoridades del gobierno municipal prohibieron el empleo de mujeres menores expresamente en las tareas que se relacionen con el servicio a los consumidores, como ser camareras, y con los espectáculos públicos. <sup>21</sup>

---

o industrias los días domingos corresponden a la Ordenanza del 22 de agosto de 1889. Idem, pg 272.

<sup>19</sup> Idem, pg 273.

<sup>20</sup> La ordenanza del 9 de diciembre de 1896 dispone la detención exclusiva a los niños sin padres, las reglamentaciones para los niños con contención familiar y del hogar corresponden a la ordenanza del 23 de agosto de 1893. Ver "Antecedentes Nacionales" en *Protección a la infancia...*, Op. Cit, pg 273.

<sup>21</sup> El trabajo de las niñas se encuentra reglamentado en la Ordenanza del 11 de mayo de 1897. Existe un amplio número de ordenanzas tendientes a controlar la presencia de los niños pobres en el espacio público; la Ordenanza del 25 de abril de 1892 condena a los menores que anden vagando en la vía pública, prendiéndose de los tranvías o sirviéndose de hondas, quienes serán detenidos y entregados a sus padres bajo apercibimiento; otro ejemplo fue el procedimiento de captura a todos aquellos menores que se encuentren en las calles, sin tener oficio conocido y que perturben el orden social llevando una vida licenciosa y de perdición ( O. del 29 de mayo de 1885), Idem, pgs 273-279.

Un circuito más establecido se encontraba para el caso de las niñas y menores que ejercían la prostitución; las cuales eran enviadas al hospital, dándose cuenta inmediatamente a la intendencia para que resuelva lo que corresponda, generalmente eran alojadas en la Casa correccional de mujeres. Con respecto a la problemática del abuso y explotación sexual infantil la policía debía detener todas la menores de 18 años que habitaban *las casas públicas de tolerancia o de prostitución clandestina, debiendo tomarlas en las calles cuando no pueda penetrarse en estas últimas . Siempre que se tenga conocimiento de que se trata de rifar o negociar en otra forma con la honra o moral de las menores, se procederá a la detención de los culpables y a las víctimas a fin de pasar los primeros a disposición del juzgado que corresponda, a requisición de parte legítima, como el ministerio de menores y de poner las últimas a disposición del defensor. ( Ordenanza del 19 de abril de 1885).*<sup>22</sup>

Fue en los primeros años del siglo XX , bajo el expreso reclamo de los funcionarios y profesionales del ámbito de la minoridad, cuando comenzaron a implementarse nuevos proyectos orientados a un tratamiento científico centrado en la prevención, moralización y reforma de la infancia abandonada; importaba ,entonces, antes que la reclusión y el encierro, la instrucción de la educación y la utilidad social de estos niños. Dentro del amplio espectro de discursos desplegados en el campo específico de la niñez, los criminólogos mostraban especial interés en reformar a los menores detenidos o encausados. Insistieron en el desarrollo de estrategias de internación basadas en el trabajo agrícola e industrial. Como se ha visto, la creación de la Colonia agrícola de Marcos Paz fue fiel exponente de la nueva concepción disciplinaria resultante de una intersección de teorías criminológicas europeas con prácticas de readaptación social adoptadas por los establecimientos norteamericanos.<sup>23</sup>

Como parte de esta nueva concepción de la infancia abandonada, en aras de la profilaxis social se iniciaron ,en septiembre de 1905, los estudios y clasificaciones de los

---

<sup>22</sup> Idem, pg 279.

<sup>23</sup> Desde 1897 se adoptó el régimen de trabajo en la Casa de corrección de Menores Varones con la puesta en marcha de talleres de sastretería, carpintería y zapatería donde 40 menores trabajaban un promedio de seis horas diarias. La Colonia de Marcos Paz representará fielmente la consolidación del modelo interpretativo postulado por la criminología positivista. Ver Ricardo Salvatore, "Criminología positivista, reforma de prisiones y la cuestión social/ obrera en Argentina",

menores en la Clínica Médico-psicológica del Antiguo reformatorio por iniciativa del director de la Prisión Nacional J.Luis Duffy. Los estudios se orientaban sobre los siguientes ejes:

- ✓ • Información social.
- ✓ • Exámen físico-psíquico.
- ✓ • Nivel de instrucción.

En el año 1906, por orden del poder ejecutivo se creó el Patronato de liberados, medida fuertemente solicitada por los profesionales técnicos del derecho y la medicina ya que había resultado una institución exitosa en el control y seguimiento de los menores una vez cumplida la pena en países como Estados Unidos. Se trataba de fundar una institución inspirada *no sólo por un sentimiento de protección y humanidad hacia el liberado, sino principalmente por la necesidad de evitar el incremento de la criminalidad; y teniendo presente este punto de vista, el trabajo en los establecimientos penitenciarios deberá reglamentarse de manera que el recluso, al salir en libertad, encuentre sin resistencias el trabajo para el cual ha sido enseñado y una posición social que le abra el camino a la definitiva regeneración(...)* Para combatir el delito, no basta que el poder legislativo sancione penas y que el poder judicial las aplique, es necesario además, que el estado ejercite sobre el excarcelado y sobre la sociedad su más elevada misión tutelar y reparadora.<sup>24</sup>

Dentro de este campo de la niñez que se fue configurando acorde a las transformaciones del contexto socio-económico, comenzó a instalarse la discusión estrictamente jurídica sobre la imputabilidad penal de los menores en concordancia con las nuevas estrategias de contención y reencauzamiento de los niños condenados por delitos comunes o contravenciones. Si bien la exención de responsabilidad penal de los menores que se encontraban por debajo de cierta edad, en orden a su presunta inimputabilidad, fue una constante en el derecho nacional desde sus orígenes: Aún en el llamado *derecho patrio* se eximía de responsabilidad penal a los menores de diez años y medio *por mengua de*

---

en Juan Suriano ( comp), *La cuestión social en Argentina, 1870-1943*, La Colmena, Buenos Aires, 2000.

<sup>24</sup> Consideraciones de Figueroa Alcorta y Joaquín V. González emitidas en el decreto del 7 de febrero de 1906 como respuesta a la nota dirigida por el director de la Cárcel de encausados Tomás Luis Duffy, en *Protección a la infancia...*, Op. cit pgs 256-262.



*razón y de sentido*, a la vez que se imponía un régimen atenuado de sanciones por delitos cometidos entre dicha edad y los dieciocho años ( Siete Partidas de Alfonso X).<sup>25</sup>

Las doctrinas sobre las consecuencias legales de los delitos cometidos por menores fueron rescatadas y discutidas por los profesionales del derecho que tuvieron activa participación en el debate que surgirá, con gran dinamismo, sobre la protección de la infancia abandonada y delincuente durante los primeros años del siglo XX: como ejemplo de esta tendencia Jorge. E. Coll, director de la Colonia de Marcos Paz y asesor del proyecto de Patronato de menores del diputado Agote, fue un incansable luchador por la implementación de los tribunales de menores y de una legislación adaptada a las necesidades de la infancia desválida. Estos deseos de configurar un espacio jurídico autónomo para los menores delincuentes debió esperar hasta el año 1921, momento en el cual se sancionó el Código Penal que creó una presunción *juris et de jure* de inimputabilidad, evitando indagar en el caso concreto el verdadero desarrollo del discernimiento. Por ello, gran parte de la doctrina sostuvo que el menor debía ser considerado al margen del derecho penal, fuera del alcance de la norma represiva. La conducta desviada del menor debía ser abordada por el derecho de menores. Es decir, la norma proponía tener en cuenta no la acción típica, sino el sujeto que la lleva a cabo. Ella esperaba tener una finalidad protectora y reeducadora, debiendo desterrarse la noción de castigo cuando se trataba de menores, ya que no pueden obrar en forma culpable, pues la ley los considera incapaces de ello.<sup>26</sup> En tanto en las disposiciones redactadas por distintos proyectos, en el transcurso de la segunda mitad del siglo XIX, por encargo del Poder Ejecutivo Nacional (por ejemplo: proyecto Tejedor y proyecto de 1868) se delinearon tres categorías en las que tradicionalmente se clasificaba a los menores a efectos de considerar las consecuencias de su conducta desviada: *“en un extremo, quienes la ley presumía inimputables y, en el otro, generalmente los menores de más de dieciocho años sujetos al régimen penal común aunque con penalidades atenuadas. Entre ellos, se concebía una categoría intermedia de menores sobre los cuales debía acreditarse la existencia del discernimiento.”*<sup>27</sup> En estos proyectos también aparecía la perspectiva correccional para

---

<sup>25</sup> Dirección de Referencia Legislativa, “ Régimen penal de la minoridad” en *Elementos para la acción legislativa*, año 1, n° 8, Buenos Aires, 1996, pg 24.

<sup>26</sup> Idem, pg 4-5.

<sup>27</sup> Idem, pg 24.

aquellos menores exentos de responsabilidad penal, concepto que no fue contemplado por el primer código penal argentino sancionado en el año 1886.<sup>28</sup>

Frente a la amenaza visible de hordas de niños pobres que deambulaban en el ambiente malsano de la calle el estado comenzó a asumir una función asistencial y tutelar. Es importante remarcar, que la cuestión de la infancia abandonada se consolidó durante las primeras décadas del siglo XX como parte de las diversas manifestaciones de la cuestión social vinculadas al proceso modernizador y a la impactante irrupción del pauperismo entre los miembros de las clases trabajadoras.

### 3. Proyectos de protección de la infancia

Los desarrollos teóricos, las prácticas sociales y las recomendaciones de los profesionales e intelectuales estuvieron orientadas a interpretar y solucionar el problema de los menores en peligro moral y material. El temor de la élite, en un primer momento, frente a este nuevo fenómeno convocó en la discusión y el diagnóstico a diferentes exponentes políticos de la sociedad argentina. El impacto producido por un referente concreto, los sectores populares, a través de sus condiciones de vida que amenazaban con degradar el organismo social por enfermedades físicas o sociales, incitó la fractura interna del modelo. De esta manera, algunos miembros de la élite intentaron adelantarse al fantasma del caos social buscando una lectura científica de la verdadera causa de los males. Las nuevas preocupaciones sociales, sin perturbar el clima de confianza final en el progreso, despertaron respuestas desde matrices ideológicas diversas. Algunas de ellas también renovadas, dentro de un período cultural caracterizado por una superposición de teorías y estéticas donde convivían el romanticismo tardío con concepciones católicas y las novedades del socialismo, el anarquismo o las concepciones positivistas.<sup>29</sup> La presencia de

---

<sup>28</sup> La ley nº 11179, Código penal de 1921, comprende en los artículos 36 al 39 el régimen penal de los menores teniendo en cuenta las siguientes disposiciones: no es punible el menor de catorce años ( artículo 36, se observará el delito cometido por los menores mayores de catorce años, para que el tribunal disponga el tipo de corrección adecuada ( artículo 37), el menor que no ha cumplido 18 años no puede ser declarado reincidente ( artículo 38), y en todos los casos, el tribunal puede privar a los padres de la patria potestad (artículo 39) en *Protección a la infancia...*, Op. Cit, pg 25.

<sup>29</sup> Oscar Terán, " El pensamiento finisecular, 1880-1916" en Mirta Z. Lobato *El progreso, la modernización y sus límites ( 1880-1916)*, Buenos Aires, Sudamericana, 2000, pgs 327-361.

nuevas multitudes complejizó las discusiones sobre la cuestión social y obrera y sobre la ciudadanía.

La intervención de los diferentes sujetos en el debate en torno a la infancia dejaban traslucir sus doctrinas y los espacios de referencia ideológica y política. En este complejo mosaico de posiciones teóricas y políticas trataremos la actuación de los diferentes actores:

- ① En un primer grupo, podríamos ubicar a los miembros de la élite política que una vez superado el impacto reacomodaron sus energías en virtud de la recomposición social; un
- ② segundo grupo, se originó en el nucleamiento de intelectuales, profesionales y científicos sociales, quienes construyeron propuestas de intervención racional de la esfera pública y, además, lucharon y legitimaron su inserción dentro de lo público-estatal. Por último,
- ③ podemos observar la inclusión de los núcleos filantrópicos, que en algunos aspectos se conectaron con las reflexiones de los militantes católicos, en especial por su preocupación central de preservación del orden social de conmociones revolucionarias.<sup>30</sup>

El complejo y variado escenario de debate se visualizaba en los numerosos proyectos surgidos desde finales del siglo XIX que comprometieron a las sociedades filantrópicas, profesionales del área, políticos liberales e incluso a las organizaciones socialistas y anarquistas.

La singularidad desplegada en el campo de la niñez no implica un tratamiento separado de la cuestión social/ obrera segregando así en compartimentos estancos problemas que, en la visión de los reformadores sociales permanecían íntimamente conectados.

A partir del año 1892 el Patronato de la Infancia acompañado por personajes ilustres de la época comenzó a presentar al Senado peticiones solicitando la sanción de un proyecto de protección a la infancia desválida; utilizando como referencia histórica la ley de protección a los animales presentada por una Sociedad protectora de animales, y sancionada en agosto de 1891. Allí se fundamentaba que *los actos de crueldad no podían tolerarse y debían desaparecer para honor del país y de la civilización*. De esta manera, justificaban la urgencia de un marco legislativo que ampare legalmente a los niños y precise de manera

ES  
E. Juan de

<sup>30</sup> Ver Hector Recalde, *La iglesia y la Cuestión social ( 1874- 1910)*, Buenos Aires, Ceal, 1985.

urgente los medios y mecanismos para socorrerlos. <sup>31</sup> “La falta de esta ley se hace cada vez más sensible, no sólo por el aumento de nuestra población, sino por la naturaleza de la misma hace que sean más frecuentes los casos de abandono de niños, o de exigencias de trabajos que perjudican su físico o afectan su moral. En la población nacional se ve con alguna frecuencia que la miseria o la incuria de los jefes de familia, producen el abandono de menores que siguen el camino del vicio, por falta de una mano protectora que reemplace el amparo de la familia”. <sup>32</sup>

Los hijos de los trabajadores inmigrantes y nativos expuestos a la perdición casi segura de los malos hábitos contraídos en el seno de sus familias humildes o en el ámbito de la vecindad de los conventillos requerían el ejercicio de protección y tutela del estado para convertir a estos pequeños desgranados en futuros hombres de bien.

Los diferentes proyectos presentados, tanto a nivel nacional como municipal, durante los últimos años del siglo XIX ( 1892-1896) estuvieron orientados a la protección de los niños contra el abandono, el exceso del trabajo y los malos tratos.

En la ciudad de Buenos Aires en el año 1892 Emilio Coni presentó un proyecto de ordenanza municipal reglamentando el trabajo de los niños. En ese mismo año, a nivel nacional se presentaron dos proyectos: “ Sobre protección a la infancia” del Doctor A. de Nevares y “ Proyecto de ley de protección a la infancia y a la adolescencia” del Patronato de la Infancia. Durante los años siguientes, se formuló un proyecto de la intendencia municipal de Buenos Aires y otro correspondiente a la Cámara de diputados presentado por el legislador Antonio V. Obligado. Mientras tanto, el Patronato de la Infancia realizó cuatros nuevas peticiones en reclamo de la sanción de un ley nacional orientada a la defensa de los niños abandonados.

El informe preliminar que acompañó la propuesta del diputado Antonio V. Obligado, en 1896, culminó en un proyecto solicitado por el Patronato de la Infancia a Jorge N. Williams. En este trabajo se hacía notar la necesidad del estado en la normalización y contención de la infancia abandonada, no era la filantropía quién exclusivamente bregue por el bienestar de estos niños: “*Proteger eficazmente al niño*”

---

<sup>31</sup> Enrique Feinmann, “ Moral e higiene. Medicina social. Profilaxis social del delito” en *Boletín del Museo Social Argentino*, nº 15-16, Buenos Aires, 1913, pg 91.

<sup>32</sup> Félix Armesto y Faustino Jorge, “ Texto de la Quinta Petición dirigida a la Cámara de Diputados el 25 de julio de 1902” en *Protección a la infancia*, Op. cit, pg 76.

*abandonado, aún inocente, impedir que se pervierta, hacerlo un hombre de bien y enseñarle a procurar a otros el bien que él ha recibido, es no sólo obra de filantropía y de humanidad sino de patriotismo”.*<sup>33</sup>

Si bien era responsabilidad de las autoridades públicas sostener y promover la protección de la infancia reconocía la incapacidad del estado para procurar a estos niños abandonados el patronazgo: *“El estado es incapaz de asegurar la patria potestad, por la aplicación de sus rígidos reglamentos, por sus funcionarios justos y equitativos: pero que no ven otro interés que su salario(...) La sociedad de caridad con su influencia continua y dulce, basada en una autoridad indulgente y firme a la vez. Son las que pueden ofrecer a estos desheredados una afección, una familia, un refugio bajo el cual (...) aprendan los derechos del ciudadano para poder perpetuar los destinos del país.”*<sup>34</sup> El primer proyecto ponía en evidencia un punto de fricción que fue potenciándose en el transcurso del debate:

→ el rol del estado y la dimensión práctica de su intervención. Cabe destacar, que la posición de los representantes de la esfera filantrópica asistencialista exigían, de manera urgente, la presencia protectora del Estado por medio de la creación de un marco integral legislativo que permita la normalización y organización del patronato sobre la infancia pobre. Ahora bien, las fisuras y contradicciones comenzaron a presentarse en la discusión en torno a las medidas y espacios de contención de éstos niños: para las asociaciones de beneficencia los niños debían ser colocados en hogares o asilos dirigidos por comisiones privadas de damas y caballeros tanto por razones económicas ( el costo por niño era menor que en los institutos públicos) como por cuestiones de humanidad hacia los pequeños quienes encontrarían un trato más íntimo y familiar. Otras posturas anclaron en los derroches financieros y escasa planificación de las instituciones privadas: *“La protección de la infancia está a la vez oficialmente confiada al Patronato de la infancia, a la Sociedad de Beneficencia y a la Asistencia Pública sin contar una cantidad de otras meritorias instituciones que de ella se ocupan. Excusado es decir que no hay entre todas estas instituciones, no digo uniformidad, pero ni siquiera relación estrecha”*<sup>35</sup> De tal manera, el Estado debía participar activamente en una asistencia permanente sobre la infancia

<sup>33</sup> Jorge N. Williams, *Protección de la infancia. Bases para un proyecto de ley*, Buenos Aires, 1899, pg 16.

<sup>34</sup> Idem, pg 41.

abandonada, a través del patronato y de nuevos programas e instituciones : “*Las cuestiones relativas a la patria potestad o a la tutela de los niños(...) no podían en efecto, librarse exclusivamente a la espontaneidad emocional de las asociaciones de patronato*” <sup>36</sup>

Algunos profesionales, vieron en la protección de la infancia desválida un campo propicio para estrechar la colaboración solidaria entre el gobierno y las sociedades de beneficencia. La discusión en torno a la implementación del patronato recorrió los diferentes marcos teóricos como un aspecto clave del debate; pero en realidad no fue un punto de ruptura o explosión ya que los variados actores involucrados persiguieron, al menos hasta el año 1919, incansablemente la sanción de un marco de protección integral de la infancia que legitimó y organizó la figura del estado como tutor permanente de los niños abandonados y delincuentes, por medio del establecimiento del patronazgo.

Retomando la propuesta del Patronato de la infancia de 1892, el proyecto combina tres problemáticas : el trabajo infantil, la marginalidad y delincuencia y el destino de los niños abandonados o carentes de padres:

El artículo 1º determinaba que los niños abandonados y huérfanos quedaran sujetos a la tutela de las comisiones administradoras de los establecimientos.

Los menores abandonados que se encontraban bajo protección del estado ( art.42) fueron confiados a sociedades protectoras. Las consideraciones en torno a la patria potestad de los niños se encontraban en los artículos que van del 42 al 58 y en su mayoría fueron determinados por el diputado Antonio .V. Obligado. Otras consideraciones pertenecen al mundo del trabajo infantil, los artículos 11, 28, 29 y 30, a modo de ejemplo, <sup>yl</sup> establecían la colocación de niños de más de 12 años en manos de patronos que los destinen a un oficio provechoso y de porvenir o los dediquen a los trabajos de ganadería y agricultura; el <sup>2º</sup>segundo estableció que los menores de 12 años no puedan ser empleados como actores, en las representaciones públicas de los teatros o cafés; el artículo 29 impedía a los menores de 14 años cargar pesos mayores de 10 kg; finalmente el artículo 30 determinó que no puedan ser empleados en talleres, fábricas, usinas o manufacturas los niños menores de 12 años. En el artículo 40 se establecía que en casos de delitos o crímenes cometidos por niños o contra

---

<sup>35</sup> Gregorio Araoz Alfaro, “ Asistencia pública y previsión social” en *Boletín del Museo Social Argentino*, nº 71-72, Buenos Aires, 1917, pg 600.

<sup>36</sup> Armando Claros, “ Dictamen sobre organización carcelaria” en *Archivos de psiquiatría, criminología y medicina legal*, año XII, Buenos Aires, 1913, pg 44.

ellos, el juez de instrucción podía confiar provisoriamente la guarda del menor a una institución de caridad declarada de utilidad pública.

De este núcleo de ideas se desprendió la imperiosa necesidad de encauzar por la buena senda moral a los niños provenientes de los sectores populares. El proyecto tendiente a integrar y contener a la infancia en peligro generó un suelo fértil para una interpretación entramada con el discurso positivista, que introdujo una lectura social del problema: *“La generalidad de estos menores, pues, ofrecen un porvenir a las generaciones que les sucedan que la constituirán colonias de raquíuticos, de escrupulosos y demás enfermedades que tanto deben combatirse en homenaje a la raza y al porvenir del país”*.<sup>37</sup>

Durante los primeros años del siglo XX se multiplicaron los proyectos y propuestas relacionados con el bienestar y contención de los niños. En 1902 se generaron dos iniciativas nacionales y una municipal. La quinta petición del Patronato de la Infancia reclamando la sanción de una ley de protección a los menores constaba de tres núcleos problemáticos:

✓ • La función tutelar ejercida por el ministerio público de menores y las sociedades de beneficencia sobre los expósitos, huérfanos, abandonados moral o materialmente o que sufren malos tratos que no hayan cumplido los 18 años de edad (artículos 1 a 5)

✓ • Disposiciones en torno a la pérdida de la patria potestad de los padres que fuesen condenados en juicio por : 1º Haber excitado, favorecido o facilitado la corrupción de sus hijos; 2º Haber intervenido como autores o cómplices en la ejecución de algún delito contra sus hijos o terceros ( artículo 6). O bien, aquellos que fueran condenados a sufrir las penas de presidio o penitenciaría; quienes pongan en peligro la salud o moralidad de los menores y también se proponía permitir a los padres que se encuentren en la imposibilidad de atender a sus hijos renunciar a la patria potestad en favor de las asociaciones filantrópicas que se hagan cargo de la educación y el cuidado integral. ( artículos 7 a 20).

✓ • Prohibición absoluta de ciertos trabajos a los menores de 16 años en los trabajos: a) Trabajos de fuerza, ejercicios peligrosos o de dislocación, b) Trabajos de acróbatas o exhibiciones de riesgo, c) Mendicidad, sea abiertamente o bajo la apariencia

---

<sup>37</sup> Idem, pg 15.

de una profesión ( artículos 21 a 26). Con respecto al trabajo formal, no podían ser empleados en los talleres, fábricas, usinas o manufacturas los niños menores de 12 años. Se estableció una jornada de trabajo efectivo de seis horas por día, además, se propuso que los menores de 18 años no puedan ser empleados en trabajos nocturnos, ni los domingos y días de fiestas patrias ( artículos 27 a 34).

Los senadores Miguel Cané y Lídoro Avellaneda idearon una propuesta centrada en los derechos del niños en la industria. En la misma se determinó el empleo de niños mayores de 12 años sólo a cargo de sus padres o tutores ( artículo 1). En relación al ejercicio de oficios callejeros , como vendedores de diarios, frutas u otros artículos, sólo podían ser desarrollados por niños mayores de 12 años, cuyos padres o tutores obtengan la autorización necesaria de la intendencia municipal.

Finalmente Gabriela L. de Coni presentó en 1902 a la intendencia municipal el Proyecto de ley de protección del trabajo de la mujer y del niño en las fábricas. En él quedaba prohibido: la admisión en lugares de trabajo a menores de 14 años ( artículo 1), la labor de los adolescentes no podía exceder las 6 horas ( art. 2), los menores de 18 años no debían trabajar de noche ( art. 4), el trabajo a destajo por menores, siendo su remuneración determinada por su jornal ( art. 6), la ocupación de menores en trabajos duros, insalubres y peligrosos ( art. 16) ni el desarrollo de trabajos que afecten la moral (art. 17). Con respecto a la protección de la mujer obrera, el proyecto contemplaba entre otros temas : la fijación de la jornada de ocho horas y la prohibición de que las adolescentes inicien su trabajo antes de las seis de la mañana y después de las seis de la tarde; la prohibición del trabajo nocturno, el descanso obligatorio de un día a la semana, la prohibición del trabajo a destajo a partir del cuarto mes de embarazo; el goce de licencia a partir del octavo y seis semanas de descanso después del parto, la conformación de una caja de seguros contra enfermedades con las multas de las obreras; la instalación de salas de lactantes en los talleres de más de cincuenta obreras y la permanencia en esa sala de los hijos hasta los dos años.<sup>38</sup> La propuesta de los representantes socialistas recortaba la imagen de la mujer obrera como sujeto diferenciado al reclamar la prohibición del trabajo femenino por las tareas

---

<sup>38</sup> Mirta Z. Lobato, " Entre la protección y la exclusión: Discurso maternal y protección de la mujer obrera, argentina 1890-1934" en Juan Suriano, *La Cuestión Social...*, Op. Cit, pg 253.



antihigiénicas y por la importancia de la mujer para la reproducción de especie, para la raza y para la nación.

1903  
Al año siguiente el comisionado municipal, doctor Telémaco Susini, presentaba el proyecto de ordenanza sobre la inspección de la primera infancia a cargo de nodrizas quienes organizaban un sistema de control de la lactancia, la vigilancia de los niños criados fuera del domicilio de sus padres y la profilaxis de las causas que motivaban la mortalidad de niños menores ( artículo 1). La Asistencia pública disponía el establecimiento de consultorios y maternidades municipales con dispensarios anexos de ropas y alimentos apropiados para estos niños ( artículo 2). Para el autor del proyecto son niños abandonados *aquellos a los que los padres no pueden cuidar por su alimentación (...) aquellos que por crueldad, por impotencia o por vicio no se encuentran en condiciones de proveer un desarrollo normal a sus pequeños hijos.*<sup>39</sup>

En 1904 Joaquín.V.Gonzalez:( en ese entonces ministro del interior) elevó al congreso un proyecto reglamentando el trabajo de niños, donde se establecían jornadas variables para los menores, según las edades y los géneros de ocupación en diversas regiones del país. Entre las garantías de la ley se establece la libreta personal del menor, que permitía y aseguraba el control de sus servicios promoviendo el cuidado, conservación y cultura de los niños trabajadores: *“Ni la jornada de trabajo normal, ni la intensidad del esfuerzo, ni las circunstancias de lugar y tiempo o relativas a moralidad, autorizan a colocar a la mujer y al niño en el mismo nivel que al hombre maduro (...) No hay más que una sólo opinión, un solo anhelo en el mundo civilizado, en favor de un ordenamiento más racional del trabajo de esos dos agentes de producción”.*<sup>40</sup>

Finalmente en 1906 se aprobó el proyecto del diputado Alfredo Palacios : *“Legislación del trabajo . Mujeres y niños”* puesto en vigencia en octubre del año 1907 sólo en Capital y territorios nacionales. Los problemas relacionados con la infancia encontraron fuertes lazos con la condición de desarrollo de las clases subalternas. Para el diputado Palacios, los actos de rebeldía, que pueden rozar con la marginalidad y la delincuencia se encuentran estrechamente vinculados a la injusticia de las sociedades capitalistas: *“Esos*

---

<sup>39</sup> Telémaco Susini, “ Discurso de la fundación del servicio de inspección de la primera infancia en la sesión del 27 de noviembre de 1903” en *Protección de la infancia*, Op. cit, pgs 105-106.

<sup>40</sup> Joaquín V. González, “ Mensaje relacionado con el trabajo de niños al Honorable Congreso de la nación del 6 de mayo de 1904” en *Protección a la infancia*, Op.cit, pg 107.

niños que ya vienen desde el seno de la madre con la marca de la injusticia van a ser también requeridos por la máquina que cruge en el taller y pide a gritos carne de pueblo, débil y miserable.”<sup>41</sup> En el debate parlamentario podemos encontrar que las argumentaciones esgrimidas por los diputados tuvieron significativos puntos de coincidencias: el reclamo de la necesidad de la intervención estatal y su importancia como ley de higiene y conservación social.<sup>42</sup> En sus discursos en la cámara Alfredo Palacios justificaba el ingreso del Estado: “no sólo hay razones de conservación social, sino que la necesidad y la miseria pueden convertir al padre, al tutor y al marido, en verdaderos cómplices de los abusos que soportan directamente las mujeres y los niños, pues sus resultados perniciosos van a pesar también sobre la familia y la sociedad, siendo esta la razón que justifica la intervención del Estado en el asunto” .<sup>43</sup> El reclamo por una constante y eficaz protección por parte del Estado cobraba importancia dado que el sistema económico y la industrialización requerían imperiosamente el ingreso al mundo del trabajo de las mujeres y los niños. En sus argumentaciones encontramos un cruce entre el discurso científico y eugenésico que reclamaba la acción urgente en virtud de la raza humana y el mantenimiento de los vínculos sociales. Ahora bien, fue el uso de un lenguaje realista y melodramático lo que le dió fuerza a su propuesta; recursos teóricos que *permitieron llegar a los sentimientos* de manera más efectiva que la razón .<sup>44</sup> En las referencias al trabajo infantil encontramos las marcas de su fundamentación : “La obrerita que recién entra en la pubertad, que deforma su organismo, que altera las más serias funciones de su vida, no podrá encontrarse en buenas condiciones para ejercer la más noble, la más elevada función de la mujer: la maternidad (...) Ellos, los obreritos, tan pequeños, tan débiles, salen de su tugurio a la madrugada, aterrídos de frío, trabajan jornadas iguales a las de los hombres, se saturan de cansancio, y así, más de una vez, han de maldecir la vida (...) Así surgen los pequeños rebeldes; la injusticia señor, es la madre legítima de todas las rebeliones.”<sup>45</sup>

<sup>41</sup> Alfredo Palacios, *Legislación del trabajo: mujeres y niños*, Buenos Aires, 1908, pg 8.

<sup>42</sup> Matilde Alejandra Mercado, *La primera ley de trabajo femenino. La mujer obrera (1890-1910)*, Ceal, Buenos Aires, 1988, pg 41.

<sup>43</sup> “ Debate sobre la reglamentación del trabajo de las mujeres y los niños”, *Idem*, pg 81.

<sup>44</sup> Mirta Z. Lobato, *OP. Cit*, pg 266.

<sup>45</sup> Alfredo Palacios, *Discursos parlamentarios*, F. Sempere y Compañía Editores, Valencia, 1909, pg 105-106.

La ley, luego de estar sujeta a modificaciones y debates, fue registrada bajo el n° 5291 y publicada por el departamento de trabajo en el año 1913. Dividida en cuatro capítulos se ocupó de reglamentar el trabajo de los niños. El capítulo I se concentra en las disposiciones del derecho civil; los menores comprendidos en la edad escolar no podrán ser objeto de contrato ( art. I), no deberá ocuparse a menores de 16 años en trabajos nocturnos o que dañen su salud o moralidad ( art.II), los empresarios tendrán un registro de los menores que será comunicado al ministerio de menores ( art. III)

✓ El capítulo II se centraba en las disposiciones del derecho penal, a modo de ejemplo, en el artículo VII encontramos la disposición de reprimir, de acuerdo con el artículo 79 del código penal, a todo individuo que haga ejecutar por menores de 16 años ejercicios peligrosos, de fuerza o dislocación. ✓ En el capítulo III se determinaron las condiciones que rigen para la Ciudad de Buenos Aires, en el artículo IX encontramos las siguientes consideraciones:

1. Los menores de 16 años no trabajarán más de 8 horas por día, ni más de 48 por semana.
3. Será otorgado un descanso de 2 horas por día.
4. En los establecimientos industriales no se empleará el trabajo de niños de 12 años.
5. Queda prohibida en industrias peligrosas e insalubres( determinadas por el poder ejecutivo nacional) la participación de menores.
6. Prohibición absoluta del empleo de menores en los trabajos nocturnos.

✓ Finalmente, el capítulo IV completaba el proyecto con consideraciones generales en torno a la problemática del trabajo infantil; muchas de las cuales se relacionaron a las condiciones de higiene y salubridad para los niños en el ámbito laboral. <sup>46</sup>

En 1910 el doctor Agote presentó 2 proyectos sobre infancia : el primero refiere a <sup>1</sup> la protección a menores abandonados y desválidos y el segundo fue una <sup>2</sup> modificación de la ley de trabajo femenino e infantil, prohibiendo la venta de diarios, de publicaciones y de cualquier otro trabajo en la vía pública. Comparaba la situación de la infancia abandonada con Europa, Estados Unidos, Brasil y Uruguay. Con respecto a la situación en Estados

---

<sup>46</sup> Departamento nacional del trabajo, *Leyes de descanso dominical. Reglamentaciones del trabajo de mujeres y menores, y orgánica*, Buenos Aires, 1913.

Unidos reconocía la importancia del primer tribunal para menores creado en Chicago en 1899, el cual se sostenía en la noción de la individualización de la pena. Siguiendo la clasificación que establece sobre los niños el juez Mayer de Nueva York se indicaba el tratamiento adecuado según las patologías presentadas por los menores:

1º categoría: niños batalladores que arrojan piedras y peligran el tránsito público. Represión y libertad condicional.

2º categoría.: niños que se dejan tentar y cometen infracciones. Libertad condicional.

3º categoría: Niños vagabundos de padres negligentes. Casa de corrección.

4º categoría: Niños que tienen por padres a personas malvadas. Reclúíros en Casas de corrección o de Patronato

5º categoría: Niños desprovistos de sentido moral. Casa correccional

6º categoría. niños aventureros. Libertad condicional

7º categoría: niños clasificados por sus padres de incorregibles.<sup>47</sup>

Para el diputado Agote, las experiencias de profilaxis social llevadas a cabo en Europa y Estados Unidos mostraban su desarrollo como sociedad y la reacomodación de los marcos legislativos y jurídicos a las necesidades planteadas por las transformaciones urbanas. En este sentido, su proyecto fue formulado teniendo en cuenta los antecedentes que surgieron en el exterior desde finales del siglo XIX, tales como las colonias agrícolas, el tribunal de menores y en especial la figura del patronato público de menores. Pero también, fue de suma importancia el consejo y la colaboración con destacados profesionales del campo de la niñez como Jorge E. Coll y Ricardo Seeber ( quienes desempeñaron importantes funciones en instituciones públicas de detención y en el poder judicial). Luego de nueve años de espera el proyecto de protección a la infancia se convirtió en la Ley de Patronato de menores en 1919, constituyendo uno de los primeros hitos legales que tocan a la niñez y codificaba el campo de la minoridad. La ley coronó una serie de antecedentes, dió resolución a conflictos vinculados con la patria potestad y la tutela de los niños abandonados, y estatuye la formación de un circuito diferenciado. La transferencia de la soberanía de padres moralmente insuficientes al poder judicial preveía la

---

<sup>47</sup> Ver Enrique Feinmann, " Moral e Higiene..." en *Boletín del Museo Social Argentino*, Op. Cit, pg 100.

creación de instituciones especiales para la reclusión de menores abandonados, delincuentes o de mala conducta, especificando la importancia del trabajo como elemento educativo de los reclusos. Se contemplaba también la creación de un cuerpo de magistrados y funcionarios que debían actuar como representantes de estos niños. En adelante, el estado cumpliría de esta manera la tarea de moralizar y contener efectivamente el destino de cientos de pequeños desprovistos de un hogar que garantizará su formación en virtud del porvenir colectivo de la sociedad argentina. Pero esta "noble" tarea se implementaría partiendo de una concepción estereotipada de la niñez. Con la ley se consolida esa nueva concepción de la infancia abandonada sostenida en la valorización negativa del medio social de las clases trabajadoras. El estado no sólo contemplaba la protección sobre los menores huérfanos o abandonados sino también sobre los hijos de la pobreza y la miseria asociados a los oficios callejeros y a la delincuencia.

## Capítulo 4 . La conformación de un marco legislativo: Ley de Patronato de menores (10903).

### **1. Evolución del proyecto legislativo.**

La idea de que en el pasado no hubo un concepto de la infancia aparece en la historia con uniformidad casi monótona. La emergencia de la problemática infantil, como depositaria de la preocupación civil y estatal, no puede ser adjudicable unilateralmente al surgimiento de una sensibilidad renovada por la infancia en términos de sujeto. <sup>1</sup> Debe además, ser vista a través de las respuestas generadas para la atención de la misma como parte de una estructuración de la relación entre el estado y sociedad civil, conjuntamente con la relación entre infancia y sociedad. <sup>2</sup> El reconocimiento del niño se ha cristalizado en una variada área de estudios sobre la infancia, en la cual conviven aportes multidisciplinarios proporcionados desde el campo de la historia de la infancia, provenientes de la historia y sociología de la educación y por el psicoanálisis.

Desde el campo de la historia, la obra de Philippe Ariés, además de producir una ampliación de las fronteras disciplinarias con la incorporación de nuevos tópicos como reacción contra la perspectiva economicista, se caracterizó por el uso de la microhistoria, por el diálogo con otras ciencias y por el retorno a la historia política y narrativa. De esta manera, se avanzó en el análisis de la vida privada de los niños, los afectos familiares, los vínculos intergeneracionales, los fenómenos demográficos. Sin embargo, el vuelco hacia los fenómenos de la vida privada amenazó con no distinguir entre familia y niño y, en cierta medida, *la preocupación por la familia operó capturando la cuestión del niño.* <sup>3</sup>

Por otra parte, la historiografía educativa aprovechó los puntos de encuentro existentes entre historia de la infancia e historia de la educación posibilitando la incorporación de los actores constitutivos del sistema escolar evitando la simple

---

<sup>1</sup> Phillippe Aries, *El niño y la vida familiar en el Antiguo Régimen*, Taurus, Madrid, 1987.

<sup>2</sup> Sandra Carli, " Infancia y Sociedad: la mediación de las asociaciones, centros y sociedades populares en educación, 1880-1930" en Adriana Puiggrós( direc), *Estado y sociedad civil en los orígenes del sistema educativo argentino*, Tomo II, Galema, Buenos Aires, 1991, pg 23.

• Sandra Carli, *Niñez, pedagogía y política. Transformaciones de los discursos acerca de la infancia en la historia de la educación argentina entre 1880 y 1955*, Miño y Dávila, Buenos Aires, 2002, pg 18-19.

descripción tradicional de las trayectorias institucionales. Otro reconocido aporte en la historia de la niñez lo constituyó el psicoanálisis mediante el reconocimiento de la significación de la infancia como etapa de formación psíquica e identitaria en la constitución de los sujetos adultos.

Ahora bien, es posible llevar adelante un análisis histórico de la infancia que comprenda las articulaciones existentes con el orden político y prácticas culturales de una época determinada. Durante el siglo XIX, el proceso de consolidación de los estados nacionales y los efectos inmediatos de la industrialización promovieron en Europa el debate y la implementación de una legislación protectora de la infancia. El conjunto de leyes humanitarias fueron casi totalmente respuestas a las condiciones cambiantes forjadas por la revolución industrial, que no sólo transformó el trabajo de los niños, sino que también creó tipos nuevos de empleos para ellos. Los niños pobres, durante los siglos XVIII y XIX fueron víctimas de las circunstancias producidas por el cambio social y económico. El uso y abuso de los niños en las fábricas, hilanderías y minas ocurrió antes de que la conciencia pública se entere del problema o que pueda dar los pasos necesarios para hacer que las condiciones en que vivían y trabajaban alcanzara un nivel tolerable. La intervención de estado o la implementación de programas públicos sobre los niños evidenciaba no sólo una toma de conciencia de los sectores dominantes sino también una evolución del concepto de infancia, una nueva configuración social, cultural y política sobre el lugar que ocuparán los niños en las naciones modernas. Por esto, los niños deben ser vistos en su contexto; es un error aislarlos del resto de la sociedad. Fueron y siguen siendo hijos de su lugar, de su clase y de su tiempo.

Por lo tanto, el relato histórico acerca de la infancia en nuestro país a principios del siglo XX, plantea varios problemas y desafíos: en primer lugar, reconstruir la dimensión temporal que recorrieron cientos de niños provenientes de familias obreras en un momento de aguda pobreza y de inestabilidad en el empleo, en segundo lugar, indagar en los discursos y prácticas políticas surgidas en el seno de la élite para contrarrestar el fenómeno planteado por la infancia pobre y abandonada en las grandes ciudades.

El amplio conjunto de producciones referidas a la infancia en el período ( debates, proyectos, jornadas, congresos, etc) nos permite destejer la configuración social de los niños pobres que comenzó a esbozar mecanismos de diferenciación y distinción de la

infancia en las sociedades modernas: hijos, alumnos y menores constituyen un ejemplo de las clasificaciones y tipologías en las que generaciones de niños han sido ubicados.

El principal problema que enfrenta un trabajo volcado al estudio de la infancia, en especial cuando nos abocamos a la cuestión social, es el de sustraerse a un historial de las violencias cometidas contra los niños por los padres o bien interesarse exclusivamente por las formas de disciplinamiento social. La naturalización de las relaciones entre adultos y niños como un acto de violencia o poder ha operado vaciando de su contenido histórico los vínculos entre generaciones, justificando múltiples formas de intervención autoritaria y ha sido obviada en el relato historiográfico.<sup>4</sup> El reconocimiento de la historicidad de dichas relaciones, posibilita la lectura de los discursos acerca de la infancia y el análisis de sus transformaciones, sin vaciarlos de su significación política efectiva. Las interpelaciones políticas a la niñez eran indicativas de procesos de fundación, estructuración y especialización del estado argentino. La búsqueda por establecer la hegemonía política convocaba a los niños, a sus necesidades y sus demandas, al mismo tiempo demandaba la invención de nuevas posiciones y figuras de la infancia determinadas por la construcción de una sociedad futura.

Estudio  
de la infancia  
# malta  
# descep

La nueva configuración de la infancia abandonada que durante los primeros años del siglo XX involucró en el debate y discusión a diferentes personalidades de la dirigencia política, de la asistencia benéfica y del campo profesional orientado a la niñez, trataba sin duda de contener y satisfacer el estado de abandono en el que se encontraban los niños de las clases trabajadoras.

El recorrido de la trayectoria de la lucha filantrópica y pública contra el abandono y la explotación de los niños nos remite tanto al escenario europeo como también americano; lo cual pone en cuestión la conexión existente entre el fenómeno del pauperismo entre los asalariados y la irrupción de la problemática de los niños mendigos, vagabundos y delincuentes. En Francia, desde 1840 hasta finales del siglo XIX vemos multiplicarse las leyes que decretan las normas protectoras de la infancia: ley sobre el trabajo infantil (1840-41), ley sobre la insalubridad de las viviendas (1850), ley sobre el contrato de aprendizaje (1851), sobre la vigilancia de las nodrizas (1876), sobre la utilización de los niños por los

Europa

<sup>4</sup> Sandra Carli, Op.Cit, pg 24.



comerciantes y los extranjeros ( 1874), sobre la escolaridad obligatoria (1881), etc. <sup>5</sup> Inglaterra fue, también, pionera en lo que respecta a la implementación de leyes protectoras de la infancia desde una concepción amplia del problema abarcando las cuestiones del trabajo infantil tanto como el abandono y la delincuencia.

E.O. Entre los legisladores americanos triunfó la teoría de que el menor de edad debe ser sometido a un régimen jurídico especial, con una fisonomía y objetos bien delimitados. Además una práctica que empleaba procedimientos especiales y obedecía a orientaciones que no pueden identificarse con otras ramas del derecho. La idea común que fundamentaba la mayoría de los proyectos legislativos fue la figura del desamparo, la orfandad y la inconducta circunscribiendo la legislación a un sector muy particular del mundo de la infancia: los niños provenientes de los sectores populares.<sup>6</sup> En el escenario latinoamericano encontramos múltiples leyes aisladas de protección que no lograron configurar un verdadero código; en tanto representantes de marcos legislativos completos y abarcadores de la problemática infantil se destacaron los siguientes proyectos: la ley de Patronato de menores, de Argentina ( 1919), el código de menores de Brasil (1927), la ley de Protección de menores de Chile ( 1928), el código de la infancia de Costa Rica (1932) y el código del niño de Uruguay ( 1934).<sup>7</sup>

latino-  
americano

Los principios rectores de la legislación se concentran en dos aspectos principales: en primer lugar, velar por el menor abandonado material o moralmente y en una segunda instancia, procurar la readaptación del menor transgresor o delincuente. Con esta finalidad los profesionales del campo del derecho, de la medicina legal, del higienismo y la psiquiatría priorizaron la organización de un cuerpo legislativo que proteja a la infancia concentrándose en la implementación de estrategias singulares. En relación a la cuestión del abandono o ausencia de los padres y tutores se priorizaron fundamentalmente las prestaciones alimentarias e investigación de la paternidad, pérdida o limitación de la patria potestad y la remoción de la tutela, protección a la maternidad y del trabajo de menores.

<sup>5</sup> Ver "Gobernar a través de la familia" en Jacques Donzelot, *La policía de las familias*, Pretextos, Valencia, 1979, pg 80.

<sup>6</sup> Rafael Sajon y José. P. Achard, *Situación de la legislación relativa a la minoridad en Latinoamérica*, Instituto interamericano del niño, OEA, Montevideo, 1965, pg 7.

<sup>7</sup> Para un estudio comparativo de la legislación latinoamericana de la infancia ver *Legislación atinente a la niñez en las Américas (comp)*, Instituto interamericano del niño, OEA, Depalma, Buenos Aires, 1995, pg 6.

Con respecto a la delincuencia infantil se propuso la implementación de los tribunales de menores y un régimen jurídico aplicable sobre los niños transgresores del orden público.

El análisis crítico y la comprensión del alcance estratégico del movimiento de protección y normalización de la infancia en situación de riesgo debe tener en cuenta los componentes fundacionales de las medidas políticas e institucionales que intentaron implementarse. Tres figuras emblemáticas recorren la mayoría de los proyectos y debates: *el abandono (degradación física), apropiación (explotación) y la peligrosidad (delincuencia y marginalidad)*. Tres temas que se resumen en uno sólo, el de la corrupción: corrupción sexual vinculada a las relaciones desmoralizantes de un medio social de corrupción materializado en la vía pública y los núcleos habitacionales de los sectores asalariados; corrupción económica en tanto los padres educan a estos niños con magros recursos promoviendo u obligándolos a ejercer la mendicidad, la vagancia o trabajos callejeros; corrupción política pues en un futuro hará que estos pequeños ingresen a las filas del anarquismo u de otros movimientos políticos radicalizados que cuestionarán el orden social y económico.

A la vista de esta trayectoria podemos comprender como la lucha contra el abandono y la explotación de los niños era también la lucha contra esos enclaves populares que permitirían una autonomía de lazos entre las generaciones y contra todo lo que eso significaba políticamente. De ahí que una de las iniciativas del estado con mayor aceptación entre las organizaciones de beneficencia y de los profesionales involucrados en la problemática de la infancia haya sido la transferencia de soberanía de la familia "moralmente insuficiente" al cuerpo de notables y autoridades públicas. De esta manera, el estado aseguraba en un plazo determinado la racionalización y normalización de los elementos marginales confirmando su rol de garante del buen funcionamiento de las sociedades liberales: extirpando de los hogares pobres aquellos niños que un futuro comprometerían el funcionamiento socio-económico de las sociedades modernas. La apropiación por parte del estado de las tareas de proteger, mantener y educar a los niños en peligro provocó, también, la transformación de un conjunto de experiencias proteccionistas generadas desde organizaciones autónomas de la sociedad civil, que habían dado lugar,

entre 1890 y 1916, al diseño de estrategias en las que la niñez fue asumiendo significados transformadores.<sup>8</sup>

Así es como las instituciones públicas y privadas comenzaron a reconocer y comprender la extensión del problema y concebir la reforma o modificación del ámbito jurídico con el expreso objetivo de reemplazar la buena conciencia de la caridad por la búsqueda de técnicas eficaces implementadas y sostenidas desde la esfera estatal.<sup>9</sup>

La dimensión social de la infancia abandonada en la Argentina cristalizó en un corpus legislativo en el año 1910, momento en el cual el diputado Luis Agote presenta dos proyectos tendientes a aportar herramientas para contener a la niñez en peligro. Durante el período de sesiones ordinarias del mes de mayo a septiembre de 1910 se presentaron en la cámara tres propuestas en torno a la problemática de la infancia abandonada: dos de ellas provenientes de la labor de Luis Agote y y la otra sostenida por el diputado E.E. Breard.<sup>10</sup>

Esta última propuesta estaba orientada a la creación de un instituto nacional de patrocinio de menores sometiendo a la cuestión de la infancia a un criterio estrictamente educativo-pedagógico: *“Todos los establecimientos destinados a menores reposan principalmente sobre la base de la represión y del castigo, como el asilo correccional de Marcos Paz o bien sobre fundamentos filantrópicos como todos los institutos de beneficencia.”*<sup>10</sup> Los discursos educativos, atravesados por la trama de la escolarización pública y de las políticas educativas, modularon formas de definir la condición y el status del niño, que posibilitaron la configuración de saberes y perspectivas disciplinarias, dando forma a nuevas visiones sobre la educación infantil.<sup>11</sup>

El proyecto constaba de seis artículos reglamentarios para la creación y sostenimiento de dicho establecimiento: su fin primordial fue propender a la *evolución*

---

<sup>8</sup> Sandra Carli denomina corriente *democrático-radicalizada* a las acciones implementadas por asociaciones populares, grupos vinculados al anarquismo y el socialismo y a los sectores más democráticos de la docencia argentina, quienes pugnaron por transformar las condiciones sociales, culturales y educativas de los niños, poco óptimas en la época, generando opciones para integrarlos más justamente a los beneficios del sistema. Dichas asociaciones son pensadas, por la autora, como verdaderos intersticios a través de los cuales sectores de la sociedad civil intentaron flexibilizar, democratizar, resignificar, alterar en suma, la estructura y funcionamiento de un sistema educativo en lento proceso de autonomización, apelando a la atención y protección de los niños excluidos del mismo. Ver Sandra Carli, “Infancia y Sociedad...”, Op. Cit, pgs 25-26.

<sup>9</sup> Ver “El complejo tutelar” en Jacques Donzelot, Op. cit, pg 100.

<sup>10</sup> Discurso del diputado E. E. Breard durante la fundamentación de su proyecto, en Diario de sesiones de la Cámara de diputados, reunión nº 45, 16 de septiembre, tomo II, 1910, pg 532.

<sup>11</sup> Ver Sandra Carli, *Niñez, pedagogía y política*, Op.Cit, pg 28.

*moral e intelectual* de los menores a través, entre otras cosas, de la instalación de una escuela de talleres para la enseñanza de artes y oficios y un reformatorio en el que estarían recluídos temporalmente aquellos menores que quebrantaban el régimen del instituto, como una medida meramente disciplinaria desprovista de todo carácter penal. En el largo plazo preveía la ampliación de su tarea educativa con la creación de una sección de enseñanza práctica de agricultura. La reclusión de menores en lugares especiales para estimular la educación integral de los detenidos formó parte de un movimiento más amplio que comienza a implementarse en Inglaterra, Estados Unidos y Francia entre otros países.

El modelo de internación planteado por el diputado Breard se encuentra ligado a las experiencias europeas, por ejemplo el establecimiento de las *Remand Home*, lugares donde podían alojarse hasta 35 niños de ambos sexos, en secciones independientes, disponiendo, además, de otra construcción que se utilizaba como “ Casa auxiliar” para alojar a los egresados de escuelas y reformatorios. En dichos espacios, los niños se desenvolvían con relativa independencia, bajo el contralor de un matrimonio, trabajaban en talleres privados y de los jornales percibidos , se destinaba una parte a formar un fondo de reserva y previsión.<sup>12</sup>

Este tipo de posturas, con el tiempo, fueron acompañadas por el amplio espectro de profesionales y trabajadores del área de la minoridad; Carlos de Arenaza, Ernesto Nelson y Jorge Coll, entre otros, remarcaron el éxito de este tipo de institutos: “*Se trata de educar el corazón del menor, disciplinar su mente, corregir sus atavismos hereditarios o desviaciones adquiridas (...) Renovar su organismo moral por la cultura de su inteligencia y de sus facultades psíquicas.*”<sup>13</sup> Entonces, podemos encontrar desencuentros y diferencias marcadas en las estrategias encauzadas a solucionar y contener el problema de los niños moral y materialmente abandonados. Refiriéndose al proyecto de Patronato de menores del Diputado Agote, en la sesión del 16 de septiembre de 1910 E. E. Breard marca su posición: “*Creo que la solución anhelada no debemos buscarla dentro de la filantropía y de la penalidad, sino en el vasto campo de la psicología pedagógica, porque esas legiones de niños que pululan por las calles de esta ciudad, arrastrando sus harapos y sus miserias*

---

<sup>12</sup> Con respecto a la experiencia de este tipo de establecimiento ver Carlos de Arenaza, “ Establecimiento para la detención provisoria de menores” en *Revista de criminología, psiquiatría y medicina legal*, Año XVI, Buenos Aires, 1929, pg 299.

<sup>13</sup> Fundamentación del proyecto por el diputado E. E. Breard, Op. cit, pg 533.

*morales como una protesta viviente de la incultura, son desgraciados enfermos, víctimas de la ignorancia y del medio ambiente(...) y de la incuria y abandono de sus padres.”* <sup>14</sup>

Ahora bien, la construcción de la figura de menor en peligro no dista ni se contradice con el imaginario del niño pobre que encontramos en la mayoría de las voces que participaron del debate: *“Urge que resolvamos el problema de la vagancia infantil, afin de que remedemos ese conjunto de males que nos amenazan (...) Se trata de un cáncer que amenaza contaminar el organismo nacional y evitar su propagación es deber del patriotismo de civilización y de humanidad, desde que la vagancia infantil es la almáciga en que se cultivan los grandes criminales.”* <sup>15</sup> En el interior de estas afirmaciones se apuntaba hacia un objetivo claramente identificado : la infancia pobre en sus variadas patologías, el trabajo callejero, la vagancia y mendicidad y en última instancia la delincuencia y criminalidad.

A pesar de las peticiones de las asociaciones de beneficencia y del propio diputado Breard, tan sólo uno de los proyectos presentados por Luis Agote fue estudiado en la comisión legislativa siguiendo un lento y burocrático proceso de discusión que finalizó en el debate y su posterior sanción en el año 1919. Como marcamos anteriormente, dos problemáticas puntuales despertaban el interés del mencionado diputado: el trabajo infantil y el abandono de los niños.

Con respecto al primero de ellos solamente se sugiere una modificación al artículo 9º de la ley de trabajo de mujeres y niños: *“Queda prohibida la venta de diarios, revistas y demás publicaciones como todo trabajo que se realice en la vía pública por menores de 15 años.”* <sup>16</sup> En la fundamentación nos encontramos frente a una modalidad clásica de justificación, primero aparecen las cifras del fenómeno descripto para luego establecer tipologías de la niñez en peligro o bien peligrosa. El creador del proyecto estimaba la

---

<sup>14</sup> Idem, pg 532.

<sup>15</sup> En el artículo 2º de su proyecto de tutela considera que deberán ser colocados en el futuro establecimiento: 1º Los menores de 18 años que no tuvieran padres ni tutores; 2º Los que teniéndolos fuesen material o moralmente abandonados por ellos y careciesen además de una ocupación honesta; 3º Los menores de 10 años que hubiesen cometido algún delito y los mayores de 10 años y menores de 15 que hubiesen sido absueltos por los tribunales, siempre que por sus condiciones personales se considerase peligroso dejarlos al cuidado de sus padres o tutores; 4º Los incorregibles o rebeldes al hogar, cuyos padres o tutores solicitasen su admisión . Idem, pg 533.

<sup>16</sup> Proyecto de modificación de la Ley de trabajo, Diario de sesiones de diputados, tomo I, 1910, pg 910.

existencia de 1.150 niños vendedores de diarios, de los cuales la mayoría no concurría a la escuela, en tanto, todas las noches la policía recogía en las calles de Buenos Aires por no tener hogar ni profesión fija más de 100 niños menores de 14 años. De esta manera, por medio de la ley se trataba de suprimir a ese “*verdadero cultivo del crimen*” que principia en las calles vendiendo diarios y concluye en la cárcel por crímenes más o menos horribles.<sup>17</sup>

En un punto de su argumentación nos enfrentamos a medidas de naturaleza intrínsecamente políticas utilizadas para referir a situaciones de pobreza, condiciones materiales de la familia obrera, abandono o marginalidad infantil. De tal manera, el anarquismo se convertía en un ámbito de socialización futura para estos niños entregados a las influencias desmoralizadoras de un medio corruptor que podía fomentar un odio social que se manifieste en la agitación política: “*Se ha hablado del anarquismo y se ha llegado hasta sancionar una ley en la cual se impone la pena de muerte a los menores de 17 años; pero la Cámara no ha estudiado ni tampoco los señores diputados que presentaron ese proyecto, la causa por que encuéntrase en estas reuniones anarquistas tan gran cantidad de niños delincuentes, los que abandonados en las calles de Buenos Aires, vendiendo diarios primero y después siguiendo, por una gradación sucesiva en esta pendiente siempre progresiva del vicio, hasta el crimen, van más tarde a formar parte de esas bandas anarquistas que han agitado a la ciudad durante el último tiempo.*”<sup>18</sup>

En su segundo proyecto Agote fortaleció la fundamentación del patronato del estado sobre estos niños en virtud del impacto de la criminalidad y delincuencia infantil en la ciudad de Buenos Aires. En su forma original, la propuesta constaba de 14 artículos en los cuales se determinaba los casos puntuales en que se sometería a los menores de 17 años a la tutela del estado y se recomendaba al Poder Ejecutivo la adopción de medidas necesarias para implementar rápidamente esta ley, autorizando obras en el lazareto de Martín García. Por último, se autorizaba la disposición de 100.000\$ para ser utilizados en gastos de personal y en la adquisición de elementos de trabajo para los menores.

En la lógica interna de su proyecto de ley la infancia abandonada se encontraba interrelacionada, tanto, con el problema de la delincuencia infantil como con los valores y costumbres de las familias obreras o populares. Sin tener en cuenta, por lo menos en esta

---

<sup>17</sup> Idem, pg 911.

<sup>18</sup> Idem, pg 910.

instancia, una lectura centralmente jurídica que encaminará las estrategias y soluciones a través de la reforma del código civil vigente.

Eran pausibles de recibir la tutela del estado los menores que no habiendo cumplido los 17 años se encuentren: a) *abandonados moral o materialmente por los padres*; b) *Cuando el menor sea declarado irresponsable por razón de la edad o por falta de discernimiento o cometido un hecho previsto en alguna ley penal y resulta de las circunstancias del proceso, condiciones personales del agente o causas establecidas en el inciso anterior, que es peligroso dejarle a cargo de sus padres*; c) *Si el menor procesado en el caso en que se ordene su libertad y el penado, al vencimiento de la condena, se encuentre en algunas de las condiciones establecidas en este artículo.*<sup>19</sup>

El imaginario social de la infancia en peligro cobró forma y visibilidad cuando analizamos de manera desagregada el corpus legislativo presentado por Agote: el artículo 8° diferenciaba claramente la situación de la niñez huérfana al poner a los niños rápidamente bajo disposición de los defensores de menores; en el artículo 10° se dispone que el Poder ejecutivo adopte las medidas necesarias para el inmediato cumplimiento de esta ley respecto de los menores que en la Capital Federal se encuentren en estado de vagancia o dedicados a oficios en la vía pública, cuyo ejercicio significará que se encuentran en alguna de las condiciones a que se refiere el inciso a) del artículo 1° (en el cual surge la figura del abandono moral y material por parte de los padres). Con respecto al patronato de la infancia “peligrosa”, es decir aquellos que cruzaron la delgada línea que separa el trabajo callejero del mundo delictivo, se intenta establecer un régimen y tratamiento especial: *“El menor quedará sometido a la tutela del estado en virtud de la resolución dictada por el defensor de menores en turno en la cual prive a los padres del derecho de guarda. Dicha resolución conforme a los antecedentes que obtenga el defensor de menores en ejercicio de las funciones que le corresponden, o de los que le sean suministrados por la jefatura de policía o de los directores de cárceles, según el caso de que se trate. Hasta que el defensor resuelva el caso, el menor podrá permanecer detenido en alguno de los establecimientos o asilos del estado.”*<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Tutela del estado sobre menores de edad. Proyecto de ley, artículo 1° en Diario de sesiones de la Cámara de Diputados, tomo I, reunión n° 30, 8 de agosto de 1910, pg 909.

<sup>20</sup> Artículo 2°, Op. cit, pg 910.

En su estado prístino, el proyecto de tutela no refería a una pérdida total de la patria potestad que bien merecían esos *padres que carecen de condiciones morales*, sino al derecho de guarda como lo estableció la legislación moderna europea: una tutela que el estado podía establecer sobre estos menores la que permite realizar una medida de *profilaxis, de higiene social, sumamente fecunda, en consecuencias beneficiosas para los menores y el estado.*<sup>21</sup> La emergencia de dichas concepciones sobre la familia popular estuvieron sujetas a la construcción subjetiva por parte de la élite y los profesionales en torno al destino de esos niños que encontraron en los espacios públicos un lugar donde desarrollar actividades económicas para colaborar con los magros ingresos de sus padres o bien zonas autónomas de pertenencia con los elementos disgregadores del orden social (delincuencia, marginalidad, anarquismo): *“muchos de estos niños que son condenados, ya sea como delincuente o como reincidentes, tienen padres; pero padres que carecen de las condiciones de moralidad suficientes para encargarse de la educación de sus hijos.”*<sup>22</sup> Como el marco jurídico fue construido bajo la expresa dirección y orientación del director de la cárcel de encausados Duffy y del diputado Guasch Leguizamón las apreciaciones realizadas buscaron ejemplificar el impacto y dimensión del problema a través de cifras y estadísticas. Estas otorgaron un carácter científico y racional al tratamiento y configuración del problema realizado por este grupo de profesionales del área, todavía emergente, de la minoridad. Entre todos los datos presentados a la Comisión legislativa encontramos anotaciones de una familia cuyo padre era ladrón conocido, cuya madre se ocupaba de la trata de blancas y cuyos tres hijos habían pasado varias veces por la cárcel (teniendo el mayor de ellos tan sólo 14 años): *“Un niño de 14 años no sabe lo que es la ley y no sabe lo que es un resorte moral; en estas condiciones toda condena judicial peca por su base la falta de discernimiento suficiente para darse cuenta del hecho cometido.”*<sup>23</sup>

El proyecto de Patronato de menores evolucionó en sus formas y figuras jurídicas, en parte, obligado por la demora y el olvido de la Comisión legislativa. Desde el año 1910 hasta 1916, el diputado Agote respaldado por las asociaciones de beneficencia, las autoridades policiales y los profesionales del derecho emprendió una desolada lucha dentro del parlamento en virtud de agilizar los tiempos administrativos de la Cámara: *“No es justo*

---

<sup>21</sup> Fundamentación del proyecto, Op.cit, pg 910-911.

<sup>22</sup> Idem, pg 911.



*que un asunto de interés público como este, cuando hay una nota del jefe de policía y otra del juez Jantus, además de otra del Patronato de la Infancia que constituyen un clamor general, demostrando el aumento de la criminalidad infantil en Buenos Aires; cuando nos encontramos en las calles a cada instante con niños abandonados, cuando vemos en las crónicas de la policía el aumento de la criminalidad infantil no es justo, no es lógico, que cuando se presenta un proyecto, bueno o malo, pero que tiende a suprimir esto que es un clamor público; cuando se gastan miles y miles de pesos en atender a esa infancia desválida que mañana va a ser la fuente de criminalidad más importante de la República.”*

24

Durante el tiempo de discusión y debate político se profundizó un giro conceptual que tendía a enmarcar la problemática de la infancia abandonada dentro del marco de la criminalidad y la delincuencia juvenil. De esta manera, se justificaba la creación de un cuerpo institucional singular y determinado orientado hacia una concepción socio-penal de los niños provenientes de los sectores populares. El orden político y económico liberal, no sólo visualizaba las fisuras latentes de la cuestión obrera, sino también la de los hijos de éstos que constituirían los males y vicios que atentarían en un futuro contra la armonía social de la Argentina.

La lógica interna de las políticas públicas continuaba cimentando sus aciertos y presupuestos en la objetividad alarmante de las cifras del fenómeno. Sí el abandono tenía como precedente un medio social incapaz de otorgar a los niños el cuidado material y moral necesario, se convertiría en el mañana en la antecámara del crimen. El recorrido de vida y las experiencias de los niños pobres durante las diferentes etapas de sus vidas ya había sido delineado en las mentes de la élite política e intelectual de la época. Los diferentes estudios realizados <sup>25</sup>, no sólo ponían en evidencia la existencia del problema en las ciudades sino que construyeron una mirada particular de la asistencia, que en el caso preciso de la infancia, se moldeó retomando cuestiones de las categorías de la vieja handicapología: en

---

<sup>23</sup> Idem, pg 912 .

<sup>24</sup> Diario de sesiones de la Cámara de Diputados, tomo I, reunión nº 28, agosto 4, 1911, pg 745.

<sup>25</sup> Los trabajos y estadísticas utilizados por Agote en la fundamentación de su proyecto son variadas. Podemos encontrar informes de la Policía, de los Defensores de menores o jueces, de la Sociedad de Beneficencia o el Patronato de la Infancia, del Congreso de la Prensa en 1901 y fundamentalmente de informes realizados por intelectuales destacados como José Ingenieros, Jorge Coll, Ricardo Seeber entre otros.

primer lugar, un carácter restrictivo orientado a la infancia desválida provenientes de los sectores populares, y en segundo lugar, el impacto y la extensión del problema lo convertían en “deuda inviolable” mereciendo el financiamiento y administración por el poder público.<sup>26</sup> Las cifras expresaban la existencia de más de 10.000 niños vagabundos en la Capital Federal: *“Niños que carecen de hogar, que viven en las calles de la ciudad, en los terrenos baldíos, en el puerto y que pasan de cárcel en cárcel y que la policía recoge esta noche para volverlos a tomar mañana; donde se reclutan los criminales del presente y del futuro, como lo demuestra la estadística criminal, que dice que el 60% de los criminales ladrones conocidos son menores de 22 años, que pertenecen a estos abandonados y vagabundos que se ocupan principalmente de la venta de diarios.”*<sup>27</sup>

El destino de los niños excluidos de los espacios sociales permitidos, tales como la escuela y la familia, seguía una pauta lineal estudiada y reconstruida desde la clase dirigente: frente a la oscura realidad de un hogar pobre y miserable el niño se volcaba a las calles, allí transitaba los primeros pasos de una vida marcada por el delito y el crimen, que comenzaba desarrollando algún oficio callejero para luego volcarse al robo.

Pero la nueva dimensión de la infancia abandonada, como parte integrante de la cuestión social argentina, ya no suponía su acción sobre pilares éticos y morales constituídos por la miseria material de la inédita desdicha del pueblo sino también por una degradación moral profunda. La modernización económica y el crecimiento urbano había creado una suerte de condición antropológica nueva: una especie de nueva barbarie, que no era un retorno al salvajismo anterior a la civilización como la invención de un estado de desocialización propio de la vida moderna. El carácter de peligrosidad de estos niños se encontraba latente y haría implosión sobre los fundamentos rectores de la sociedad liberal cuando estos seres desgranados adquirieran la mayoría de edad y se convirtieran en ciudadanos portadores de derechos. Frente a estos factores de desorden y disociación social los reformadores liberales, intelectuales, profesionales y filántropos plantearon la urgencia de la intromisión y ejecución de políticas por parte del estado. La cuestión de rehabilitación de los niños pobres víctimas de la plaga del pauperismo no podía seguir siendo sostenida

<sup>26</sup> En torno a las antiguas concepciones de la asistencia social ver “La modernidad liberal” en Robert Castel, *La metamorfosis de la Cuestión Social*, Paidós, Buenos Aires, 1997, pg 185.

<sup>27</sup> Diario de sesiones de Diputados, tomo I, reunión nº 7, julio 12, 1912, pg 184.

por la acción condescendiente de la caridad privada o bien de intentos aislados de funcionarios públicos: *“La policía que conoce con precisión los inconvenientes de este abandono en que se hallan los niños y que los recoge encerrándolos durante un tiempo en las comisarías (...) una vez que los reclama la familia tiene que entregarlos, anulándose, de esta manera, los esfuerzos generosos que habían presidido a su misión. Este es el resultado de la falta de leyes que permitan quitar a los que no saben ser padres, esas infelices criaturas. Se trata de individuos que no son otra cosa que ladrones y criminales, que educan a sus hijos para el crimen y a quienes la sociedad se ve obligada a contemplar cruzada de brazos sin que pueda intervenir en lo más mínimo por falta de medios para ello.”*<sup>28</sup>

La demanda de mayor compromiso público y la necesidad estratégica de implementar soluciones conducen a Luis Agote a presentar un nuevo proyecto reformado con mayor claridad y especificidad en las propuestas, en las cuales encontramos una mayor influencia del campo teórico jurídico y de la criminología positivista. El 14 de agosto de 1916 se presenta en la Cámara el proyecto reformado de Tutela del estado sobre menores delincuentes. En sus artículos comprende cuestiones atinentes a la pérdida de la patria potestad. Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 307 y 309 del código civil y 63 y 67 del código penal, los jueces podían privar de la patria potestad a los padres de los menores de 18 años: a) Cuando los padres hayan sido condenados por delitos graves o por delitos contra sus hijos menores o hayan sufrido diversas condenas, que demuestren que se trata de delincuentes profesionales o peligrosos; b) Por ebriedad consuetudinaria, conducta notoria y escandalosa, malos tratos o negligencia culpable y grave, comprometan la salud, moralidad o la seguridad de sus hijos. y c) cuando los menores se encuentren moral o materialmente abandonados. A los efectos de reglamentar el traspaso de la soberanía de padres “incapaces” a la égida del estado se entenderá por abandono moral y material la incitación por los padres, tutores o guardadores a la ejecución por el menor de actos perjudiciales a su salud física o moral; la mendicidad o la vagancia por parte del menor, su frecuentación de sitios inmorales o de juego, o con ladrones o gente viciosa o de mal vivir, el de profesiones perjudiciales o de la vía pública; y en general los hechos que importen por

---

<sup>28</sup> Idem, pg 184.

su naturaleza o repetición, la negligencia culpable de los padres, tutores o guardadores y el perjuicio físico o moral para el menor así como su conducta viciosa o incorregible.<sup>29</sup>

Una vez detallada las causas promotoras de la pérdida de la tutela sobre los hijos, la ley, se abocaba a reglamentar la situación de estos niños bajo el patronato del estado y sus instituciones. La figura del defensor de menores comenzaba a perfilarse siendo el intermediario entre los niños judicializados y el estado. Al tiempo que debía controlar la acción de los respectivos tutores o guardadores e inspeccionar por lo menos, cada trimestre, los establecimientos privados o públicos respectivos, atender las reclamaciones de los menores y poner en conocimiento del juez lo que juzgare conveniente.<sup>30</sup> Otro tipo de atribuciones para llevar a la práctica la intervención de la esfera estatal sobre los niños abandonados correspondían los jueces administrarlas: Los jueces de la jurisdicción criminal y correccional ante quien comparezca un menor de 18 años acusado de un delito o víctima del mismo, podían disponer preventivamente del menor, sí se encuentra material o moralmente abandonado. El artículo 10º facilitó la ejecución del patronato público agilizando la disposición sobre los menores dejando de lado las disposiciones legales sobre prisión preventiva. El ámbito de acción de los jueces se ampliaba en todos los casos específicos donde este en juego la seguridad de un menor, sin distinguir el hecho de haber sido víctima o culpable de algún delito o contravención:

Finalizado o resuelto el proceso a un menor de 18 años, los jueces disponían del mismo por tiempo indeterminado y hasta su mayoría de edad, sí se hallaba material o moralmente abandonado o en peligro moral;

- Entendían en primera y única instancia en todos los casos de faltas y contravenciones imputadas a menores de 18 años aplicando las disposiciones sobre pérdida de patria potestad y tutela del estado;
- Tuvieron disposición sobre los padres o tutores pudiendo determinar multas de hasta 200 \$ o arresto de hasta un mes;
- Los tribunales de apelación en lo criminal y correccional de la justicia federal ordinaria de la Capital Federal y territorios nacionales designaban, si lo

---

<sup>29</sup> La figura jurídica de pérdida de patria potestad por abandono de menor corresponde al artículo 1º y 17º. El proyecto completo se encuentra en el Diario de sesiones de la Cámara de Diputados, tomo II, reunión nº 21, 14 de agosto de 1916, pgs 1294-1295.

<sup>30</sup> Artículos 3º y 5º. Idem, pg 1294.

juzgaban conveniente, uno o más jueces para que entiendan exclusivamente en sus respectivas jurisdicciones, en los procesos en que se acuse a menores de 18 años;

- Estos mismos jueces reglamentaron la forma de cooperación policial en los sumarios o informaciones respectivas, la cooperación de los particulares o establecimientos particulares o públicos, que se avengan a coadyuvar gratuitamente en la investigación y en la dirección, educación y vigilancia de los menores judicializados.<sup>31</sup>

Por último, la ley obliga a los asilos, escuelas industriales y los demás establecimientos privados o públicos subvencionados por el estado a recibir en secciones, que podían ser especiales, un determinado número de menores en virtud de las disposiciones de la presente ley.

Nos encontramos, entonces, frente a un proyecto que se centraba en la cuestión de la soberanía sobre los hijos, justificando la pérdida de la patria potestad en una condena moral del medio social y de la familia obrera. Son estos niños criados en el *dolor* y la *miseria*, para quienes el *hogar es la expresión del sufrimiento por falta de alimento, por rudeza o falta de moralidad de sus progenitores* quienes demandaban la urgente acción protectora del estado. Criados en la promiscuidad del conventillo y en el ejemplo diario de la vida vagabunda de la calle, no encontrarán más opciones que cometer algún tipo de delito. Lo novedoso no se trata tan sólo de sistematizar la entrega del niños a tutores o establecimientos, sino también otorgar al juez de elementos que legalizarán el estudio e inspección de la justicia al ámbito privado de las familias: *“no queda más que un recurso: instituir a la justicia con fuerza legal suficiente para quitarles del lado de aquellos padres que no reúnan condiciones de moralidad suficientes, quitarles si es necesario la patria potestad”*.<sup>32</sup>

El vuelco hacia una lectura jurídica y legal del problema puede entenderse, en parte, por el respaldo de la producción teórica de profesionales consagrados al campo de la minoridad, que circuló entre los reformadores durante la fundamentación del proyecto. La delincuencia precoz escrita por el doctor Roberto Gache (tesis de doctorado premiada por

<sup>31</sup> Artículo 11º, 12º, 13º, 14º, 15º y 16º. Idem, pgs 1295 y siguientes.

<sup>32</sup> Idem, pg 1301.

la Facultad de derecho) y los informes presentados por el presidente de la Cámara de lo criminal, Ricardo Seeber, fueron tomados por Luis Agote como obras representativas del corpus teórico y cognitivo dominante de la época entre los diferentes actores políticos que participaron en el debate sobre infancia abandonada. Sin duda, en esta nueva versión, se vislumbraba una configuración de saber-poder que entendía el delito como el resultado de anomalías sociales y biológicas que coadyuvó a crear nuevas perspectivas desde donde examinar y cuestionar la problemática social de la infancia. Sí bien en el texto legislativo, encontramos la autorización al poder ejecutivo de la construcción de establecimientos educativos y reformatorios es en la fundamentación, donde podemos ver una fuerte crítica a las instituciones correccionales de menores y , también, una importante argumentación en virtud de la acción terapéutica puesta en la educación integral y en el trabajo.

Desde los trabajos, ya citados, la argumentación de Luis Agote permite acercarnos a una idea, aún precaria, del recorrido y el destino de esos miles de niños errantes de la ciudad de Buenos Aires. Una vez expulsados del ambiente malsano del conventillo, estos niños no tardaban en caer en las comisarías u otros establecimientos de detención: *“Allí pierde la vergüenza y el temor . Conoce en las noche que pasa en el calabozo dos tres profesionales del delito; cuando vuelve a su hogar ya no es el mismo (...) Se hace un reincidente, hasta que de la comisaría pasa al depósito de contraventores. Y ese día, el día que cruza los umbrales de esa cárcel, tiene la sociedad preparado en ese niño el verdadero cultivo que le dará cargado de virulencia al criminal avezado, al futuro ocupante de las cárceles de la nación.”*<sup>33</sup> La comisión legislativa recibió un informe que relevaba la situación de los menores en los lugares de detención del estado con la expresa intención de conmover a las autoridades y agilizar, de esta manera, la sanción y reglamentación del proyecto, cuestión que evidentemente no pudo funcionar. Sobre una cárcel que funcionaba en la calle Azcuénaga se expresaba: *“Creo que solamente un círculo infernal del Dante podría compararse a aquella escena (...) En una gran cámara de unos 25 metros de largo por unos 8 de ancho y unos 5 o 6 de altura, estaban encerradas unas 300 personas, de las cuales el que menos tendría unas 8 o 10 entradas a la comisaría por diversos delitos. En esa promiscuidad se encontraban más de 50 menores”.*<sup>34</sup> De otro establecimiento, el

---

<sup>33</sup> Idem, pg 1298.

<sup>34</sup> Idem, pg 1298.

doctor Seeber, declaraba: "En un cuadro compuesto de cuatro celdas, de 5 metros por 3 y de 3 metros y medio de alto que dan a un corredor sin más aire y luz que el que entra por ventanillas a ras del suelo en la celda, hemos visto como un rebaño humano a más de 130 menores. Allí viven de día y noche, comen y duermen, esas criaturas de 12 a 15 años (...) Y es de imaginarse el hacinamiento en el suelo durante la noche y la atmósfera pestilente que respiran, atmósfera que habría oprimido a los visitantes si la compasión y la vergüenza no oprimieran más." <sup>35</sup>

Estos cuadros denigrantes, que ponían en evidencia la ineficiencia y anquilosamiento del procedimiento policial y judicial, demandaban la acción terapéutica del estado sobre estos niños: "El castigo carcelario no se ha hecho para el niño, sino para el criminal ya hecho. Al niño hay que salvarle de otro modo. Hay que educarle, no olvidando que no hay niños delincuentes(...) La legislación infantil debe ser humana, es decir, educativa o curativa, cuando la tara nerviosa, la influencia hereditaria ha dejado señales indelebles." <sup>36</sup> De esta manera, una vez perdida la patria potestad de padres incapaces, la legislación agilizaba el traspaso de los menores a establecimientos públicos o privados, donde éstos puedan ser reeducados, apartándolos del medio en que se desenvolvían para que puedan ser ciudadanos útiles y asalariados dóciles: "Una de las aberraciones humanas que menos alcanzarán a comprender las sociedades futuras, es que se haya podido considerar, durante siglos, como delincuentes a los menores y sujetos a la jurisdicción y a las leyes que procesan y castigan a los mayores de edad. La delincuencia debió y debe ser entendida como una cuestión científica". <sup>37</sup>

## 2. El debate

Luego de años de disputa y reformulaciones, el 4 de julio de 1919, la comisión de legislación despachaba el proyecto de Protección de los menores abandonados y delincuentes para que fuera puesto a discusión en la Cámara. El trabajo realizado por los diputados Carlos. F.Melo, C. Gallegos Moyano, Benjamín Bonifacio, Nicolás Avellaneda y Antonio de Tomaso, no presentaba serias disidencias con la reformulación planteada por

---

<sup>35</sup> Idem, pg 1299.

<sup>36</sup> Idem, pg 1300.

Luis Agote en 1916. Las nuevas precisiones se concentraron en el tema de la patria potestad y en la definición y reglamentación del patronato del estado sobre los menores abandonados y delincuentes. En el primer artículo se derogó el artículo 262 del código civil y se lo reemplazó por uno nuevo, que determina a la Patria Potestad como *el conjunto de derechos y obligaciones que corresponden a los padres sobre las personas y bienes de sus hijos, desde la concepción hasta la emancipación legal*.<sup>38</sup> Con respecto a la pérdida de la misma, y su posterior traslado a la esfera estatal, los mayores cambios se encontraban en el segundo y tercer artículo: las nuevas disposiciones del artículo 306 del código civil determina que la patria potestad se acaba por la muerte de los progenitores, por llegar los hijos a la mayoría de edad y por la profesión de los padres o de los hijos. En tanto, los nuevos artículos impuestos determinaron que se podía perder la patria potestad: a) por delito cometido por el padre o madre contra su hijo; b) por la exposición o abandono que lo padres hicieran de sus hijos, c) por dar a los hijos consejos inmorales o colocar dolosamente en peligro material o moral; d) los padres que hayan sido condenados por delitos graves o que hayan sido objeto de varias condenas que demuestren que se trataba de delincuentes profesionales; e) La madre que contrajere nuevas nupcias; f) El ejercicio de la patria potestad queda suspendido en ausencia de los padres, ignorándose su paradero y por incapacidad mental.<sup>39</sup> De esta manera, quedaban estipuladas las diferentes situaciones alarmantes que justificaban el traspaso del menor a la guarda estatal. En el artículo 4º se determinó que el patronato del estado nacional o provincial se ejercía por medio de los jueces nacionales o provinciales, con la concurrencia del ministerio público de menores: *Este patronato se ejercitará atendiendo a la salud, seguridad, educación moral e intelectual del menor*.<sup>40</sup>

Tal como los hombres responsables de su redacción lo han denominado, este ensayo y experimentación se orientaba a sacar del *horrible ambiente material y moral en que yacen a los niños abandonados y para curar en lo posible a los delincuentes*. El único camino posible fue quitar a esos menores del hogar y colocarlos en establecimientos, donde profesionales destacados orientaban la recuperación social de estos pequeños. Países

---

<sup>37</sup> Idem, pg 1301.

<sup>38</sup> Proyecto de ley "Protección de los menores abandonados y delincuentes" en Diario de sesiones de Diputados, tomo II, reunión nº 21, julio 4, 1919, pg 549.

<sup>39</sup> Correspondiente a los artículos 307, 308 y 309 del código civil. Idem, pg 704.



centrales como Francia, Alemania, Inglaterra, Suecia, Estados Unidos y Suiza, abordaron el problema de la niñez abandonada y establecieron la acción legislativa, basándose en los estudios exhaustivos de higienistas, filántropos, pedagogos, moralistas y jurisconsultos. La mirada hacia los escenarios europeos permitió, que el diputado Melo, pudiera comprender críticamente no sólo el fenómeno sino también sus causas y orígenes: *“El siglo XIX, que ha sido en sus dos primeros tercios el siglo del liberalismo económico, del individualismo y del apogeo de la industria, ha levantado las grandes fortunas con el sacrificio de la vida o de la salud de la mujer y el niño; y de ahí que haya aumentado en él enormemente la delincuencia precoz”*<sup>41</sup>. Fue el primero en unir el fenómeno de la delincuencia infantil con las tensiones sociales que fomentó el proceso de industrialización, al menos en el espacio legislativo. Pero al igual que sus compañeros confiaba plenamente que la reforma y la creación de nuevas leyes permitía una intervención pública racional y moderna: *“El progreso de la conciencia en los pueblos civilizados, el afinamiento de los sentimientos de piedad y sobre todo de justicia han producido una reacción en el sentido de la protección de los débiles, de los niños desgraciados, de los niños sin hogar, sin ambiente moral, víctimas del egoísmo o de la codicia perversa o de la depravación miserable y se han dictado leyes y han aparecido instituciones nuevas y este siglo podrá ser llamado: “ El siglo de los niños”.”*<sup>42</sup>

La Comisión priorizó la reforma del código civil conservando su estructura y en lo posible sus formas respecto de los niños. En tanto, modificó las reglas relativas a la patria potestad, remarcando la distancia entre el derecho fundamental a la patria potestad y el derecho a su ejercicio. Al mismo tiempo distinguía la conclusión de la patria potestad de la pérdida de ella, y diferenciaba la suspensión del ejercicio de la pérdida del ejercicio de la misma. Una vez codificados los comportamientos promotores de la pérdida de la tutela de las familias populares debía establecerse una diferenciación entre los menores abandonados material y moralmente y los menores delincuentes. Cabe aclarar que dicha demarcación puede encontrarse en la fundamentación y defensa del proyecto y no así en algún artículo que da forma a una detención diferenciada ( más allá de la que se intentaba utilizar tradicionalmente: niños abandonados depositados en hogares y establecimientos privados o

---

<sup>40</sup> Idem, pg 704.

<sup>41</sup> Idem, pg 709.

públicos; niños delincuentes trasladados a reformatorios). *“La comisión ha establecido una diferenciación entre los menores abandonados y los menores delincuentes, ha establecido reglas en el sentido de proveer a la protección, al cuidado, a la educación económica, intelectual y moral de los menores abandonados y ha dictado reglas respecto de los menores delincuentes. El patronato del estado argentino de hoy en adelante, va a dar a los menores abandonados o culpables la protección, la dirección, el apoyo que les faltaba para orientarlos en el trabajo y para formar su personalidad moral.”*<sup>43</sup>

Finalmente el 28 de agosto del año 1919 comenzaba a desarrollarse el esperado y tardío debate en la Cámara de Diputados. Los temas que generaron mayor grado de controversia fueron los siguientes: la cuestión del ejercicio de la patria potestad en mujeres que contrajeran nuevas nupcias ( artículo 3° ), la pérdida de la patria potestad por el trabajo de sus hijos en la vía pública( artículo 21° ), sobre el carácter de la tutela exclusiva o permanente ( artículo 8°), en torno a la función de los talleres de trabajos en los asilos y reformatorios y su financiamiento ( artículo 22°) y en menor medida, el alcance de las denuncias por particulares, que ponían en cuestión atribuciones y problemáticas de la función de los defensores de menores.

El diputado Mario Bravo propuso incorporar una corrección al artículo 308: las madres que contrajeran matrimonio por segunda vez pierden la patria potestad a menos de que los jueces reconozcan la conveniencia de mantenerlas en su ejercicio<sup>44</sup>. Dicha modificación fue aceptada por la comisión pero no por la cámara provocando un intenso debate acerca de la capacidad jurídica de la mujer, la concepción del matrimonio, el rol de la madre como educadora moral, en fin cuestiones que terminaron oponiendo dos tipos de modelos de familia: el tradicional y el moderno. No encontramos en las discusiones argumentos cimentados sobre cuestiones particulares de la mujer obrera, como quizás era previsible considerando que la pérdida de la patria potestad recaía por la incapacidad de las familias pobres e incapaces de orientar el destino de sus hijos. La cuestión se orientó hacia un debate basado en las normativas jurídicas ( sobre todos para aquellos que se oponían al

---

<sup>42</sup> Idem, pg 709.

<sup>43</sup> Idem, pg 709.

<sup>44</sup> El artículo propuesto por la comisión afirmaba: La madre que contrajere nuevas nupcias pierde el ejercicio de la patria potestad de los hijos de los matrimonios anteriores, pero enviudando lo recupera en Diario de sesiones de Diputados, tomo III, reunión n° 39, agosto 28, 1919, pg 915.

agregado del diputado Bravo) y sobre el rol de la mujer en la preservación y mejora de un orden moral colectivo, en especial, para quienes defendieron la propuesta.

El diputado Leopoldo Melo, de acuerdo con las transformaciones al artículo, argumentó: "*Sería una injusticia entregar el gobierno de la persona y de los bienes de los hijos a extraños, existiendo una madre capaz de sustraerse de todo influjo perturbador de otros afectos*"<sup>45</sup>

Con tal motivo, fueron numerosas las voces que interpelaron la decisión de la comisión desde variados sentidos de la cuestión familiar. El diputado Gilbert antepuso como limitación la prohibición de que existan dos jefes de familia en un mismo hogar; por otras razones, el diputado Moreno no consideró el agregado ya que el objeto del código civil al establecer la pérdida de la patria potestad, en el caso discutido, deriva de la imposibilidad de que un incapaz de derecho tenga potestad sobre otras personas. "*En el régimen de nuestro código civil, la mujer es incapaz con incapacidad relativa desde el momento que no tiene el pleno dominio de su persona y que no tiene tampoco la administración completa de sus bienes, sino que está sometida, en cierto modo, a la potestad marital.*"<sup>46</sup>

Frente a esta visión conservadora del matrimonio, basada en organizaciones arcaicas del núcleo familiar, los defensores de un rol activo y fundamental de la mujer dentro de la familia construyeron un discurso centrado en la moral del género femenino y su incidencia en la difusión de valores centrales en las sociedades modernas. El diputado Melo expresó que *la cabeza moral de una familia es casi siempre la madre*, ampliando esta afirmación el diputado Araya sostuvo: "*No haremos nada completo en favor de las generaciones venideras al crear escuelas y universidades, porque eso no da sino instrucción: lo que necesitamos es hacer la educación de la juventud del mañana, lo cual no lo hacen las escuelas y universidaes sino que es realizado en el hogar, por obra exclusiva de la mujer*".<sup>47</sup> La creencia sobre la vulnerabilidad de ciertas clases, manifestada en los debates teóricos de diferentes intelectuales del período, encontró adhesiones dentro de la cámara parlamentaria, que paradójicamente correspondían a quienes se mostraban como defensores de un orden familiar conservador: La mujer al igual que el niño fueron

---

<sup>45</sup> Idem, pg 916.

<sup>46</sup> Idem, pg 918.

percibidos como seres psicológicamente inferiores y por ende, objetos de políticas y prácticas estatales tendientes a su protección.

Los dilemas que se plantearon en torno al trabajo de menores en la vía pública como causa de pérdida de la patria potestad se originaron por un artículo redactado por Jorge Coll, miembro del poder judicial. Luis Agote consideró que todas las leyes de protección a los menores podían fracasar si no se establecía definitiva y terminantemente la prohibición absoluta, para los menores de edad, de los trabajos en la vía pública; incluyéndose a los vendedores de diarios y publicaciones, lustrabotas y todos esos *pequeños falsos oficios en que trabajan los niños y que no sirven sino para fomentar la vagancia primero y el crimen después, que se consideran casos de abandono material y moral, en cuyo caso el estado es el que se encarga del tutelaje de estos niños.*<sup>48</sup> Ahora bien, los desencuentros que se presentaban en la Cámara no correspondieron a diferentes concepciones del problema, sino más bien a cuestiones operativas: el tema del trabajo en la vía pública fue desarrollado como complementario de la ley de Patronato y debía ser tratado por separado. El diputado de Tomaso responde la iniciativa de Luis Agote: *“En este que estamos discutiendo, legislamos todo lo que es materia de derecho civil y criminal”*. Para Agote discutir y profundizar la problemática de los oficios callejeros de modo específico podía permitir un debate más amplio que incorporaba otro tipo de trabajos en la vía pública: los niños vendedores de fósforos, cigarrillos, flores, billetes de lotería o cualquier otro objeto.

El eje del problema se encontraba en el límite de edad estipulada y en la amplitud que se tomaba para determinar qué oficios callejeros promovían la pérdida de la patria potestad. Pero la concepción del fenómeno de la *“infancia abandonada y delincuente”* no presentaba puntos de tensión, sino más bien que compartían las representaciones que circularon por la época, tanto en los funcionarios como en los profesionales e intelectuales. En este caso, la argumentación se solventaba sobre el famoso trabajo publicado en los anales de psiquiatría y criminología hecho por José Ingenieros, como miembro informante de una de las secciones del congreso de la prensa, para estudiar el oficio de vendedores de diarios; *“que no es un oficio sino una simulación, porque de los niños que venden diarios sólo el 10% lo son en realidad y los demás son vagos a quienes adultos explotan de una*

---

<sup>47</sup> Idem, pgs 920 y 923.

<sup>48</sup> Idem, pg 931.

*manera inicua*".<sup>49</sup> Nuevamente se enfatizó, no sólo el carácter delictivo de dichos oficios sino en las etapas de una carrera, que tarde o temprano, condenaba a estos niños al mundo de la criminalidad.<sup>50</sup>

Pero para poder planear estrategias y políticas racionales que arrasasen con el problema de raíz debía entenderse y conocer la psicología infantil: "*El niño es ratero, es mentiroso, es incendiario, comete sinnúmeros de faltas, aunque haya nacido en el hogar más respetable y más moral*".<sup>51</sup> De tal manera, la causa de este "cáncer social" que representaban 12.000 a 15.000 niños abandonados se encontraba en aquellas familias populares sin los medios materiales para mantener a sus hijos ni, tampoco, moral alguna para reencauzar sus errores. Estos niños, para los cuales el estado sólo supo detener y depositarlos, por algún tiempo, en los establecimientos de corrección no conocieron lo que era una familia, *porque es necesario saber que hay muchísimos padres que vienen como inmigrantes y abandonan a los niños a la entrada porque les incomodan; los dejan en los terrenos del puerto donde se alimentan con toda clase de inmundicias y con lo que su mayor o menor habilidad les permite obtener, otras veces la familia los abandona porque no los puede proteger*.<sup>52</sup> Es evidente que el propósito de la ley era garantizar el desarrollo de estos niños priorizando su alejamiento de los espacios privados y públicos que la élite concebía como amorales y denigrantes. Los hijos provenientes de familias humildes incapaces de garantizar su cuidado material y moral fueron destinatarios del nuevo cuerpo de leyes que disponían el traspaso de la soberanía sobre los hijos al ámbito estatal.

En relación a este último tema, se perfilaba un debate centrado en el alcance del precepto de la patria potestad sobre los niños colocados en hospicios o casa de expósitos, Agote y Melo pusieron énfasis en el carácter permanente de la tutela estatal, éste último argumentó: "*Hemos querido generalizar esa regla para todos los casos en que se confíen menores a un establecimiento de beneficencia por sus padres, tutores o guardadores,*

<sup>49</sup> Idem, pg 944.

<sup>50</sup> Ingenieros reconoce las siguientes etapas: Los padres mandan a los niños a vender diarios, y el primero, segundo y tercer día reciben el producto obtenido de la venta. Pero en seguida los niños juegan el dinero o se lo gastan en golosinas y cuando llegan a sus casas, el producto de la venta se halla muy disminuído. Entonces los padres los castigan, y después de dos o tres correcciones, generalmente un poco fuertes, resuelve el niño no volver más a su casa y viven robando en los mercados, en los mataderos, durmiendo en las puertas de las casas y fatalmente caen en la vagancia después en el crimen. Idem, pg 944.

<sup>51</sup> Idem, pg 944-945.

*porque se estaba explotando por malos padres la acción tutelar de la sociedad de beneficencia, entregándoles menores que requerían cuidado hasta la edad en que podían trabajar, reclamándolos cuando ya estaban en condiciones de hacerlo por su edad y en virtud de la educación que la misma sociedad les había hecho dar en sus establecimientos propios; y llevándolos para vivir a costa del trabajo de esos niños.”* <sup>53</sup>

Esta posición está basada en los reclamos de la Sociedad de Beneficencia que expresó la necesidad de resolver el carácter de la tutela, pues continuamente en su experiencia diaria se les presentaba este problema cuando los padres después que los hijos habían adquirido hábitos de trabajo los retiraban del asilo para explotarlos.

Debido a la propuesta de pérdida definitiva de la patria potestad y por consiguiente la tutela estatal permanente sobre estos niños, el diputado Molina encontró, en el artículo 10º, principios que podían poner en peligro la tranquilidad familiar. <sup>54</sup> Se trataba de autorizar públicamente las denuncias de cualquier persona sobre hechos que suceden en el seno íntimo del hogar. No existieron replanteos ni cuestiones en torno al hecho de que el estado intervenga en hogares destruídos por la miseria y la pobreza arrancando , de esos sitios, a los menores de 18 años para otorgarles hábitos de trabajo y una moral ciudadana. Pero no fue unánime la decisión de otorgar validez a las denuncias realizadas por *cualquier persona del pueblo* : *Si estas causas pudieran estar entregadas a la mala voluntad de cualquier persona del pueblo, que deseara turbar la tranquilidad de un hogar, haciendo denuncias infundadas sobre hechos difíciles de apreciar, pondríamos en la picota pública a muchos hogares.* <sup>55</sup> Se proponía, entonces, tener en cuenta la implementación de un sistema más radical, al igual que Francia, estableciendo un consejo de familia que tiene a su cargo los intereses de los menores y puede, en cierta forma, corregir las irregularidades que nota en una familia. Para el legislador Molina el sistema de denuncias reglamentaba la entrega del hogar, que debía ser sagrado, a la inquisición y la investigación del primer atorrante

---

<sup>52</sup> Idem, pg 945.

<sup>53</sup> Idem, pg 937.

<sup>54</sup> El artículo 10º expresa que las denuncias sobre los hechos mencionados en los artículos anteriores podrán ser presentadas a los defensores de menores por cualquier persona capaz, debiendo el defensor iniciar una información sumaria y someterla al ministerio público de menores para la iniciación del juicio, en el cual deberá ser citado el defensor de menores a efectos informativos. El texto completo de la ley se encuentra en el Diario de sesiones de Diputados, tomo II, reunión nº 18, junio 27, 1919, pgs 704-705-706.

<sup>55</sup> Idem, pg 938.

17. *que pase por la calle.*<sup>56</sup> Este tipo de propuesta, quizás, podía parecer inadecuada y poco funcional en un contexto, donde el debate pasaba por justificar la pérdida de la patria potestad de los padres incapaces y su trasapaso al estado.

Las tendencias teóricas que promovían un trabajo en conjunto con las familias populares todavía serán voces aisladas contra la hegemónica posición del patronato público de menores. Dicha referencia puede parecer irrelevante o anecdótica, pero es preciso tener en cuenta, que varias décadas después hasta la actualidad, las políticas integrales en torno a la niñez se ejecutan y administran desde los Consejos nacionales del menor y la familia, tanto en el ámbito nacional como provincial. Obviamente, el artículo fue votado sin ninguna modificación siendo una práctica ya puesta a prueba en Estados Unidos y , además, que justificaba su emergencia por el riesgo social del importante números de menores vagos y mendigos.

Por último, con respecto a los últimos artículos, donde se presentaba la cuestión de la implementación del patronato surgieron dos problemas: en primer lugar, el tipo, la organización y el régimen de trabajo de las casas de educación y reforma de los niños en peligro; en segundo lugar, el criterio financiero y técnico para autorizar al poder ejecutivo la inversión de hasta 10 millones de pesos en la construcción de escuelas especiales en la Capital Federal, provincias y territorios nacionales. El agregado propuesto por el diputado Caracoche consistente en proclamar expresamente el régimen de trabajo industrial y agrícola en los establecimientos de reforma no fue tenido en cuenta, ya que ese tipo de cuestiones estaban incluidas en la ley especial orgánica de los establecimientos de educación y reforma que debían ser creados una vez sancionada la ley de patronato.

En cuanto al financiamiento de los lugares para menores, el diputado Melo resaltó la existencia de un proyecto de la comisión de presupuesto presentado por sus colegas Mosca y Ferraroti. En él se había previsto la financiación de los establecimientos, a través de un impuesto especial sobre el dinero que salía del país : *“Que el capitalismo y la especulación sin escrúpulos reparen los males que causan (...)Pagarán al país lo necesario para crear estos establecimientos de educación y de reforma de menores, que en muchos casos están abandonados o en peligro moral, como consecuencia de la dura situación creada por la grande industria en la República o por la especulación sobre la tierra y los objetos*

---

<sup>56</sup> Idem, pg 938.

*indispensables para la vida .”*<sup>57</sup> En esta visión, la infancia abandonada fue concebida como parte del proceso de industrialización que provocó la irrupción del fenómeno del pauperismo, con su potencial peligro de desocializar a los integrantes del orden social vigente. Por supuesto, la propuesta no prosperó, generándose una acalorada discusión entre los diputados Melo, Sánchez Orondo y Molina. Finalmente se votó una moción para que el poder ejecutivo presente un plan general destinado a la construcción de escuelas especiales para los menores abandonados y para la detención de los menores delincuentes o de mala conducta, aclarando taxativamente que en dichos lugares rige el trabajo de talleres y tareas agrícolas como principal elemento educativo de los niños, quienes recibían parte del beneficio pecuniario. Así se sancionó el despacho sobre protección a la infancia abandonada y delincuente.

La Cámara de Senadores consideró el proyecto, aprobándolo en la sesión del 27 de septiembre de 1919. Para el senador Roca, el proyecto de ley tuvo por objeto corregir los males que dimanaban de la infancia criminal. El valioso trabajo de la comisión legislativa y del diputado Agote se observó en las necesarias reformas del código civil especificando los límites y la pérdida de la patria potestad, en las modificaciones sustanciales referidas a las funciones de los jueces del crimen y lo correccional, estableciendo normas que definían las funciones de estos tribunales. La reforma más importante, a criterio de Roca, acordaba la facultad a dichos jueces de disponer preventivamente los menores que en situación de riesgo moral y material no fueran llevados a los centros de detención donde estaban en contacto con profesionales del delito y expuestos a los peores contagios de carácter moral. *“No vacilo señor presidente, en aconsejar al senado la sanción de esta ley que es reclamada con urgencia, que atiende males sociales de indiscutible gravedad y que no solamente reviste los caracteres de una ley de higiene y previsión social, sino también los de una ley de honda y humana piedad.”*<sup>58</sup>

Hasta aquí, se encuentra plasmado el proceso de debate y discusión de la ley 10.903 sobre Patronato de menores que encontraba su origen en los proyectos originarios presentados en 1910. Cabe ahora preguntarnos, cuáles fueron sus logros y resultados con el transcurso de los años. Pero no menos interesante será intentar comprender la figura de

---

<sup>57</sup> Idem., pg 952.

<sup>58</sup> Diario de sesiones de Senadores, tomo I, 1919, pg 903.



infancia abandonada y peligrosa que se consolida, no sólo con la reglamentación de la ley sino con la aparición de un sistema singular especializado en la minoridad.

### 3. Balance de la Ley 10903.

Fueron numerosos los análisis críticos que se le han hecho a ley desde una perspectiva jurídica- penal. De hecho, la misma supuso la constitución del primer estatuto sobre menores del país, en tanto posibilitó la reforma del código civil, la regulación del derecho y ejercicio del patronato sobre menores y la modificación del Código de Procedimientos en lo Criminal. Es necesario entender la ley 10.903 como punto de cristalización de un movimiento de raíces políticas, intelectuales, profesionales y filantrópicas en torno a la cuestión de la infancia abandonada, que expresaba la perplejidad de la élite nacional frente al problema de la pobreza de las clases asalariadas, en tanto se tornaba una amenaza evidente para el orden público. Por esto, es importante poder captar la cuestión de la infancia y la creación de un marco legislativo, como parte de un proceso social complejo en donde se pusieron en juego no sólo discursos y prácticas de los sectores dominantes, profesionales e intelectuales, sino también una construcción discursiva y práctica de los actores provenientes del mundo del trabajo. Quizás en la problemática de la infancia popular sea difícil poder encontrar señales de sus experiencias particulares de vida. Lo cual no justifica que abordemos el tema desde una perspectiva institucional, priorizando un enfoque centrado en la configuración profesional y técnica del campo de la minoridad; ni tampoco construir una crítica teleológica que ahonde en los logros y resultados de la estrategia pública hacia la niñez.

La sanción de la ley 10.903 evidenciaba la irrupción en la escena política del complejo problema que presentaba a las sociedades liberales, los hijos descarriados de los obreros, lo cual despertó intensas reacciones en el país y en naciones extranjeras desde mediados del siglo XIX. El derecho tutelar de la infancia fue un debate que recorrió diferentes escenarios y puso en discusión a nuevos campos del saber, tales como la criminología positivista, la psiquiatría, la medicina legal, etc. Francia comenzó su cruzada con una ley, de 1850, que estableció Casas de corrección suavizando el régimen

Ley 10903  
↓  
estatuto  
↓  
sino al  
cristalización  
↓  
cuestión de la infancia  
↓  
sectores  
profesionales  
intelectuales

penitenciario vigente. Desde 1889 estatuyó restricciones a la autoridad paterna permitiendo colocar a los menores bajo tutelas más aptas; con respecto a la infancia delincuente surgieron leyes que autorizaban a los jueces evitar detenciones preventivas promoviendo la libertad vigilada. En Bélgica se sancionó un Código de la Infancia en 1912, y se creó la Oeuvre National de l'Infance coordinando los servicios de las instituciones privadas de beneficencia y la asistencia pública. El desarrollo de políticas de protección de la infancia favoreció la difusión y la aplicación de métodos científicos en el tratamiento hacia los niños , que influyó en las familias, en las instituciones públicas o privadas.<sup>59</sup> Inglaterra, aunque reaccionó tardíamente en comparación con otros países europeos, estableció por medio de una ley de 1847, la distinción de tratamiento penal entre menores y adultos. Ante otra ley de orden procesal, fijó la diferenciación entre los menores de doce años ( children) y los de doce a diez y seis (young persons) dando competencia a los tribunales de jurisdicción sumaria para entender en las infracciones cometidas por menores. En 1907 se crearon las escuelas industriales (Industrial School Act ) y se implantaba el moderno sistema de condena condicional y libertad vigilada. Un hito fundamental fue la sanción de la "Children Act", un verdadero código de la infancia que operó como modelo a seguir por muchos profesionales e intelectuales argentinos.<sup>60</sup>

No es expresa intención de este trabajo realizar un análisis comparativo de las diferentes legislaciones orientadas a la protección de la infancia, sino tan sólo matizar un escenario más amplio y abarcador, en el cuál, en parte, puede situarse el debate argentino.

En este sentido, la aparición de la ley 10.903 codificó y reglamentó la intervención pública en el área de la niñez. Su orientación jurídica magnificó la dimensión de la criminalidad infantil constituyendo una forma de tipificar la pobreza, pero sobre todo delimitando cierta parte de la población infantil como objeto de tratamiento estatal. No se trataba de contener a la tradicional infancia huérfana y desválida sino a los miles de niños vagabundos, mendigos y delincuentes provenientes de hogares humildes donde los desajustes del modelo económico golpearon intermitentemente durante los primeros años del siglo XX. Sobre estos niños comenzaba a operar una estrategia institucional, que con la reforma de 1919 intentó trascender el carácter estrictamente represivo avanzando hacia un

---

<sup>59</sup> Emilio Catalán, " Necesidad de organizar el patronato de menores en la República Argentina" en *Revista de criminología, psiquiatría y medicina legal*, año XV, nº 90, 1928,pg 658 y siguientes.

perfil más técnico; que significaba atenuar el aislamiento con la instrucción, disciplinar económicamente, higienizar, moralizar y disolver los potenciales conflictos internos. En este marco, la ley posibilitaba el surgimiento de nuevos establecimientos que debían responder a las disposiciones legales vigentes. En septiembre de 1920, por iniciativa del Diputado Agote, el poder ejecutivo crea el Instituto Tutelar de menores y habilitó, por la policía, uno de los locales de la Alcaldía. La infraestructura deficiente y escasa del estado para dar contención de forma diferenciada a menores abandonados y a delincuentes apresuró la creación, hacia mediados de la década del 20', y la apertura de la Colonia Olivera.

Así comprendió el problema el presidente Alvear con su ministro de Instrucción Pública, Antonio Sagarna, al proyectar la creación de seis colonias-hogares para menores abandonados, en Las Armas ( Partido de Ayacucho, Provincia de Buenos Aires) en Misiones, Córdoba, Río Negro, Chubut y La Rioja.

No debieron pasar muchos años para que comenzarán a surgir las voces críticas en cuanto a la forma de implementación de la ley. El estado había anunciado formalmente el patronato público de menores pero carecía de lugares especiales para poder contener y normalizar a estos niños; pero, además, no existían organismos centralizados que coordinaran y articularan los programas de protección, educación y formación laboral que garantizaba la tutela estatal. La política social que los liberales concibieron para encauzar la problemática de la infancia no pudo barrer los obstáculos que presentaba una concepción mínima del estado. Una política social sin estado, que no comprometiera a la estructura estatal o lo hiciera sólo en parte mediante políticas de reglamentación y control no pudieron ser compatibles con los desafíos y exigencias que planteó la realidad de miles de chicos bajo la égida protectora de un estado aún débil y en formación de sus redes sociales .

---

<sup>60</sup> Idem, pg 662.

## Capítulo 5. La institucionalización del patronato sobre la infancia pobre.

### 1. Las nuevas instituciones

1910-1919 .  
Los nueve años que median entre la presentación del proyecto de protección a la infancia y su promulgación y reglamentación en 1919 acompañaron las transformaciones del régimen político argentino. En este sentido, la puesta en marcha del patronato del estado sobre los menores abandonados y delincuentes representó, en términos políticos y sociales, una cuestión clave en la experiencia de democratización argentina, que no puede restringirse al mero plano de la efectiva vigencia de la ciudadanía política universal masculina y a la sustancial modificación del régimen electoral para permitir la representación de las minorías. En efecto, ella va más allá, incluyendo al estado y la sociedad. Los programas oficiales y las nuevas instancias creadas para ejecutar la protección efectiva de los miles de niños que buscaban en las calles de Buenos Aires su sustento material diario, marcharon al ritmo de los reajustes operados por un estado que intentaba consolidar canales de mediación y articulación con la sociedad civil.

El reconocimiento político de la cuestión de la infancia abandonada, mediante la puesta en marcha de una legislación racional y moderna, reflejó una modalidad discursiva y práctica sostenida, desde finales del siglo XIX, por intelectuales y profesionales del área de la infancia. El cuerpo de artículos de la ley 10.903 institucionalizó nuevas figuras jurídicas, organismos y roles que fueron fortaleciendo y consolidando un campo específico de la niñez. La minoridad y la categoría de menor amplió su significación al ser utilizada para referir situaciones de pobreza, abandono o marginalidad infantil. *Se era menor no sólo por la condición legal respecto del adulto, sino por carecer de familia regular y no estar incorporado a la escolaridad obligatoria.*<sup>1</sup>

El acelerado crecimiento urbano provocó la irrupción del problema de la infancia pobre, que representó un segmento particular de la población infantil. Bajo la figura del menor se tipificó la situación de mayor precariedad y miseria que afectó a una parte

considerable de los hijos de familias trabajadoras. El vagabundeo, la mendicidad, los oficios callejeros y el delito fueron figuras emblemáticas que representaron los hábitos específicos de los niños que, en primer lugar, presentaban una precaria situación familiar y en segundo lugar, escapaban o eran expulsados del sistema educativo obligatorio. Los ámbitos y espacios que recorrieron estos chicos oscilaron entre la calle, el asilo y el trabajo. Junto a una parte importante de la población infantil huérfana o abandonada se apeló a un sector de niños miembros de núcleos familiares que no se ajustaban a los modelos de familia regular, para operar oficialmente a través de dispositivos institucionales singulares.]

La incipiente esfera asistencial pública y privada orientada a la niñez fue, también, un espacio de reflexión y debate en torno a las sistematizaciones teóricas provenientes de la medicina legal, la criminología, la psiquiatría y el derecho. La irrupción de la pobreza, la marginalidad y el delito en las ciudades obligó a la élite política e intelectual a trascender la angustia inicial provocada por la pérdida o trastocamiento de códigos compartidos que, en un primer momento dificultaron la lectura del otro y la aceptación de las diversidades culturales y sociales. De esta manera, la nueva manera de entender y tratar eficientemente a la pobreza y sus manifestaciones disfuncionales promovió el surgimiento de marcos legislativos que encauzaron la rehabilitación y regeneración de los individuos desviados o peligrosos. Este giro reformista, específicamente en el área de la infancia popular, registró su conquista definitiva al implementarse la ley 10.903 de Patronato Nacional de la infancia abandonada y delincuente. La tutela efectiva del estado fue recibida por los profesionales, intelectuales y políticos como la consolidación del saber científico; además, ratificaba la eficacia de las instituciones y los efectos positivos del trabajo y la formación individual. Cuestiones todas que alimentaban la confianza en la maleabilidad de las personas marginales del orden social. Fue, ante todo, la expresión sustancial y suprema del optimismo modernizador de la época en tanto la transformación y modernización socioeconómica de Buenos Aires podía ser medida también por sus bajos fondos.

La Ley prescribía que el patronato del Estado nacional o provincial se ejercía por medio de los jueces nacionales o provinciales, con la concurrencia del Ministerio Público

---

<sup>1</sup> Ver "Las fronteras de la instrucción pública y la invención del menor" en Sandra Carli, *Niñez, pedagogía y política. Transformaciones de los discursos acerca de la infancia en la historia de la educación argentina entre 1880 y 1955*, Miño y Dávila, Buenos Aires, 2002, pg 80.

de menores,<sup>2</sup> atendiendo a la salud, seguridad y educación moral e intelectual de los niños. Por otro lado, atribuyó a los establecimientos de beneficencia pública o privada la tutela definitiva de los menores confiados a su cuidado, sin perjuicio de la vigilancia del defensor de menores, asimismo, autorizaba a los jueces en lo criminal y correccional, en los casos en que intervengan menores de 18 años, para disponer de ellos preventivamente si se encontraban material o moralmente abandonados o en peligro moral y entregarlos a un familiar o persona responsable, a un establecimiento público o privado o a un reformatorio de menores. La nueva legislación aportó mayores facultades a los jueces e instituyó su competencia exclusiva sobre los menores patronados por el Estado.<sup>3</sup>

Un aspecto importante y central de la obra legislativa fueron los artículos que modificaron o complementaron las disposiciones del Código Civil sobre patria potestad, tutela y tenencia de menores, ampliando las causas de pérdida de la patria potestad (abandono o exposición de los hijos, colocación de los hijos en peligro material o moral). Los actos considerados perjudiciales a la salud física o moral cometidos por los padres o tutores derivaron en una transferencia de la soberanía de los padres “moralmente insuficientes” al patronato de menores ejercido por el estado. De tal manera, muchas de las prácticas habituales de los niños provenientes de familias trabajadoras y populares, tales como la mendicidad, la vagancia, el ejercicio de oficios callejeros o la frecuentación de sitios públicos considerados inmorales sirvieron para identificar y configurar una concepción de la infancia que demandaba una nueva relación entre estado y sociedad civil.

Dicha vinculación o acercamiento de las autoridades públicas a determinados y precisos segmentos de la infancia conformaron la cuestión social de la minoridad. En este marco apareció la figura del *menor en peligro*, figura con la cual se asociaba a aquella

---

<sup>2</sup> Suprimido el Cabildo en el año 1821, se crea la función judicial del Ministerio Público de menores contemplada en la legislación civil. La ley orgánica de los Tribunales y el Código Civil sirven de base a esta institución judicial.

<sup>3</sup> Entre las nuevas atribuciones que detentarán los jueces constan principalmente las siguientes: vuelve facultativa del juez la prisión preventiva, la que puede cumplirse cuando la dictare, donde y como lo indique, incluso en poder de los padres o tutores o guardadores, bajo la vigilancia del Tribunal; en la Capital Federal y territorios nacionales sustrae a la policía el conocimiento de las faltas y contravenciones imputadas a menores de 18 años y se le confiere en única instancia a los jueces en lo correccional; faculta a los jueces para imponer multas hasta de 200 pesos y arresto de hasta un mes, a los padres o tutores culpables de malos tratos o negligencia grave, con respecto a los menores a su cargo; en la Capital y territorios nacionales, instituye jueces con competencia exclusiva para menores de 18 años. Ver el texto completo de la ley 10.903 en Diario de sesiones de Diputados, tomo II, sesiones ordinarias 24 de junio a 17 de julio, 1919.

infancia que no se ha beneficiado de todos los cuidados de crianza y educación deseables, y por otro lado, la infancia peligrosa vinculada a la delincuencia. <sup>4</sup> La construcción de la figura socio-penal del menor confirió amplias facultades a los jueces e implicó el desarrollo de nuevas instituciones especializadas en la contención y regeneración de los niños abandonados o delincuentes. El patronato del estado se efectuaba a través del poder judicial en dos instancias: la primera contemplaba la reclusión del menor en la Alcaldía de menores dependiente de la Policía, donde debía ser observado y clasificado; la segunda consistía en la derivación del niño a otras instituciones de acuerdo a los problemas específicos que se hubieran detectado en éste durante su permanencia en la Alcaldía. <sup>5</sup> Con posteridad, la reglamentación de la nueva legislación, profundizó la escisión institucional a través de la reforma de viejas instancias y figuras jurídicas, y de la ampliación de los espacios públicos orientados a ejecutar el patronato estatal sobre la infancia pobre y desválida. <sup>6</sup>

Para representar la evolución del área pública de la minoridad hemos seleccionado los espacios que no sólo fueron resultado de la reglamentación legislativa sino también identificaron los debates teóricos del momento, limitando los roles y funciones de las nuevas profesiones que anclaron en la esfera pública con el fin de encauzar científica y racionalmente los desbordes ocasionados por la irrupción de los niños pobres en las grandes ciudades. De esta manera, la Alcaldía de menores, el Instituto Tutelar de menores y los nuevos hogares, tal como fue la Colonia Olivera permiten prever la trayectoria de cientos de niños a partir de 1919.

La Alcaldía de menores dependiente del Ministerio del Interior tenía al fundarse el ideal de crear una Escuela de observación para la posterior ubicación de los menores

---

\* Ver De la infancia a la minoridad en Fabio Adalberto González, "Niñez y beneficencia: Un acercamiento a los discursos y las estrategias disciplinarias en torno a los niños abandonados en Buenos Aires de principios del siglo XX (1900-1930)" en José Luis Moreno (comp), *La política social antes de la política social. Caridad, beneficencia y política social en Buenos Aires, siglos XVII a XX*, Trama Editorial, Buenos Aires, 2000, pg 173.

<sup>5</sup> Beatriz Ruibal, "El control social y la Policía de Buenos Aires. 1880-1920" en *Boletín*, nº 2, Instituto de Historia Argentina y Americana Dr Emilio Ravignani, Buenos Aires, primer semestre, 1990, pg 89

<sup>6</sup> Pocos años después de la implementación de la ley 10903 la organización institucional de la minoridad constaba con las siguientes dependencias: a) Alcaldía de menores varones y mujeres, b) Colonia Hogar Ricardo Gutierrez (ex- Colonia de Marcos Paz), c) Comisión asesora de Asilos y Hospitales Regionales: 1. Asilo Colonia Regional Mixto de Retardados en Torres, 2. Reformatorio de menores abandonados y delincuentes, en Olivera, d) Sociedad de Beneficencia: 1. Casa de

judicializados en institutos acordes con la problemática individual de cada uno de ellos: “*Los pequeños se alojan dos meses para ser estudiados minuciosamente, inculcarles nociones instructivas y educativas e indicar el tratamiento adecuado*”.<sup>7</sup> Detrás de este ambicioso proyecto, que pondría a la Argentina a la par de las políticas criminales de Europa y Estados Unidos, se encontraba Carlos de Arenaza quien pensó dicho lugar como un espacio transitorio de detención en el cual los profesionales de la medicina legal debían confeccionar fichas individuales para un tratamiento especializado y particular que continuaba su desarrollo en los establecimientos públicos o privados: “*Cada menor llevará en su prontuario la anamnesis, diagnóstico y tratamiento instituido(...) Al ser trasladado al establecimiento definitivo para su regeneración el personal técnico está informado de las particularidades de cada caso*”.<sup>8</sup> La falta de presupuesto junto a la escasa coordinación de las políticas destinadas a la niñez obstaculizaron la instalación del área de observación, convirtiendo a la Alcaldía en un centro de detención permanente de los menores bajo disposición de la justicia. El optimismo primario de los legisladores y profesionales chocó, rápidamente, con la debilidad material de un Estado que se encontraba dirimiendo y limitando su nuevo rol interventor sobre ciertas zonas de la sociedad.

El Instituto Tutelar de menores comenzó a funcionar en junio de 1918 en un edificio cedido al gobierno por la Sociedad Protectora de huérfanos y desválidos situado en la calle Curapaligue. Allí se establecieron tres dependencias con salones amplios, comedores extensos, aulas, bibliotecas, patios, media hectárea de terreno, donde existía la capacidad de alojar a 300 niños.<sup>9</sup> Pero, poco tiempo después de la reglamentación de la ley 10.903, el Poder Ejecutivo remitió a la Cámara de Diputados el proyecto que determinó su nueva organización y funcionamiento. La propuesta pretendía mejorar la situación de detención de los menores y superar las deficiencias edilicias de los institutos tradicionales: *Los grandes*

---

expósitos, 2. Instituto de asistencia infantil, y e) Municipalidad de la Capital Federal: 1. Asilo Hogar Lasala y Riglos, 2. Colonias de vacaciones para niños débiles.

<sup>7</sup> “La Alcaldía de menores en Buenos Aires” en *Revista de criminología, psiquiatría y medicina legal*, año VII, pg 470.

<sup>8</sup> *Idem*, pg 473.

<sup>9</sup> J.M Paz Anchorena, “Prevención de la delincuencia de menores” en *Revista de criminología, psiquiatría y medicina legal*, año V, Buenos Aires, 1918, pg 499.



*pabellones donde se alojan en completa promiscuidad, elementos heterógeneos de diferentes clases y condiciones, bajo la fría custodia de sus guardianes.*<sup>10</sup>

De tal manera, se estableció la existencia de dos secciones: la de la infancia abandonada o huérfana (sección tutelar) y la de los menores delincuentes (sección legal). La primera constaba de dos grandes pabellones dormitorios para 300 menores, ubicados en 150 camas superpuestas, un comedor y cinco aulas para el estudio del nivel primario. El cuidado y atención de los niños estuvo a cargo de dos prefectos y seis celadores. La segunda sección disponía de una sala dormitorio con capacidad para 25 camas, servicio de enfermería, escuela primaria y talleres de mimbrería, carpintería y zapatería, el personal constaba de un prefecto y tres celadores.<sup>11</sup>

Los atributos de tutela y patronato ejercidos por el estado sobre los menores abandonados y delincuentes exigía inexorablemente la creación de nuevos establecimientos. Los principales exponentes de la red institucional que comenzaba a configurarse fueron la Colonia Hogar Ricardo Gutierrez y el Reformatorio de menores abandonados y delincuentes, en Olivera. El primer instituto se encontraba bajo la supervisión de Miguel A. Martínez de Hoz (presidente), Jorge E. Coll (vicepresidente), entre los notables miembros de la Comisión Honoraria de Superintendencia encontramos personalidades como Carlos de Arenaza y Ernesto Nelson quienes, como hemos visto, participaron activamente en la lucha por lograr una legislación protectora de la infancia pobre.

*Justicia*  
La colonia ocupaba una extensión de 950 hectáreas y se encontraba organizada bajo el sistema de familia tipo "hogar" en grupos de 30 menores supervisados por un matrimonio. El plan trazado por sus autoridades resaltaba el valor de la educación integral y la regeneración moral a través del trabajo: *"La abolición de castigos corporales, el estímulo a los trabajos ennoblecedores del taller y el campo, la enseñanza escolar, la moral religiosa, una adecuada alimentación, la vida sport al aire libre, el baño diario, la gran pileta de natación, los salones de esparcimiento social (lectura, juegos de damas, domino, ajedrez, etc) y una decorosa vestimenta constituyen los ejes y complementos*

---

<sup>10</sup> "Mensaje y proyecto de ley sobre la construcción de casas destinadas a viviendas, escuelas y talleres para la educación y reforma de menores en la Colonia de Marcos Paz" en *Revista de criminología...*, año VII, Buenos Aires, 1920, pg 632.

<sup>11</sup> "El Instituto Tutelar de menores. Su organización y funcionamiento." En *Revista de criminología...*, año VIII, Buenos Aires, 1921, pg 101.

*funcionales de esta Colonia que se ha ganado el aplauso entusiasta de quienes vienen observando de cerca su espléndida marcha ascensional*".<sup>12</sup>

Igualmente, la Colonia Olivera pretendía alcanzar el grado de establecimiento modelo en su género. Dirigida por Ismael Guerrero Cárpena se encontraba bajo la superintendencia de la Comisión de Asilos y Hospitales regionales dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores. El número de menores alojados era de 400 distribuidos en el sistema de vivienda "congregado" a diferencia al implementado en el Hogar R. Gutierrez.<sup>13</sup> Los reformatorios y hogares debían perseguir la misión de la pedagogía correccional, rehabilitando al delincuente y protegiendo al abandonado para preparar su reintegro al seno de la sociedad. Pero el estado también tenía la necesidad y el deber de crear establecimientos diversos adaptados a las diferentes situaciones, unificándose en el sistema de educación agrícola o industrial: *"Las nuevas ideas van derribando las prisiones destinadas al padecimiento sistémico de los niños, proscribiendo el castigo, para sustituirlo por medios que les procuren la corrección y la enmienda(...) para transformarlos de peligrosos y nocivos en elementos útiles a la sociedad en que han de actuar. Sólo con esos fines se concibe la reclusión de los menores, pero en casas que no tengan siquiera la apariencia de cárceles, sino de sitios agradables donde se respire un ambiente purificador"*.<sup>14</sup>

El sistema de reformatorio pensado como espacio de readaptación social de los menores se encontró estrictamente ligado a los modernos conceptos jurídicos sobre la culpabilidad e imputabilidad de los niños. La ley 10.903 encontró sustento en la labor desempeñada por Ricardo Seeber, Presidente de la Cámara de Apelaciones en lo criminal, para establecer nuevas instancias y figuras destinadas a resolver la situación de los niños judicializados y, sobre todo, para ejercer efectivamente el patronato público que acrecentó la responsabilidad de los jueces, evitando los antiguos procedimientos por los cuales *niños*

---

<sup>12</sup> Cesar Viale, *Leyes de menores ( Memoria). Anotaciones para su mejor cumplimiento en la Argentina*, Imprenta Colonia Hogar Ricardo Gutierrez, Buenos Aires, 1925, pg 24.

<sup>13</sup> Idem, pg 25.

<sup>14</sup> Costas Satumino, "Los menores ante la nueva ciencia penal y la legislación" en *Revista de criminología...*, año XV, n° 88, Buenos Aires, 1928, pg 447.

de hasta 10 años podían y debían ser declarados responsables criminalmente y sufrir penas carcelarias.<sup>15</sup>

La ley de Patronato de menores establece de hecho los tribunales de menores derivados del ejemplo de la legislación norteamericana: *“la solución ha venido de Estados Unidos con resultados tan fecundos y visibles que en poco tiempo se ha difundido por el mundo entero. La ley de tribunales de menores del estado de Illinois(...) es hoy la ley de menores de casi todas las naciones civilizadas”*.<sup>16</sup> De esta manera, se acordaron facultades ilimitadas a los jueces correccionales de instrucción y del crimen para que dispusieran preventiva o definitivamente de todo menor de 18 años acusado de delito o contravención, o víctima de ellos, que se encontrara en abandono material o moral. Ahora bien, estas nuevas ideas y proyectos tendientes a contener y transformar a los niños abandonados o delincuentes requerían la implementación de novedosas instancias judiciales, tales como la libertad vigilada y un cuerpo de delegados honorarios que podían hacer frente a la precaria red institucional de protección a la infancia. El sistema de libertad vigilada “probation” era un mecanismo complementario de la figura de Patronato, y al mismo tiempo indispensable para subsanar la escasez de establecimientos adecuados: de hecho de 600 menores bajo la disposición del juzgado correccional, más de 300 fueron beneficiados con dicha práctica.

Si bien, la libertad vigilada constituyó una de las más grandes conquistas de la política criminal moderna, su eficacia exigía una organización conveniente: *“Exige, el íntimo y perfecto conocimiento del niño, de la familia y del ambiente en que actúa; exige contar con la cooperación de instituciones complementarias y exige disponer de un cuerpo de delegados suficiente y altamente calificados, para desempeñarse en la tarea no siempre fácil, de guiar, orientar y asistir al niño”*.<sup>17</sup> El establecimiento de un cuerpo de delegados sería el camino más seguro para cumplir con las facultades y condiciones necesarias para un óptimo desarrollo de la tutela del menor a través de la libertad vigilada. La Cámara de Apelaciones en lo criminal y correccional de la Capital Federal nombró a Ernesto Nelson

---

<sup>15</sup> Ricardo Seeber, “La nueva ley de menores y su funcionamiento” en *Los tribunales de menores en Argentina; su organización en la Capital Federal por la Cámara de Apelaciones en lo criminal y correccional de acuerdo a la ley 10.903*, Publicación oficial, Buenos Aires, 1922, pg 4.

<sup>16</sup> Idem, pg 6.

<sup>17</sup> Carlos de Arenaza, *La infancia abandonada y delincuente y la Ley Agote: establecimientos e instituciones para alojamiento, observación, estudio y clasificación de menores abandonados*,

como director de dicho cuerpo a efectos de metodizar la acción sin perjudicar la autoridad de los jueces y defensores de menores. Pero el gran obstáculo que enfrentó el cuerpo de delegados honorarios fue el escaso presupuesto oficial destinado al seguimiento y tratamiento específico de cada niño. *“Los 700 liberados bajo vigilancia están a cargo de algunos delegados honorarios y de 17 rentados, de los cuales uno o dos desempeñan funciones de otra índole; de donde a cada delegado le corresponde la asistencia de un promedio de 50 niños, diseminados en todo el radio de la ciudad.”*<sup>18</sup>

La debilidad de estas nuevas figuras plantearon no sólo la dificultad para implementar los modernos métodos de estudios físicos, psíquicos y del ambiente social que exigieron los tribunales de menores, sino también pusieron en cuestión la nueva función del estado como tutor y guía de estos niños, que debido a la insuficiencia de recursos o a la descetralización de las nuevas funciones provocó, en parte, la extensión de las prácticas de detención y reclusión en los establecimientos y reformatorios.

### Límites y frustraciones.

No debieron pasar muchos años para que el polo profesional e intelectual orientado a la protección de la infancia enunciara sus primeras críticas y reformulaciones al proyecto ideado por el diputado Luis Agote y, especialmente a los primeros avances institucionales del área de minoridad.

Fueron tres los principales ejes de discusión, que comenzaron a replantear las primeras políticas públicas y, sin duda, configuraron nuevas tramas ideológicas y políticas acerca de la infancia:

- ✓ • El impacto de la nueva legislación encontró escollos y obstáculos en la modernización y completa transformación que pretendió llevarse adelante en los espacios públicos y privados de contención y detención de los menores (escuelas agrícolas, de artes y oficios, colonias, hogares, reformatorios).
- ✓ • La emergencia del Patronato público no tuvo como contracara la implementación de políticas públicas coordinadas y centralizadas a nivel nacional. Además, el poder

---

*anormales y delincuentes*, Trabajo presentado al Congreso Nacional de Servicio Social de la infancia, Buenos Aires, 1932, pg 23.

<sup>18</sup> Idem, pg 23.

ejecutivo no ejecutó el presupuesto estipulado para permitir la construcción de nuevos lugares orientados a los menores judicializados.

- La ley 10.903 estatuyó máximas facultades a los jueces en lo criminal y correccional promoviendo la aparición de nuevas instancias jurídicas. Estas determinaron una mayor burocracia y judicialización de los menores en riesgo que no lograron hacer efectiva y extensiva la protección del estado a todos los niños en situación de abandono moral o material.

Las diferentes alternativas que pudieron emplearse para ejercer la patria potestad de los niños provenientes de familias que no cumplieron con los roles que el estado había delegado en ellas, tales como la libertad vigilada o la colocación de los menores en hogares de tránsito no representaron una estrategia viable para un dirigencia política que se encontraba redefiniendo su rol de intermediación entre estado y sociedad. De tal manera, la ley terminó institucionalizando el encierro masivo de los niños en establecimientos que no siempre representaron las ideas modernas de recuperación y regeneración moral de los internos. La Alcaldía de menores concebida como casa de detención provisoria, observación y clasificación de los procesados intentó recorrer la experiencia transitada por establecimientos similares en el extranjero: la Remand House de Londres, la Tutelaire de Bruselas o los tribunales de España fueron los modelos a seguir, donde los niños no permanecían asilados más de 15 días.

① Pero la falta de establecimientos para internar el número creciente de menores, la inmovilización poco menos que definitiva de cientos de niños a disposición de los defensores y el abandono del estudio médico-psicológico de los asilados desvirtuaron sus fines, convirtiéndose en un simple depósito de menores: *“La permanencia de los asilados en la Alcaldía se prolonga por meses, cuando no por años y se encuentra bajo el contralor de las autoridades policiales”*.<sup>19</sup> El problema, entonces, se encontraba en las insuficientes instituciones, como en la falta de coordinación de las existentes: *“Ahi teneis, nuestros establecimientos oficiales para la asistencia de la infancia abandonada y delincuente; cuatro son y dependen de tres ministerios distintos: la Alcaldía, del Interior; la Colonia Olivera, del de Culto; la Colonia Hogar Ricardo Gutierrez y la Escuela de Artesanos*

---

<sup>19</sup> Idem, pg 26.

*Almafuerte, del de Justicia e Instrucción. Y si de los oficiales pasamos a los privados, nos encontramos que actúan con absoluta independencia unos de los otros...*"<sup>20</sup>

③ Por otra parte, las críticas también anclaron sobre el régimen instalado en la mayoría de los establecimientos oficiales, pues no llegaban a cumplir la misión de educar y formar a los niños en calidad de futuros ciudadanos y trabajadores: *"Desde el punto de vista doctrinario, no creo que sea el más indicado, el régimen de los grandes pabellones implantado en Marcos Paz(...) El régimen nuestro de los grandes pabellones compromete la disciplina y corrompe en ocasiones la salud física y mental de los menores internados"*.

④ <sup>21</sup> La disposición de los menores bajo el sistema "congregado", donde se entremezclan niños de diversas edades y de situaciones heterogéneas (condenados por delitos y víctimas del abandono o muerte de sus padres), era incompatible con la corrección y regeneración demandada por éstos, siendo además un sistema ligado a las tradicionales y arcaicas formas de castigo.

⑤ El funcionamiento de las actividades educativas y el tratamiento científico y racional que debía imperar en los establecimientos también encontró limitaciones que obedecían a múltiples causas: los magros presupuestos, la creciente cantidad de pequeños con diferentes problemáticas que eran enviados, la escasez de personal idóneo y capacitado, etc, *"En ellos no se hace clasificación racional de los menores; no existe un plan científico para el tratamiento educativo a que los mismos deben ser sometidos; entre los reclusos, y omitiendo las separaciones impuestas por la más elemental discreción, hay anormales, amorales, retardados, idiotas, viciosos y epilécticos; que la enseñanza escolar suministrada es deficiente, como lo es asimismo la enseñanza industrial; que el personal de las colonias Marcos Paz y Olivera carece de la competencia técnica indispensable para el desempeño de su misión; que el sostenimiento de ambas colonias es excesivamente oneroso para el país"*.<sup>22</sup>

⑥ Las construcciones exigidas por la ley 10.903, en las cuales el trabajo en talleres sería el principal elemento educativo de los menores, aún esperaban su tiempo de realización. La patria potestad del estado fue ejecutada a través de los jueces, pero aún

---

<sup>20</sup> Idem, pg 25.

<sup>21</sup> Entrevista al Doctor Jorge E. Coll, en Leopoldo Bard, *Código de menores, proyecto presentado a la Cámara de diputados en la sesión del 16 de julio de 1925*, Buenos Aires, Cámara de diputados, 1925, pg 133.

seguía siendo una asignatura pendiente la colocación de los menores en espacios adecuados

Los reformatorios o las colonias-hogares sintetizaban muchos de los atributos del castigo civilizado propios de las nuevas teorías criminológicas (privación de la libertad, indivisibilidad de la pena, respeto de la integridad física del internado) imprimiéndole un giro reformista de racionalidad utilitaria.<sup>23</sup> A partir de entonces, el ingreso de un menor a algún establecimiento debía desplazar el castigo del pasado para transformarse en un proceso de corrección gradual del pequeño, en cuya implementación el Estado tenía un papel esencial de agente transformador.

Con el transcurso de los años, la demora y la escasez de recursos generaron tensiones entre una interpretación social de la infancia señalada por numerosos intelectuales y profesionales y la lógica institucional del proyecto carcelario y de reformatorios: *“El encierro de los muchachos de más de 15 años, en colonias mal organizadas y peor dirigidas, es inútil, y más que inútil, perjudicial. A tan absurdo sistema debe sustituir el del trabajo, desarrollado en un medio de relativa libertad e impuesto no como sanción, sino como ley de la vida humana”*.<sup>24</sup>

La débil red pública de protección a la infancia, la desorganización de los hogares y establecimientos públicos y privados, la ineficaz organización del presupuesto fueron cuestiones fundamentales en el debate y en la evolución política de la cuestión social de la infancia abandonada y delincuente.

A esta situación fue correlativa la insistencia sostenida por hombres del derecho y otros profesionales en la creación y fortalecimiento de áreas judiciales específicas y singulares de la problemática infantil. Dado que las nuevas reglamentaciones y funciones portadas por los jueces, a través de la ley 10.903, no posibilitaron la plena implementación de prácticas protectoras del estado sobre la infancia abandonada y delincuente: *“¿Qué hacer entonces, con los cientos de chiquillos al margen de la ley, que no obstante hallarse en peligro moral, no podrán ser protegidos porque no delinquieron aún? De ahí, que sólo hayan disfrutado de la ley, los contraventores, los delincuentes y algunos chiquillos*

<sup>22</sup> Entrevista al Doctor Eusebio Gomez (director de la Penitenciaría Nacional), Idem, pg 150.

<sup>23</sup> Ver Lila Caimari, “Castigar civilizadamente. Rasgos de la modernización punitiva en la Argentina (1827-1930)” en Sandra Gayol y Gabriel Kessler (comp), *Violencias, delitos y justicias en la Argentina*, Manantial, Buenos Aires, 2002, pg 141-167.

*víctimas de delitos; pero el niño honesto, en peligro moral, el desgraciado que carece de padres, que ha pasado su niñez sin hogar, sin el halago y la ternura de una madre, que han pasado su existencia como sirvientes de familias extrañas, más o menos tolerantes, pero indiferentes casi siempre a su educación e instrucción.”*<sup>25</sup> Por medio de la nueva legislación, la intervención de los jueces exigía la contravención o el delito previo, lo cual no evitó el abuso ni previno la situación de los niños en riesgo moral y material; en varios trabajos contemporáneos a la ley se remarcaba la existencia de relatos falsos y documentos fraguados que posibilitaban la intervención judicial en virtud de establecer el patronato público sobre ciertos pequeños: *“Entre otros merece destacarse, el de un Director de una Escuela Pública, que con una denuncia anónima, internó en la Alcaldía a un hijo natural, de los varios que tuviera con la mujer que vivía en concubinato. Apremiado por mi interrogatorio, se declaró autor de la denuncia falsa que motivó el proceso del niño, alegando haberlo hecho, por tratarse de un reterdado mental, con tendencia a la vagancia y a la mendicidad, lo que no había ocurrido con sus otros hijos.”*<sup>26</sup>

Esta nueva falla permitió un debate orientado a pensar las atribuciones jurídicas necesarias para hacer efectivas las responsabilidades que incumbieran a las autoridades oficiales sobre la protección y patronato de los menores puestos bajo su atención. De esta manera, surgieron nuevas propuestas y miradas que intentaron profundizar la reforma iniciada en 1919 por los senderos teóricos de la nueva criminología y del derecho penal que acompañaron, desde principios del siglo XX, las reflexiones de un élite atenta a los efectos sociales producidos por las transformaciones económicas y el crecimiento urbano: Los tribunales de menores unificaron las nuevas demandas, críticas y reformulaciones a la legislación protectora de la infancia.

La legislación nacional acordó facultades ilimitadas a los jueces correccionales de instrucción y del crimen, pero no siguió los pasos transitados por el régimen norteamericano; no creó tribunales nuevos, porque la base del sistema es la elección de un juez avezado, que asuma sus funciones con un interés especial; tampoco estableció la acción judicial directa sobre los menores de mala conducta o moralmente abandonados, porque la falta de asilos había producido una aglomeración de casos imposibles de resolver.

---

<sup>24</sup> Eusebio Gómez, en Leopoldo Bard, Op. Cit, pg 154.

<sup>25</sup> Carlos de Arenaza, *La infancia abandonada y delincuente...*, Op. Cit, pg19-20.



①

La cuestión de la infancia planteaba dos problemas: por un lado, la problemática social vinculada al abandono, la mendicidad, la vagancia y el ejercicio de oficios callejeros que representaron el desgarramiento de las familias humildes, motivó la activa intención del estado por proteger y cobijar a los pequeños carentes de hogar y atención; la otra <sup>2</sup> cuestión, fue la legitimidad y la conveniencia de mantener el principio de responsabilidad penal de los menores delincuentes y de someterlos a las sanciones legales y de hecho aplicadas a los criminales adultos. El problema penal y carcelario exigía una evolución conforme a los fenómenos complejos de la vida social, evitando que infinidad de menores procesados circularan por los tribunales sin que los jueces y funcionarios prestaran la atención necesaria a sus vidas y problemas: *"Permítaseme citar un caso, para demostrar que no existiendo espíritu de filantropía y aptitudes psicológicas, la rutina invade como herrumbe esa máquina judicial creada para ser vivida con altos sentimientos. Una menor de 16 años que había sido prostituida por un hombre, obtuvo la anuencia del Juez de Instrucción y del Defensor de menores para que se casara con su corruptor."* <sup>27</sup> 1932. (as de Ee 800)

La solución llegó de experiencias jurídicas aplicadas en Europa, específicamente del modelo norteamericano que influenció fuertemente entre los profesionales argentinos: *"Existen como en la Argentina los caracteres americanos de la extensión del territorio, la inmigración y el afán de crearlo todo enérgicamente, pronto se dió cuenta de que uno de los problemas sociales- paralelo al de la educación común- era este de encauzar al niño sin hogar, que forma una multitud de fatal gravitación en la vida material y moral del país."* <sup>28</sup>

En las ciudades norteamericanas como Seattle, Saint Louis (Misouri), Los Angeles y San Francisco se adaptaron, desde finales del siglo XIX, los Tribunales de menores tratando de imponer una mirada jurídica sobre el delito y el castigo anclada en la particular situación de los niños y adolescentes. De esta manera, el procedimiento cambiaba desde la base desapareciendo para la mayoría de los casos la responsabilidad penal del menor, y al mismo tiempo todo lo malo que hace el niño: delinquir, frecuentar sitios dudosos o malas

---

<sup>26</sup> Idem, pg 21.

<sup>27</sup> Jorge E. Coll, "Legislación y tribunales para menores" en *Problemas de la infancia: infancia abandonada: infancia y delincuencia*, Museo Social Argentino, Buenos Aires, 1932, pg 19.

<sup>28</sup> Jorge E. Coll, "Proyectos de leyes sobre tribunales y protección de menores", Mensaje del Poder Ejecutivo, Buenos Aires, 1938, pg 115 .

compañías, vagar, etc, se convirtió en una transgresión a la ley imputable al mismo niño dando al juez facultades para establecer los medios para regenerar socialmente al imputado.

Otro aspecto clave de la organización de los tribunales de menores fue la centralización institucional y administrativa en un único cuerpo, coincidiendo los espacios jurídicos con los lugares donde eran alojados los niños: *“Parece innecesario enumerar las ventajas que semejante previsión ocasiona. El juez simplemente sube o baja las escaleras y al instante ya tiene al alcance de su mirada lo que quiere observar del niño o niña, en el estudio, en el trabajo, en el recreo(...) Los niños, pues, no andarían sino por alegres campos de deportes adyacentes a los pabellones y por patios llenos de luz, aire y plantas; los niños se acercarían al juez conducidos los más pequeños por personal femenino, quien los recibiría en un despacho amable pintado en colores claros, entre muebles comunes, frente a una mesa en la que no faltaría ciertamente el ramo de flores. ¡ Las flores que auyentan el malceño e invitan a sonreír!”*<sup>29</sup>

La ampliación de los resortes jurídicos para fortalecer la eficacia del patronato público sobre los menores tenía como meta primordial establecer el tribunal de menores que abarcaba la jurisdicción civil y criminal. De tal manera, se suprimían las Defensorías de menores permitiendo que los asesores entendieran en las funciones judiciales permitidas por el Código Civil. La figura del juez único, asistido por un agente fiscal y un defensor, cobraba mayor adhesión por parte de los intelectuales y profesionales, al sostener la idea del tribunal colegiado mantener la autoridad del juez; *“Las leyes de menores son, por su naturaleza, de excepción, pero no escapan a la coordinación y armonía con todo el sistema jurídico referente a las múltiples cuestiones que puedan suscitarse”*.<sup>30</sup>

Dos figuras jurídicas eran indispensables para la implementación del proyecto: la libertad vigilada y un cuerpo de delegados valiosos colaboradores del juez.

Para lograr una clara demostración de las metas y fundamentos de la propuesta de los tribunales de menores se describirán brevemente los puntos nodales del proyecto presentado por el Dr Jorge E. Coll, prestigioso jurista y conocido defensor de la infancia abandonada y delincuente, al Congreso de la Nación a mediados del año 1938.

---

<sup>29</sup> César Viale, *Código de menores...*, Op.Cit, pg 11-12.

<sup>30</sup> Jorge E. Coll, “Legislación y tribunales para menores”, Op. Cit, pg 20.

El principal objetivo de los tribunales sería comprobar el abandono material o el peligro moral en que se encontraban los menores, a fin de proceder a su protección y ejecución del patronato. La jurisdicción de los mismos, se entendía en las siguientes situaciones:

- a) Cuando un menor apareciese como autor o cómplice de un delito.
  - b) Cuando un menor cometiese faltas o contravenciones, cualquiera fuese su naturaleza, con exclusión de otra autoridad.
  - c) En todos los casos en que se deba resolver sobre la persona de un menor en estado de abandono material o peligro moral, conforme a las leyes que rigen en materia de minoridad, o cuando se infrinjan, por los menores o sus padres, tutores o por terceros, las disposiciones referentes a la instrucción y al trabajo de aquellos ; o en la aplicación de cualquier precepto legal que afecte sus derechos a consecuencia de orfandad, abandono material o peligro moral.
  - d) Cuando la conducta del menor obligue a sus padres, tutor o guardador a recurrir a la autoridad judicial.
- En las causas por faltas o contravenciones cometidas por adultos cuando afecten a menores de 18 años de edad.<sup>31</sup>

Una vez terminada la etapa de instrucción en los procesos criminales o correccionales, los jueces debían remitir una información sumaria, conteniendo la relación de los hechos concernientes a la participación del menor en la causa, al tribunal de menores. Sin perjuicio de la jurisdicción originaria, el menor detenido debía ser puesto desde el primer momento a disposición de aquel tribunal que autorizaba la comparecencia del menor, en una audiencia secreta, en caso de que fuera requerida.

La organización de los tribunales tendría un carácter unipersonal a cargo de jueces letrados. Como auxiliares se determinaba la existencia de los siguientes funcionarios: 4 secretarios abogados o escribanos, 1 inspector general de libertad vigilada, 1 subsecretario, 5 oficiales primeros, 5 auxiliares, 5 escribientes, 15 inspectores de libertad vigilada y 1 ordenanza. Además se garantizaba los servicios complementarios de médicos especialistas en psico-pedagogía, asesores de menores y agentes fiscales.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Correspondiente al artículo 2º del proyecto de ley de los Tribunales de menores. Idem, pg 118.

<sup>32</sup> Correspondiente a los artículos 5º, 6º y 7º del proyecto. Idem, pg 119.

El procedimiento sobre los menores debía ser independiente de la acción penal, evitando determinar la prisión preventiva de los niños o adolescentes, aún cuando fueran autores de delitos. Anexo a cada tribunal de menores debía funcionar un Instituto de Observación, para el estudio psico-pedagógico del menor y la investigación de las condiciones familiares y del ambiente en que ha vivido.

Más allá de las intenciones reformistas del proyecto de Jorge Coll, que complementaban las disposiciones vigentes desde 1919, la legislación protectora de la infancia exigía contemplar críticamente la situación financiera y económica para la creación de los diversos establecimientos de educación moral y enseñanza profesional. Con este fin, los reclamos se unificaron detrás de un único objetivo: la creación del Patronato nacional de menores, dando coordinación y centralización administrativa a las diversas instituciones orientadas a la niñez pública y privada: *“¿ De qué sirve una perfecta legislación que contenga todos los aspectos sociales o psicológicos de la infancia normal y anormal; qué resultado puede tener la obra del juez que pone todo su empeño en conocer a cada uno de los niños que llegan a su tribunal, si después de resuelto el caso por él y conforme a las sabias prescripciones de la ley, no tiene institutos apropiados para su educación educación moral, para realizar esa obra de ortopedia moral que es necesario efectuar pacientemente, a través de los años, para hacer de un niño un hombre bueno y útil.”*<sup>33</sup>

## **2. Hacia una política centralizada: la creación del Patronato Nacional de menores.**

La urgente necesidad de centralizar en un organismo constituido por profesionales capacitados en la gestión de asuntos relacionados con la protección de los menores abandonados moral y materialmente, así como la dirección y administración de los reformatorios y establecimientos privados y oficiales, motivaron la creación del Patronato Nacional de menores en el año 1931, tomando atentamente el proyecto presentado por el doctor Jorge E. Coll. Dicho organismo contaría con el trabajo de una comisión honoraria

designada por el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, que nombraría a los siete vocales por un período de tres años. Las autoridades designadas en el Patronato público de menores representaron la incorporación oficial de los profesionales, filántropos e intelectuales promotores de una mirada social y científica de la infancia pobre en la Argentina: Jorge E. Coll ocupó el cargo de presidente, Carlos de Arenaza la vicepresidencia 1º, ambos tuvieron una participación activa durante el debate de la problemática así como en la dirección ejecutiva de programas y proyectos destinados a la protección de los niños en peligro material y moral. La comisión honoraria se completaba con Pedro M. Ledesma (vicepresidente 2º), Carlos Broudeur, Sebastián Ghigliazza y Monseñor Gustavo J. Franceschi ( vocales) Honorio Martel ( secretario).

Las funciones inherentes al primer organismo público centralizado del área de minoridad comprendidas en el artículo 2º de su reglamento establecían amplias y variadas prerrogativas:

- a) La superintendencia de los establecimientos destinados a la protección de los menores material o moralmente abandonados, que por ley de presupuesto dependen del Ministerio de Justicia e Instrucción.
- b) Proyección de un plan general para la construcción y organización de los establecimientos tutelares que fueran necesarios en la Capital, provincias y territorios nacionales de acuerdo con o establecido por el artículo 22 de la ley 10.903.
- c) Proponer las medidas administrativas o reformas de legislación para la protección de los menores; y las reglamentaciones o leyes apropiadas para que todos los establecimientos oficiales pasaran a depender de la Comisión Honoraria con el objeto de coordinar y unificar su acción.
- d) Gestionar la admisión en establecimientos particulares de menores huérfanos o abandonados que no puedan ser alojados en establecimientos oficiales; celebrar convenios con ese objeto; vigilar el cumplimiento de los mismos; proponer la distribución de las partidas que fije la ley General de Presupuesto para la colocación de menores a intervenir en el pago de las asignaciones.
- e) Establecer un sistema de in formación sobre las leyes y las acciones oficiales sobre la problemática infantil.

---

<sup>33</sup> Jorge E. Coll, " Legislación y Tribunales...", Idem, pg 20.

- f) Intervenir y resolver en todo lo referente a donaciones o instituciones testamentarias destinadas al Patronato Nacional de menores para la creación de nuevos establecimientos o mejora de los existentes.
- g) Entender en toda cuestión concerniente a la protección de los menores abandonados, relacionándose con las instituciones similares del extranjero y tener representaciones en los Congresos y Ligas internacionales de la Infancia.<sup>34</sup>

El artículo 3º del mencionado decreto, determinaba las funciones inherentes a la Comisión honoraria con respecto a los establecimientos de su dependencia. El Patronato disponía la admisión de los menores comprendidos en la Ley 10.903, dándose preferencia a los alojados en la Alcaldía de Policía. Bajo el amparo del estado, los niños debían recibir educación integral, razón por la cual dicho organismo dictaba los planes de estudios apropiados a cada establecimiento, propendiendo a que la enseñanza fuera principalmente moral, tendiente a la formación del carácter y orientada en el aprendizaje de oficios y de labores agrícolas *acompañada de los conocimientos necesarios al obrero industrial o rural.*

<sup>35</sup> La organización de jornadas de trabajo fue un pilar fundamental de la terapia regenerativa propiciada por los establecimientos racionales y científicos comprendidos por el plan del Patronato; en este sentido se instalaban o ampliaban talleres y se impartía instrucción vinculada al régimen industrial o agrícola de los establecimientos.

La proyección de futuros planes de obras, la distribución del presupuesto y las atribuciones administrativas que establecía la figura del Patronato nacional de menores quedaron centralizadas y coordinadas en éste organismo en virtud de la protección de la infancia abandonada y delincuente.

Conforme a la nueva reglamentación nueve establecimientos oficiales se encontraban a cargo del Patronato, en los cuales se disponían 1.573 plazas para alojar niños de ambos sexos. Los institutos para varones eran seis: el más importante de ellos, modelo en su género por su organización, funcionamiento, diversidad de sus actividades y regímenes adoptados fue la Colonia Hogar Ricardo Gutierrez. Se destacaba, también, por su carácter de enseñanza técnica especializada el Establecimiento Carlos Pellegrini, en Pilar. Además se encontraban, la Escuela de artesanos "Almafuerte" de artes y oficios, la

---

<sup>34</sup> " Memoria General del Patronato Nacional de Menores", número extraordinario de la *Revista Infancia y juventud*, enero-junio, Buenos Aires, 1943, pgs 7-8.

Colonia Hogar Mariano Ortiz Basualdo, de enseñanza agrícola ganadera y talleres para industrias rurales, la Colonia Hogar "Cayetano Zibecchi" orientada a la enseñanza agrícola industrial y el Establecimiento "Los Arenales", el cual se habilitaría como internado escolar.

Los institutos para menores mujeres fueron dos: el Hogar Santa Rosa, de estudio y clasificación médico-psicológica, y la escuela granja Hogar Santa Rita del tipo familiar con casas hogares para 30 alumnas cada una <sup>36</sup>.

Bajo un conjunto de nuevas directivas, el Patronato Nacional de Menores efectivizaba la segmentación institucional del área de minoridad, iniciada a principios del siglo XX, con la institucionalización y centralización del circuito de protección, atención e internado de menores. La política del estado con respecto a la infancia intentó dar resolución a los conflictos sociales generados por la situación de un importante número de niños provenientes de hogares pobres que transitaban la ciudad, a través de la figura del Patronato y con la pérdida de la patria potestad de los padres. De esta manera, quedaba reglamentada la idea de minoridad implementándose un status distinto y asimétrico dirigido a legitimar este nuevo espacio institucional destinado al control y protección de niños-menores que se configuraban en los márgenes de la ciudad.

En el desafío de implementar el patronato a la niñez se apeló al debate teórico de significativa importancia en la configuración ideológica y discursiva de la niñez proveniente de los sectores populares. Una muestra acabada del interés de las autoridades oficiales de la Comisión del Patronato en la difusión de nuevas ideas y en la discusión de diferentes técnicas de protección de menores se plasmó en la organización de la primera Conferencia Nacional sobre la Infancia abandonada, desarrollada en septiembre de 1933 bajo el patrocinio del poder ejecutivo. En dicho evento se establecieron *las bases doctrinarias que servirán de bases a las futuras leyes protectoras de la infancia en todo el país.* <sup>37</sup> Con tal propósito, un extenso grupo de profesionales, funcionarios, intelectuales y filántropos discutieron cuestiones teóricas y prácticas orientadas a la implementación de nuevas políticas públicas para la infancia en situación de riesgo:

---

<sup>35</sup> Idem, pg 8.

<sup>36</sup> Idem, pg 49.

<sup>37</sup> "Nota de Jorge. E. Coll al Gobierno de la Nación" en *Primera Conferencia sobre Infancia abandonada y delincuente*, Patronato Nacional de menores, Buenos Aires, 1934, pg 5.

- Bases sobre las que deben sancionarse las leyes referentes a la protección de los menores: unificación del derecho protector y de tutela a nivel nacional y la implementación de los tribunales de menores .
- Sistemas de los establecimientos ( colegios en las ciudades, colonias agrícolas industriales, hogares de perseverancia para varones y mujeres)
- Acción de las Defensorías y organización de la libertad vigilada.
- Métodos pedagógicos, plan de estudios primarios y profesionales ( conocimientos teóricos-prácticos, influencia religiosa y educación patriótica, estímulos, juegos y ejercicios físicos en la formación del carácter)
- Ficha psico-pedagógica de la Colonia Hogar Ricardo Gutierrez ( Estudio de la personalidad normal y sus desviaciones).
- Preparación especializada de los funcionarios y condiciones inherentes al personal de los juzgados, defensorías, delegados y empleados de las instituciones.<sup>37</sup>

En el contexto de una sociedad cada vez más compleja e insegura, minada de nuevos problemas y ante una clase dirigente ansiosa por encontrar soluciones a la cuestión social, emergió una manera de entender y pensar la infancia donde confluyeron las preocupaciones políticas con ideas derivadas de la ciencia. La criminología positivista, la medicina legal, el derecho penal y la psiquiatría situaron y acompañaron la expansión de reformas públicas que reflejaron, también, un cambio más amplio en la relación entre el Estado y la sociedad.

---

<sup>37</sup> Op. Cit, pg 6.



## Reflexiones finales.

Este trabajo intentó analizar la problemática de la niñez abandonada y delincuente que configuró una imagen particular de la infancia popular. Aquellos niños que desertaron del sistema formal educativo encontrando en los oficios callejeros o en las actividades ilícitas un camino de sustento material fueron un claro objeto de estudio y clasificación funcional a las posibles estrategias de contención y normalización. El análisis de dicha problemática, comprendida desde una perspectiva histórica, es un intento de superar algunos enfoques que describieron la situación de la infancia de forma compartimentada o desagregada: la dimensión jurídica-legal reforzada por la visión de la psiquiatría o el campo de estudios de la educación, modelos que han transitado la evolución de la infancia en virtud de las siguientes categorías analíticas, *alumnos y menores*. A pesar de estas consideraciones, el reencuentro del investigador con el fenómeno de la infancia popular debe reconocer en la categoría de *menor* y en su respectiva área de *minoridad* una vía válida para indagar en las experiencias materiales y en las operaciones simbólicas que expresaron la situación de los niños provenientes de las clases trabajadoras.

Estamos frente a un campo novedoso que despierta múltiples desafíos: evitar abordajes fragmentados y particularizados y vincular el problema de la infancia con categorías más amplias para proponer algunas conclusiones tentativas acerca de la constitución de un saber histórico de la infancia popular. Desde esta perspectiva, se ha intentado no perder de vista un contexto más amplio de relaciones de fuerzas sociales, que se presentaron a modo de conflictos en el ámbito laboral y en tensiones sociales ligadas al pauperismo de los sectores populares, pero siendo plenamente consciente que estamos ante un campo de estudio donde las fuentes se encuentran mediadas por la visión de las autoridades, de intelectuales y personalidades influyentes de la época.

La invención de la infancia como un campo configurado por los estados modernos, desde mediados del siglo XIX en Europa y comienzos del siglo XX en Argentina, imprimió una nueva percepción del niño (visto, muchas veces, como un cambio psicológico de los vínculos parentales o una revolución sentimental) pero por sobre todas las cosas, demarcó un nuevo rol social que delineó la cuestión pública de la infancia abandonada. Los historiadores que contribuyeron a los estudios de la infancia en el escenario europeo,

durante el siglo XVIII y comienzos del siglo XIX, se esforzaron por demostrar que el abandono de niños fue una estrategia alternativa al infanticidio en momentos de cambios demográficos y crisis económica, aceptado por la comunidad y asistido por la filantropía y algunas instituciones políticas.<sup>1</sup> Pero la problemática de la infancia abandonada dentro del estado moderno configuró un carácter de interés público hacia los niños que quedaban al margen de los cuidados morales y de la atención material que debía garantizarse en el ámbito privado del hogar. Lo mismo sucedía con aquellos niños que desertaban o transitaban con dificultad la escolaridad pública básica y obligatoria.

Por tanto, la intervención del estado redefinió sus límites, ya no sólo incluyó a los niños huérfanos o abandonados, sino que incorporó la problemática de la mendicidad, la vagancia, el trabajo en las calles y la delincuencia. Fenómenos que fueron vinculados con el progreso material y el porvenir político de la nación. En la infancia, el estado encontró una zona prioritaria de operación, sin generar controversias con las ideas centrales del liberalismo que no fueron puestas en discusión. El giro operado por las autoridades políticas hacia la problemática social de los niños pobres permitió el ingreso de la esfera pública al ámbito privado de las clases trabajadoras acompañado por un diagnóstico científico de los profesionales de la época. Los reformadores sociales observaron que el hogar y ciertos ámbitos de socialización no sólo eran focos de peligrosidad social, sino, sobretudo, terreno promisorio para la reeducación y moralización de las conductas desviadas, promotoras del caos y de la tensión social y política del orden liberal de comienzos del siglo XX.

La cuestión social de la infancia abandonada y delincuente hizo emerger no sólo el estudio y el diagnóstico científico y racional del problema (en términos del cuerpo teórico del positivismo de marcada influencia sobre la élite intelectual y política), sino también la incorporación de estos sujetos en función al orden social futuro de la nación argentina, en términos de ciudadanos y trabajadores. Una operación compleja de las clases dirigentes que no sólo apuntaba a desactivar la potencial peligrosidad social y política, sino a la creación de nuevas esferas públicas destinadas a la niñez que tuvieron la función de generar en los menores la asimilación y el consenso al proyecto moderno de Nación.

---

<sup>1</sup> Louise A. Tilly, Rachel. G. Fuchs, David Kertzer, David Ransel, " Child abandonment in european history: a symposium", en *Journal of family history*, vol 17, nº 1, 1992.

Por otro lado, este trabajo ha indagado la problemática de la infancia abandonada dentro del contexto más amplio de emergencia de la cuestión social en la Argentina de comienzos de siglo. Dicho presupuesto lleva a considerar el tema de la infancia como uno de los núcleos básicos de la élite intelectual y política, pero también como un efecto colateral de la problemática obrera y de la conflictividad social que provocó un replanteo del rol del estado y de sus instancias mediadoras con la sociedad civil.

La amplia gama de tensiones sociales entre los sectores populares que formaron parte de la agenda política de las clases dominantes de principios de siglo excedió las fronteras de la cuestión obrera, presentándose como enfermedades o disfunciones sociales que ponían en discusión las costumbres, hábitos y prácticas de las clases trabajadoras en sus ámbitos privados y de esparcimiento.

De esta manera, el hacinamiento, la salud, la mendicidad o la vagancia, el rol de la mujer y la infancia delincuente y en peligro moral se convirtieron en temas centrales de los debates de la época, en una primera instancia, y en objetos obligados de reformas sociales posteriormente. Por lo tanto, el estudio de las experiencias transitadas por los niños que ejercieron algún oficio en la vía pública nos conduce al análisis de la mirada institucional, que puso en evidencia la masividad del fenómeno de la pobreza entre los miembros de las clases trabajadoras. La problemática de la infancia abandonada y delincuente ocupó un lugar central dentro de la cuestión social de principios del siglo XX. El impacto social de los niños mendigos, vagabundos, delincuentes, huérfanos y abandonados, permitió configurar nuevas estrategias públicas que operaron sobre los sectores populares. Este enfoque ejerce un enorme atractivo. Hablando en términos historiográficos, esta interpretación no sólo renueva el interés por la evolución del estado, en términos de intervención y políticas públicas, sino también, pretende explorar el campo de la infancia recurriendo a un análisis que acorte la distancia con la cuestión social y obrera argentina

La mirada ideológica-política de la élite intelectual y dirigente transitó un camino similar al de otras problemáticas de la época:

- Estudio empírico, estadísticas y diagnóstico científico de la gravedad del problema.
- Debate público en torno a las causas y efectos sobre la comunidad social y política.

- Enunciación de programas y estrategias de normalización, que redefinieron nuevos roles e instancias de intervención del estado.

En la discusión y construcción del sujeto social de los niños como menores en peligro moral o delincuentes jugaron un papel primordial los profesionales del derecho, la medicina y la psiquiatría, los filántropos, intelectuales y criminólogos positivistas. La matriz teórica del positivismo vehiculizó la construcción social-institucional de la infancia pobre. Ahora bien, el proceso de construcción de una configuración teórica-profesional de la infancia posibilitó la afluencia de múltiples interpretaciones. Si bien, los intelectuales y profesionales desplegaron mecanismos ideológicos y prácticos para reencauzar el problema del abandono y la delincuencia infantil, en un contexto particular signado por el desarrollo de las teorías positivistas y de las lecturas científicas de la realidad social, la manifiesta influencia hegemónica de dicho marco teórico no obstruyó la irrupción de miradas alternativas o complementarias provenientes de la esfera judicial, de las asociaciones filantrópicas, de la iglesia e incluso de referentes u organizaciones socialistas y anarquistas.<sup>2</sup> Los diagnósticos y programas de los reformadores sociales fueron incorporados por el estado en tanto eran considerados puntos nodales del orden futuro de la nación.

El proyecto liberal de la élite política percibió la cuestión de la infancia como elemento clave en la consolidación y en la ampliación del consenso hegemónico de un estado en transformación. Desde mediados del siglo XIX, los principales países europeos replantearon sus estrategias frente al tema de la niñez. El abandono, la delincuencia, la explotación fueron incorporados y recategorizados como cuestiones centrales de la dimensión pública. Los dos aspectos más trabajados fueron la implementación del sistema de educación pública y la situación de los niños en la industria. En otras ocasiones, la mirada sobre los niños marginales se situó dentro de interpretaciones institucionales, donde la imagen de la infancia se construyó a través de su recorrido por hogares, reformatorios o bajo la órbita de sus tutores y custodios.

El debate argentino construyó una imagen de la infancia que extendió sus antiguas fronteras de la orfandad a otras novedosas expresiones de la niñez, tales como los oficios callejeros, la mendicidad, vagancia, entre otras. Pero, también, configuró una nueva área

teórica-práctica que devino en la consolidación e institucionalización de la minoridad, que expresaba una especialización y jeraquización de la actividad positiva y civilizadora del estado. En este sentido, la ley 10903 fue expresión cabal de una moderna concepción del problema que implicó la determinación de un nuevo rol del estado. Definido en términos jurídicos y políticos, el patronato se convirtió en la alternativa oficial para encauzar los desbordes sociales provocados por el abandono moral y material que las clases obreras practicaban con sus hijos. Si bien puede ser visto como una extensión de las redes del poder a extremos antes ejercidos por organizaciones privadas o comunitarias, también jugó un papel central en la estabilidad futura del orden político y económico ideado por la élite a finales del siglo XIX.

Para los intelectuales y profesionales promotores de la protección de la infancia la ley Agote ejemplificaba un avance del estado argentino. Pero su implementación motivó la aparición de limitaciones y debilidades de un estado que comenzaba a ampliar su esfera de acción. Las contradicciones entre las expresiones técnicas-burocráticas de los intelectuales y profesionales, y las formas políticas-institucionales del patronato público se manifestaron en las tensiones generadas por la escasez presupuestaria y la deficiencia de la red de hogares oficiales.

Las primeras críticas enunciadas posibilitaron la permanencia y rediscusión de la problemática, evidenciando la implicancia e imbrincación que la infancia plantea con los tiempos sociales y políticos.

¿Cómo se adaptó el estado a las nuevas implicancias de la situación de la infancia?

En 1930, la aparición del Patronato Nacional de menores trajo consigo la idea de crear una institución centralizada y nacional para reencauzar e implementar políticas públicas hacia los menores en riesgo. Esto consolidó finalmente la segmentación institucional de la minoridad.

Sin duda, el avance de la figura del patronato implicó cambios en la experiencia cotidiana de las familias populares, para las cuales se conformaron nuevos recorridos, nuevas autoridades y profesionales encargados de diagnosticar su estado físico, ambiental y social. Los formularios a los que hemos podido acceder los historiadores, quizás,

---

<sup>2</sup> Las visiones e interpretaciones del socialismo y del anarquismo no fueron analizadas, en particular, en este trabajo debido a su escasa difusión en el proceso de debate y construcción de

representaron una zona de tensión para el imaginario popular y sus prácticas consuetudinarias. Muchos de los hábitos de las clases populares, considerados nocivos por la élite, fueron estrategias válidas para la supervivencia y sustento económico de la estructura familiar en tiempos de crisis económica y desempleo. Dichas transformaciones legales y jurídicas redefinieron roles y funciones del estado hacia la infancia abandonada y delincuente, pero, inevitablemente, habrán generado tensiones, luchas, conflictos y resistencias.

Cabe la posibilidad de pensar a la infancia al margen de la mirada institucional. ¿Es ésta una condición obligada para un estudio más autónomo y crítico de la problemática?

En el diagnóstico y definición política de las estrategias públicas convergieron diversas posturas (filántropos, intelectuales positivistas, representantes políticos) que dejaron como legado una concepción de los menores y la estructuración de un polo asistencial público, que extendió la red estatal de organizaciones y puso bajo la orbita del estado las instituciones privadas de caridad.

El recorrido histórico de la problemática de la infancia abandonada y delincuente durante las primeras décadas del siglo XX, no sólo posibilita repensar nuevos roles y funciones de un estado que comenzaba a reformular sus interpelaciones con los sectores populares. Nos permite, también, observar de manera crítica las actuales redes y figuras públicas inadecuadas e indefinidas frente a un nuevo impacto social de la infancia marginal.

En este contexto resulta difícil un enfoque unilateral que encuentre en el surgimiento de las políticas públicas de la niñez tan sólo un reforzamiento del dominio político de la élite sobre el plano privado de la familia obrera.

El patronato público de menores, hoy en día, se encuentra desbordado por novedosas formas de marginalidad y exclusión social, resultantes de extensos períodos de recesión, altos porcentajes de desocupación, abandono de programas oficiales y subejecución y corrupción sobre ajustados presupuestos nacionales. Más allá de los acuciantes problemas de financiamiento y de los ajustes de los aparatos, la esfera pública se enfrenta a una inadaptación de los viejos métodos de gestión de lo social ante las nuevas formas de pobreza. La figura del patronato y la red de institutos y reformatorios manifiestan visibles signos de inoperancia en el tratamiento de la actual problemática infantil, con

---

políticas públicas.

mayor conexión con la exclusión antes que con las disfunciones sociales en períodos de crisis económicas.

La desarticulación de las redes públicas de contención y el desmoronamiento del estado social argentino, a partir del impulso neoliberal de los años 90' del siglo XX, ha colocado en el centro de la opinión pública la nueva problemática infantil en sus múltiples dimensiones: abandono moral (chicos de la calle) y material (desnutrición), delincuencia, analfabetismo o deserción escolar, explotación laboral y abuso sexual.

El colapso del sistema de minoridad se manifiesta, actualmente, en la extensión de estrategias comunitarias y de organizaciones privadas de defensa de los derechos de los niños. Si bien, desde la dimensión jurídica el estado argentino incorporó tratados internacionales en la reforma constitucional de 1994, esta situación no tiene correlato en la discusión y adecuación de políticas y programas oficiales frente a la actual situación de la niñez. Frente a esta situación numerosas organizaciones no gubernamentales junto a profesionales del área intentan avanzar en la exploración de nuevas formas y categorías para asumir una intervención funcional a la actual masividad del pauperismo entre los niños de los sectores populares. En un contexto de desocupación masiva y crecimiento de la exclusión, la reflexión y el debate político e intelectual debería superar la anacrónica visión de los programas sociales como compensadores de disfunciones temporales, permitiendo repensar nuevos procedimientos de intervención del estado, no sólo orientados a normalizar sino a insertarlos en el orden social.

En el período analizado emergió la cuestión social de la infancia. Primero, como debate público y luego con la implementación del patronato estatal, que determinó nuevos roles, figuras e instituciones públicas. Sin duda, durante los años siguientes, la infancia no habrá estado ajena a los avatares políticos y a las transformaciones del estado y la economía. La evolución y la trayectoria de la institucionalización de la problemática infantil dejan senderos abiertos para futuras investigaciones que pretendan analizar la evolución de la problemática social de los sectores populares y la concepción e intervención de la esfera estatal.

Este fue un intento de rastrear en los orígenes de la cuestión de la infancia dentro de un contexto de transformación y redefinición del rol y atribuciones del estado argentino.

## **Bibliografía.**

Philippe Ariés, *El niño y la vida familiar en el Antiguo Régimen*, Madrid, Taurus, 1987.

----- La infancia” en *Revista de Educación*, nº 281, Ministerio de Educación, Madrid, 1986.

Diego Armus, “ Consenso, conflicto y liderazgo en la lucha contra la tuberculosis. Buenos Aires 1870-1950” en Juan Suriano ( comp) *La cuestión social en Argentina, 1870-1943*, La Colmena, Buenos Aires, 2000.

----- *Curar, persuadir, gobernar. La construcción histórica de la profesión médica en Buenos Aires, 1852-1886*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 1999.

Diego Armus y Jorge Enrique Hardoy, “ Conventillos, ranchos y casa propia en el mundo urbano del novecientos” en Diego Armus ( comp) *Mundo urbano y cultura popular. Estudios de Historia Social Argentina*, Sudamericana, Buenos Aires, 1990.

María Cecilia Bravo “ Liberales, socialistas, Iglesia y patronos frente a la situación de los trabajadores en Tucumán” y Agustina Prieto; “ Usos de la cuestión obrera. Rosario, 1901-1910.” En Juan Suriano ( comp) *La cuestión social en la Argentina, 1870-1943*, La Colmena, Buenos Aires, 2000.

Robert Bremmer, *Desde lo más bajo. El descubrimiento de la pobreza en Estados Unidos*, Ministerio de trabajo y seguridad social, Madrid, 1993.

Lila Caimari, “ Castigar civilizadamente. Rasgos de la modernización punitiva en la Argentina (1827-1930)” en Sandra Gayol y Gabriel Kessler ( comp), *Violencias, delitos y justicias en la Argentina*, Manantial, Buenos Aires, 2002.

Sandra Carli, “El campo de la niñez. Entre el discurso de la minoridad y el discurso de la educación nueva” en AA.VV, *Escuela, democracia y orden (1936-1943)*, dir. por Adriana Puiggrós, Galerna, Buenos Aires, 1992.

----- “ Infancia y Sociedad: la mediación de las asociaciones, centros y sociedades populares en educación, 1880-1930” en Adriana Puiggrós( direc), *Estado y sociedad civil en los orígenes del sistema educativo argentino*, Tomo II, Galerna, Buenos Aires, 1991.



----- *Niñez, pedagogía y política. Transformaciones de los discursos acerca de la infancia en la historia de la educación argentina entre 1880 y 1955*, Miño y Dávila, Buenos Aires, 2002.

Robert Castel, *La metamorfosis de la cuestión social*, Paidós, Buenos Aires, 1997.

Eduardo O. Ciafardo, *Los niños en la ciudad de Buenos Aires ( 1890-1910)*, CEAL, Buenos Aires, 1992.

Jacques Donzelot, *La policía de las familias*, Pre- Textos, Valencia, 1979.

Ricardo Falcón, “ Políticas laborales y relación estado-sindicatos en el gobierno de Hipólito Irigoyen ( 1916-1922) en Juan Suriano ( comp.) *La cuestión social en la Argentina, 1870-1943*, La Colmena, Buenos Aires, 2000.

Jean-Louis Flandrin, *Orígenes de la familia moderna*, Crítica, Barcelona, 1979.

Michel Foucault, *Vigilar y castigar. El nacimiento de la prisión*, Siglo XXI, Buenos Aires, 1989.

Fabio. A. Gonzalez, “ Niñez y beneficencia: Un acercamiento a los discursos y las estrategias disciplinarias en torno a los niños abandonados en Bs As...(1900-1930) “ en J.L. Moreno ( comp), *La política social antes de la política social. Caridad, beneficencia y política social en Buenos Aires, siglos XVII a XX*, Prometeo, Buenos Aires, 2000.

Ricardo González Leandri, “ Notas acerca de la profesionalización médica en Buenos Aires durante la segunda mitad del siglo XIX” en Juan Suriano ( comp) *La cuestión social en Argentina, 1870-1943*, La Colmena, Buenos Aires, 2000.

Ricardo González Leandri, “ La profesión médica en Buenos Aires: 1852- 1870” en Mirta Lobato, *El progreso, la modernización y sus límites ( 1880- 1916)*, Sudamericana, Buenos Aires, 2000.

Leandro Gutierrez, “ Condiciones de la vida material de los sectores populares en Buenos Aires, 1880-1914” en *Revista de indias* , nº 163-164, Sevilla, 1986.

----- “ Condiciones materiales de vida de los sectores populares en el Buenos Aires finisecular” en *De historia e historiadores: homenaje a José Luis Romero*, Siglo XXI, México, 1982.

----- en colaboración con Juan Suriano “ Vivienda política y condiciones de vida de los sectores populares. Buenos Aires 1880-1930” en *Instituto histórico de la ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, 1985.

- Donna Guy, *El sexo peligroso*, Sudamericana, Buenos Aires, 1994,
- “ Niñas en la cárcel. La casa correccional de mujeres como instituto de socorro infantil”, en Fernanda Gil Lozano, Valeria Silvina Pita, María Gabriela Ini (comp) *Historia de las mujeres en la Argentina*, vol II, Taurus, Buenos Aires, 2000.
- “ Niños abandonados en Buenos Aires y el desarrollo del concepto de la madre (1880-1914)” en Lea Fletcher ( comp) *Mujeres y cultura en la Argentina del siglo XIX*, Feminaria, Buenos Aires, 1994,
- Ernesto Isuani, *Los orígenes conflictivos de las políticas sociales en Argentina*, CEAL, Buenos Aires, 1985.
- Jorge Francisco Liernur, “ La construcción del país urbano” en Mirta Zaida Lobato ( Dir.) *El progreso, la modernización y sus límites ( 1880-1916)*, Nueva Historia Argentina, Sudamericana, Buenos Aires, 2000.
- Mirta Zaida Lobato, “ Entre la protección y la exclusión: Discurso materna y protección de la mujer obrera argentina 1890-1934” En Juan Suriano, *La cuestión social en Argentina, 1870-1943*, La Colmena, Buenos Aires, 2000.
- Lloyd de Mause, *Historia de la infancia*, Alianza, Madrid, 1994.
- Matilde Alejandra Mercado, *La primera ley de trabajo femenino. La mujer obrera (1890-1910)*, CEAL, Buenos Aires, 1988.
- “ Minoridad en la Argentina”, *Proyecto: chicos de la calle*, PRONATASS ( Programa nacional de asistencia técnica para la administración de los servicios sociales en la República Argentina), Buenos Aires, 1993.
- Francine Muel, “ La escuela obligatoria y la invención de la infancia anormal” en Jacques Donzelot, *Espacios de poder*, Ediciones La Piqueta, Madrid, 1991.
- Marcela Alejandra Nari, “ El feminismo frente a la cuestión de la mujer en las primeras décadas del siglo XX” en Juan Suriano ( comp), *La cuestión social en Argentina, 1870-1943*, La Colmena, Buenos Aires, 2000.
- María Dolores Quaglia, “ Corrupción y prostitución en Buenos Aires ( 1870-1914) en José Luis Moreno ( comp) *La política social antes de la política social. Caridad, beneficencia y política social en Buenos Aires, siglos XVII a XX*, Trama Editorial-Prometeo, Buenos Aires, 2000.
- Hector Recalde, *La iglesia y la Cuestión social ( 1874- 1910)*, Ceal , Buenos Aires, 1985.

José Ingenieros, "Los niños vendedores de diarios en nuestra delincuencia precoz", en *Anales del Patronato de la Infancia*, Año XIII, tomo XIII, Buenos Aires 1905.

*Legislación atinente a la niñez en las Américas ( comp)*, Instituto interamericano del niño, OEA, Depalma, Buenos Aires, 1995.

Alberto Meyer Arana, *Por el niño pobre*, Buenos Aires, 1904.

----- "La beneficencia en Buenos Aires. Estudio sobre el desenvolvimiento de las instituciones de Caridad en Buenos Aires desde el primer hospital fundado en 1611 hasta el año 1909", en *Censo de la Ciudad de Buenos Aires*, vol III, 1909.

----- *La caridad en Buenos Aires*, Buenos Aires, 1911.

*Problemas de la infancia*, M. S.A, Buenos Aires, 1932.

*Protección a la infancia; antecedentes para el estudio de una ley*, Patronato de la Infancia, Buenos Aires, 1908,

Alfredo Palacios, *Legislación del trabajo: mujeres y niños*, Buenos Aires, 1908,

Alfredo Palacios, *Discursos parlamentarios*, F. Sempere y Compañía Editores, Valencia, 1909.

*Primera Conferencia sobre Infancia abandonada y delincuente*, Patronato Nacional de menores, Buenos Aires, 1934.

Rafael Sajon y José. P. Achard, *Situación de la legislación relativa a la minoridad en Latinoamérica*, Instituto interamericano del niño, OEA, Montevideo, 1965,

Ricardo Seeber, " La nueva ley de menores y su funcionamiento" en *Los tribunales de menores en Argentina; su organización en la Capital Federal por la Cámara de Apelaciones en lo criminal y correccional de acuerdo a la ley 10.903*, Publicación oficial, Buenos Aires, 1922,

Cesar Viale, *Leyes de menores ( Memoria). Anotaciones para su mejor cumplimiento en la Argentina*, Imprenta Colonia Hogar Ricardo Gutierrez, Buenos Aires, 1925,

Jorge N. Williams, *Protección de la infancia. Bases para un proyecto de ley*, Buenos Aires, 1899.

Diario de sesiones de Diputados, 1912, tomo I.

Diario de sesiones de la Cámara de Diputados, 1916, tomo II.

Diario de sesiones de Diputados, 1919, tomo II y III.

Diario de sesiones de la Cámara de senadores, 1919, tomo I.

Dirección de Referencia Legislativa, " Régimen penal de la minoridad" en *Elementos para la acción legislativa*, año 1, nº 8, Buenos Aires, 1996.

" Memoria General del Patronato Nacional de Menores", número extraordinario de la *Revista Infancia y juventud*, enero-junio, Buenos Aires, 1943,

### Libros y otras publicaciones.

Carlos de Arenaza, *Protección del estado a los menores abandonados. El trabajo de los menores en la vía pública. Delincuencia juvenil. Escuelas y reformatorios*, Buenos Aires, 1925.

----- *La infancia abandonada y delincuente y la Ley Agote: establecimientos e instituciones para alojamiento, observación, estudio y clasificación de menores abandonados, anormales y delincuentes*, Trabajo presentado al Congreso Nacional de Servicio Social de la infancia, Buenos Aires, 1932.

Leopoldo Bard, *Código de menores, proyecto presentado a la Cámara de diputados en la sesión del 16 de julio de 1925*, Cámara de diputados, Buenos Aires, 1925.

Luis Carranza, *Contribución al estudio de discernimiento en los menores delincuentes*, Tesis de doctorado, Facultad de Medicina, Buenos Aires, 1917.

Jorge. E. Coll, " Legislación y tribunales para menores en *Infancia abandonada*, M. S. A, Buenos Aires, 1932,

----- "Legislación y tribunales para menores" en *Problemas de la infancia: infancia abandonada: infancia y delincuencia*, Museo Social Argentino, Buenos Aires, 1932.

----- " Proyectos de leyes sobre tribunales y protección de menores", Mensaje del Poder Ejecutivo, Buenos Aires, 1938.

Benjamin Dupont, *Patronato y asistencia de la infancia*, Patronato de la Infancia, Buenos Aires, 1894

Oscar Terán, " El pensamiento finisecular ( 1880-1916), en Mirta Zaida Lobato, *El progreso , la modernización y sus límites ( 1880-1916)*, Sudamericana, Buenos Aires, 2000.

----- *En busca de la ideología argentina*, Catálogos, Buenos Aires,1986.

Louise A. Tilly, Rachel. G. Fuchs, David Kertzer, David Ransel, " Child abandonment in european history: a symposium",en *Journal of family history*, vol 17, nº 1, 1992.

Mirta Lenis de Vera, " Fuero de menores en el derecho colonial. Antecedentes históricos del Patronato" en *Cuadernos de Familia*, enero- diciembre, Buenos Aires,1989, vol 6, nº 1, 2 y 3

Eduardo Zimmerman, *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina*, Sudamericana- Universidad de San Andrés, Buenos Aires, 1995.

## **Fuentes.**

### **Revistas y Publicaciones periódicas.**

Archivos de psiquiatría y criminología,

Diario La prensa.

Boletín del Museo Social Argentino.

Jurisprudencia Argentina.

Revista de criminología, psiquiatría y medicina legal.

Revista de derecho, historia y letras,

### **Documentos oficiales.**

Censo General de la Ciudad de Buenos Aires, 1904.

Censo general de Población, edificación,comercio e industrias de la ciudad de Buenos Aires, 1910, volumen II y III.

Censo nacional de 1914, volumen X.

Departamento nacional del trabajo, *Leyes de descanso dominical. Reglamentaciones del trabajo de mujeres y menores, y orgánica*, Buenos Aires, 1913.

Diario de sesiones de la Cámara de diputados, 1910, tomo I y II.

Diario de sesiones de la Cámara de Diputados, 1911, tomo I.

Luis Alberto Romero, " Buenos Aires en la entreguerra: libros baratos y cultura de los sectores populares" en Diego Armus ( Comp) *Mundo urbano y cultura popular. Estudios de historia social argentina*, Sudamericana, Buenos Aires, 1990.

Pierre Rosanvallon, *La nueva cuestión social. Repensar el estado providencia*, Manantial, Buenos Aires, 1995.

Beatriz Ruibal, *Ideología del control social, Buenos Aires 1880-1920*, CEAL, Buenos Aires, 1993.

-----" El control social y la policía de Buenos Aires, 1880-1920" en *Boletín*, nº 2, Instituto de historia argentina y americana Dr Emilio Ravignani, Buenos Aires, primer semestre, 1990.

Ricardo Salvatore, " Criminología positivista, reforma de prisiones y la cuestión social/ obrera en Argentina" en Juan Suriano ( comp.), *La cuestión social en Argentina, 1870-1943*, La Colmena, Buenos Aires, 2000.

----- " Sobre el surgimiento del estado médico-legal en la Argentina (1890-1940), *Estudios Sociales*, nº 20, primer semestre 2001.

Edward Shorter, *El nacimiento de la familia moderna*, Anesa, Buenos Aires, 1977.

Carlos Sorá, " Nuevo fuero para viejos problemas: Los primeros pasos del Tribunal de Menores a través de un caso" en José Luis Moreno ( comp), *La política social antes de la política social*, Trama Editorial, Buenos Aires, 2000.

Lawrence Stone, *Familia, sexo y matrimonio en Inglaterra, 1500-1800*, FCE, México, 1990; *El pasado y el presente*, FCE, México, 1986.

Juan Suriano, *La huelga de inquilinos de 1907*, CEAL, Buenos Aires, 1983.

----- " Niños trabajadores. Una aproximación al trabajo infantil en la industria porteña de comienzos del siglo 2 en Diego Armus ( comp) *Mundo urbano y cultura popular. Estudios de historia social argentina*, Sudamericana, Buenos Aires, 1990.

----- " El estado argentino frente a los trabajadores urbanos: política social y represión, 1880-1916", *Anuario*, nº 14, Universidad Nacional de Rosario, 1991:

----- *La cuestión social en la Argentina, 1870-1943*, La Colmena, Buenos Aires, 2000.

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES  
FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS  
Dirección de Bibliotecas