

En Llobet, Valeria, *Pensar la infancia desde América Latina: un estado de la cuestión*,. Buenos Aires (Argentina): Clacso.

“En los albores de lo institucional. La gestación de instituciones de reforma para menores en Argentina”.

Zapiola, María Carolina.

Cita:

Zapiola, María Carolina (2013). *“En los albores de lo institucional. La gestación de instituciones de reforma para menores en Argentina”*. En Llobet, Valeria *Pensar la infancia desde América Latina: un estado de la cuestión*,. Buenos Aires (Argentina): Clacso.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/maria.carolina.zapiola/2>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pZso/xV1>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Zapiola, María Carolina*, “En los albores de lo institucional. La gestación de instituciones de reforma para menores en Argentina”, en Llobet, Valeria et. alt comp., *Pensar la infancia desde América Latina: un estado de la cuestión*, Buenos Aires, CLACSO, 2013; ISBN 978-987-1891-78-8, pp. 159 a 183.

En Argentina, las décadas finales del siglo XIX y las primeras del XX resultaron cruciales para la definición de las categorías modernas de “infancia” y “niñez”¹. En efecto, al calor del proceso de construcción de un Estado nacional centralizado, y con el fin de lograr la ansiada inserción del mismo en la senda del progreso, los sectores dirigentes encontraron fundamental dotar a los niños del territorio de las capacidades necesarias para transformarse en ciudadanos y trabajadores honrados o en buenas madres de familia cuando llegaran a la adultez. Conforme al ejemplo occidental, tal aspiración condujo -no sin virulentos debates- a la sanción de una Ley de Educación Común en 1884 (Ley n° 1.420), que estipulaba el acceso de los niños de seis a catorce años a la educación por medio de la creación de un sistema público, obligatorio y gratuito de instrucción.

A partir de entonces, e independientemente de su efectiva incidencia en la práctica, la Ley 1.420 se transformó en el referente imaginario por excelencia para la constitución de los discursos y de las representaciones sobre la infancia de los contemporáneos y de sus descendientes, siendo una de las consecuencias de la amplísima difusión y aceptación de su mandato estructurante -“un niño, un alumno de escuela pública”- la oclusión de las experiencias infantiles alternativas a las que ella auspiciaba. En los últimos años, sin embargo, numerosas investigaciones han podido ver más allá de los eneguedores destellos irradiados por sus promesas y han demostrado que las décadas inaugurales del sistema público de instrucción no fueron, en realidad, el marco para la definición de un único tipo de infancia, sino el contexto de cristalización de una percepción dicotómica del universo de la infancia que distinguía entre *los niños* (menores de edad inscriptos en el marco de las relaciones familiares, alumnos o trabajadores según su posición social) y *los menores* (término con el que pasaron a ser denominados en forma creciente los niños que no encajaban en las pautas de socialización familiar, trabajo, educación, ocio, sexualidad y conducta que las élites consideraban aceptables para los sectores más jóvenes de la población).²

En el presente artículo buscaremos analizar el momento inicial de la instalación y la difusión entre el funcionariado argentino de la idea de que era necesario crear instituciones estatales especiales, *diferentes a la escuela*, para recluir y educar allí a los menores varones. En estrecha vinculación con esa cuestión, procuraremos reconstruir los pasos que condujeron al primer ensayo vinculado a esas expectativas, es decir, a la creación del Asilo Correccional de Menores en la Capital Federal en 1898. Nos

* Investigadora-docente del Área de Historia del Instituto de Ciencias- Universidad Nacional de General Sarmiento- Argentina.

¹ En adelante prescindiremos del entrecomillado de los términos “infancia”, “niñez” y “minoridad” en el entendimiento de que constituyen categorías simbólicas.

² Para los trabajos señeros en esta temática ver Carli (2002), Carreras (2005), Ciafardo (1990) y Ríos, y Talak (1999).

interesará dar cuenta de las condiciones ideológicas, teóricas y culturales, pero sobre todo materiales, que permitieron que la idea de institución de reforma comenzara a instalarse entre las élites como una solución idónea para la cuestión de la minoridad, y entender con qué objetivos y cualidades invistieron a lo institucional a lo largo de la década de 1890.³

La muy puntual exploración que aquí encaramos se vincula con el objetivo general de nuestra investigación, a saber, el estudio de las condiciones que permitieron la segmentación de la infancia argentina en dos grupos, los niños y los menores, de las modalidades que adquirió tal proceso, y de sus implicancias en el establecimiento de políticas públicas específicas para menores entre las décadas de 1880 y 1930. Si previamente abordamos el proceso de constitución de la categoría menor desde los puntos de vista semántico y legal, haciendo hincapié en la centralidad que tuvieron en el mismo las propuestas legislativas de patronato estatal –y su corolario, la Ley de Patronato de Menores- y los discursos científicos referidos a la anormalidad y a la regeneración infantil (Zapiola, 2007), en nuestra actual investigación nos ocupamos de reconstruir el entramado institucional que comenzó a estructurarse en la misma etapa y que también resultó fundamental para que la minoridad tomara cuerpo.

Nuestra intención es demostrar que, del mismo modo en que la niñez o la infancia, en sus formulaciones modernas, inscribieron e inscriben su posibilidad de ser imaginadas, interpeladas, gestionadas y vividas no sólo en la existencia de seres de corta edad o en las representaciones y discursos sociales que los tienen como objeto, sino que se construyen muy especialmente a lo largo de ciertos decursos existenciales e institucionales prefigurados socialmente -en particular, el pasaje por la escuela-, dotar a la minoridad de entidad y de especificidad con respecto a la infancia *normal* también requirió de un proceso de ideación y de creación de espacios particulares por los que los menores debían transitar.⁴ Después de todo, los niños tenían su escuela, pero para los menores... ¿qué institución?

Un lugar para los menores

La multiplicación de investigaciones recientes ocupadas de las relaciones entre el Estado, por una parte, y las familias, niños y jóvenes, por otra, ha permitido comenzar a distinguir periodos en lo que hace a la historia de las políticas públicas para la niñez y la minoridad. Como resultado, se ha logrado establecer que los años que van desde mediados de la década de 1870 hasta fines de la década de 1920 constituyen un momento fundacional de tales políticas, puesto que en su transcurso el Estado se dotó de una serie de recursos legales e institucionales que permitieron una notable ampliación de sus prerrogativas sobre los menores de edad y sus familias (Aversa, 2006; Colangelo, 2011; Lionetti, 2007; Stagno, 2010). Por supuesto, este proceso de casi medio siglo

³ Este artículo constituye una parte del Capítulo 3 de nuestra tesis doctoral “*Un lugar para los menores. Patronato estatal e instituciones de corrección, Buenos Aires, 1890-1930*”. Por razones de espacio no hemos incluido el análisis de la población, autoridades, funcionamiento y actividades cotidianas del Asilo de Corrección de Menores Varones durante los años de su funcionamiento, es decir, entre 1898 y 1905.

⁴ Un análisis iluminador e insoslayable para esta problemática Vianna (2007).

conoció algunos momentos de particular condensación de ideas, propuestas y realizaciones. En relación a los menores, uno de ellos se dio durante la década de 1890, cuando logró articularse el primer proyecto de tutela estatal de menores (1896) –cuyo fracaso no es relevante para el tipo de análisis que proponemos aquí⁵ y se concretó la fundación del Asilo de Corrección de Menores Varones de la Capital (1898).

Lo que sigue constituye, en esencia, la exploración de un proceso que tomó cuerpo durante los años noventa, sin el cual la apertura del Asilo, y, en términos más generales, la definición de la categoría minoridad resultan impensables, como fue el inicio de la separación imaginaria y espacial de los menores varones puestos bajo control estatal y detenidos por motivos diversos, tanto de los hombres adultos como de las mujeres y las niñas. Cuánto le cupo a la apropiación y difusión de las nuevas corrientes científicas por parte de ciertos agentes estatales y cuánto a las patentes e insalvables insuficiencias del entramado contemporáneo de atención de los menores “pobres”, “huérfanos”, “abandonados”, “delincuentes”, “viciosos” y/o “vagos” en la formulación y apertura de los primeros espacios institucionales públicos dedicados exclusivamente a la reclusión de los niños así caracterizados es algo difícil de distinguir.

En realidad, si los postulados del penitenciarismo primero y los de la criminología positivista un poco más tarde se transformaron en recursos intelectuales constitutivos del problema de la minoridad y del diseño de políticas estatales de tutela y represión de menores, en el caso que nos ocupa, las carencias y contradicciones que habitaban el circuito de amparo y penalización de la “infancia abandonada y delincuente” eran de tal hondura que impelieron a los funcionarios que formaban parte del mismo, participaran o no de los nuevos paradigmas interpretativos, a solicitar con denuedo la creación de algún espacio estatal al cual poder enviar a los menores.

En tal sentido, no puede sorprender que quienes sostuvieron el reclamo más pertinaz de la década en pos de una solución institucional para el problema de la minoridad hayan sido los funcionarios más directamente afectados por la inexistencia de tal lugar, es decir, los defensores de menores, que para la época fungían como una suerte de articuladores de gran parte del circuito público-privado por el que transitaban los niños ajenos a los decursos prefigurados como ideales para la infancia. En la ciudad de Buenos Aires, dos defensores -uno por la “Sección Sud” y otro por la “Sección Norte”- y sus asesores letrados estaban a cargo de la guarda y protección oficial de los niños y jóvenes huérfanos, abandonados o maltratados por sus padres, es decir, de los menores de edad desvinculados de sus núcleos familiares. Dichos funcionarios del Ministerio Pupilar, dependiente del Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública, entraban en contacto con los niños que supuestamente se hallaban en esas condiciones por medio de derivaciones de los jueces, aunque mayormente lo hacían por denuncias y entregas de particulares o como resultado de la acción de la Policía de la Capital, que

⁵ La primera propuesta para que “los menores de edad, que no tuviesen padres ni tutores, y los que, teniéndolos, fuesen material ó moralmente abandonados por éstos, [quedaran] bajo la protección del estado” fue presentada por el diputado Antonio Obligado en 1896. “Proyecto de Ley”, en *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados. Año 1896* –en adelante *DSCD*–, Buenos Aires, Cía. Sudamericana de Billetes de Banco, 1896, Tomo I, sesión del 21/9/1896, p. 900.

podía detener a los niños que encontrara en la vía pública sin tener oficio conocido, que carecieran de padres o tutores o que perturbaran el orden social por medio de la violación de las ordenanzas municipales y las órdenes del día de la Policía.

La misión de los defensores era tratar de colocar “convenientemente” a los menores que quedaban bajo su amparo “de modo que sean educados ó se les dé algún oficio ó profesión que les proporcione medios de vivir”, para lo cual los remitían a asilos de beneficencia o a casas correccionales para mujeres, o los colocaban en casas de familias o establecimientos que los empleaban en tareas domésticas y laborales, previa firma de un contrato en el que los guardadores se comprometían a brindarles un salario, alimento, vestido, educación e instrucción moral y religiosa.⁶ Como hasta fines del siglo XIX no existían en la ciudad locales específicos a disposición de los defensores donde colocar a los niños y jóvenes detenidos por “vagancia” o por contravenciones, ni tampoco a los huérfanos o “abandonados” para quienes no encontrarán sitio en los superpoblados asilos de beneficencia, muchos de éstos iban a parar a la Cárcel Correccional de la Capital o a la Penitenciaría Nacional junto con los menores procesados o condenados por la comisión de delitos, por lo cual el hacinamiento, la promiscuidad con los adultos y la falta absoluta de actividades adecuadas a su edad, o sea, la incapacidad para producir la regeneración, constituyeron las cualidades distintivas del encierro infantil durante la etapa.⁷

Ante este estado de situación, y en función de las nuevas claves de lectura a partir de las cuales lo descifraban, para fines del siglo XIX numerosos funcionarios comenzaron a señalar que convenía y competía al Estado asumir el problema de los “menores abandonados y delincuentes” como propio en vez de delegarlo en la beneficencia, y a demandar el reemplazo de las insuficientes, inadecuadas, e incluso contraproducentes prácticas de amparo y corrección de niños y jóvenes por otras más acordes a los mandatos científicos y a los imperativos sociales.

Efectivamente, los problemas del entramado legal-institucional de amparo y castigo de los menores eran considerables y se los sabía de imposible solución. Para comenzar, la posición de los funcionarios que operaban –o de quienes se esperaba que lo hicieran– como nexos entre los jueces, la Policía, las instituciones asilares o carcelarias, las familias y los niños era francamente incómoda. Los defensores y sus escasos asistentes eran empleados mal pagos y desbordados por la cantidad y la diversidad de tareas con las que debían enfrentarse cada día, de lo cual constituye un indicio la altísima tasa de rotación en el puesto que caracterizó a los defensores de la Sección Sud, que en ningún caso permanecieron más de dos años en el cargo, y a veces ni siquiera un año entero. Del clima que cotidianamente se respiraba en las defensorías

⁶ “Ley orgánica, número 1893, de la administración de justicia de la Capital de la República, del 12 de noviembre de 1886”, en Jorge y Meyer Arana (1908: 184-185, Tomo I).

⁷ En relación a los menores procesados y condenados por la comisión de delitos, el Código Penal de 1887 establecía su inimputabilidad si tenían menos de 10 años, en tanto los que tenían entre 10 y de 15 años podían ser juzgados como adultos si se demostraba que habían actuado con discernimiento. No podía condenárselos a presidio ni aplicarse contra ellos la pena de muerte, sino enviarlos a prisiones o penitenciarías a cumplir un tercio de la pena que por el mismo delito hubiera correspondido a un adulto. “Código Penal. Disposiciones relativas á los menores de edad y jurisprudencia de los tribunales. Libro Primero. Sección II”, en Jorge y Meyer Arana (1908).

y de *algunos* de los menesteres que debían enfrentarse cada jornada nos brindan una idea parcial las palabras del Defensor Mariano E. Saubidet:

“La gran concurrencia de personas que afluye á esta Defensoría hizo imprescindible tomar alguna medida para evitar los desórdenes que entre la concurrencia se producían motivado por el natural deseo de ser despachados prontamente. A fin de evitar su repetición se ha dispuesto dar números, evitándose que haya quejas por preferencias de personas, ó sospechas de faltas no comprobadas de los ordenanzas encargados de franquear la entrada. Esta disposición no sólo sirve para que el orden no se altere, sinó también como dato estadístico, acusando el libro correspondiente que **se han dado 2.900 audiencias en el tiempo transcurrido desde Junio 15 de 1896 hasta hoy [1 de septiembre de 1896].**

Ha sido necesario también destinar algunos días para atender exclusivamente trabajos de oficina y para visitar los Establecimientos de Beneficencia, dedicándose preferente atención á los Hospitales y Asilos de Caridad.

No pequeña tarea ha sido la de organizar el archivo que comienza en 1825 y en el cual se continúa con empeño [...]”.⁸

El excesivo nivel de demandas que tenían que atender los defensores se debía, en parte, a la confusión reinante en torno a cuáles eran las situaciones que habilitaban a los agentes públicos –la Policía, los defensores- a intervenir sobre los menores o sus familias y bajo qué modalidades podía darse dicha intervención, y a la ampliación del espectro de población sobre el que, cada vez más, se solicitaba que intervinieran. Así, y aunque en la década anterior las atribuciones de los defensores habían quedado fijadas en torno a las tareas de cuidar de las personas, educación y bienes de los menores huérfanos, abandonados o maltratados, permanentemente acudían a sus oficinas padres que procuraban la internación de sus hijos en algún asilo en razón de su pobreza⁹, y, sobre todo, se presentaba la Policía para poner a su disposición a los menores “abandonados” que había detenido en las calles.

Y aunque en algún momento del periodo analizado los defensores lograron dejar establecido ante el Jefe de Policía que los menores que poseían padres, abuelos o tutores no se hallaban comprendidos en la Ordenanza sobre vagos de 1885 ni podían ser entregados directamente al Ministerio Pupilar por los agentes del orden, y con ello lograron reducir en algo la cantidad de niños enviados a las Defensorías¹⁰, la

⁸ “Defensoría de Menores de la Capital. Informe del Defensor de Menores de la Sección Sud”, suscripto el 1/1/1897 por el Defensor Mariano E. Saubidet y el Secretario Pablo Gallo, en *Memoria presentada al Congreso Nacional de 1897 por el Ministro de Justicia, Culto é Instrucción Pública Dr. Luis Beláustegui*, -en adelante *MMJCeIP*- Buenos Aires, Taller Tipográfico de la Penitenciaría Nacional, 1897, Tomo I, pp. 109 y 110. El énfasis es nuestro.

⁹ “Defensoría de Menores de la Capital. Informe del Defensor de Menores de la Sección Norte”, suscripto el 5/4/1897 por el Defensor Pedro de Elizalde y el Secretario Emilio Gimenez Zapiola, en *MMJCeIP*, Buenos Aires, Taller Tipográfico de la Penitenciaría Nacional, 1897, Tomo I.

¹⁰ “Defensoría de Menores de la Capital. Informe del Defensor de Menores de la Sección Norte”, suscripto el 1/3/1895 por el Defensor Pedro de Elizalde, en *MMJCeIP*, Buenos Aires, Taller Tipográfico de la Penitenciaría Nacional, 1895, Tomo I.

desproporción entre las demandas de amparo o encierro de menores y la disponibilidad de espacios -sobre todo, de espacios idóneos- en donde colocarlos continuó siendo un rasgo persistente del entramado por el que circulaban los niños excluidos de los trayectos *normales* para la infancia.

Llegados a este punto, parece necesario realizar alguna referencia que permita apreciar la dimensión cuantitativa del universo infantil y juvenil al que aludían los defensores. Tal tarea no resulta sencilla, y eso por varios motivos. En primer lugar, por un obstáculo de orden fenomenológico: *los menores no poseían una existencia objetiva que pudiera prestarse a diversas formas de registro*, sino que eran construidos como tales a partir de la malla de representaciones, discursos y prácticas en la que ciertos adultos los insertaban. Entonces, lo máximo que el historiador puede hacer es ofrecer datos referidos a niños y jóvenes excluidos de modos diversos de los decursos aceptables para la infancia, pero sin que ello presuponga la consustanciación entre esos seres y la minoridad. Teniendo esa advertencia presente, es que puede recurrirse a la reconstrucción y análisis de ciertos datos, lo que nos conduce al segundo problema ligado con a la cuantificación de los niños y jóvenes que se hallaban en la mira de las autoridades: se trata de datos confusos, incompletos, y difíciles de relacionar entre sí.

Una posible estrategia para calibrar la magnitud del fenómeno de la minoridad denunciado por los contemporáneos sería comparar al alcance de la población infantil y juvenil existente en la ciudad de Buenos Aires con la cantidad de niños que pasaron por las Defensorías y quedaron registrados durante el mismo período. En virtud de que los censos nacionales, municipales y escolares son esporádicos y los datos ofrecidos por los defensores son en general anuales, construir series comparativas completas resulta imposible. Sin embargo, es posible presentar ciertos datos indicativos. Así, en 1895 las personas de 0 a 20 años sumaban 284.428 sobre 663.854 habitantes urbanos (De la fuente et al, 1898). Ese mismo año, el defensor de menores de la Sección Norte registró que entraron a su defensoría 578 menores (268 varones y 310 mujeres), mientras el de la Sección Sur ofreció la cifra de 394 menores (162 varones y 232 mujeres), es decir, un total de 972 entre ambas delegaciones, lo que representaba un **0,34% del total de niños y jóvenes de Buenos Aires**.¹¹ Si esas cifras se cruzan con la de la población escolar, los resultados arrojados serían los que siguen: en 1895, sobre una población escolar de 117.388, 93.560 niños concurrían a la escuela, en tanto 23.828 no lo hacían (De la Fuente et al, 1898). Si pudiera trazarse una relación directa entre los menores ingresados a las defensorías y la población en edad escolar que no concurría a la escuela, aquel representaría un *4,08% de los ajenos a la institución escolar*, pero se trata a todas luces de un porcentaje excesivo pues la población escolar refería a los niños de 6 a 14 años mientras que el defensor se ocupaba de personas de 0 a 21 años de edad.

Ciertamente, se trata de cifras y porcentajes de precisión bastante cuestionable, porque parten de datos oficiales que siempre son incompletos, incluso en el caso de los censos. Además, si a los menores registrados por los defensores se sumaran los niños que eran detenidos directamente por la Policía en las comisarías sin pasar nunca por las

¹¹ “Defensoría de Menores de la Capital. Informe del Defensor de Menores de la Sección Norte”, suscripto el 1/3/1895 por el Defensor Pedro de Elizalde, e “Informe del defensor de Menores de la Sección Sud” suscripto el 18/4/1895 por Adolfo Carranza, *MMJCeIP*, 1895.

defensorías (lo cual era poco probable pero posible), o los que eran alojados en los asilos de beneficencia sin dar intervención a los defensores, de seguro llegaríamos a resultados ligeramente distintos, aunque no tanto como para ocluir el hecho de que nos encontramos frente a un universo poblacional bastante reducido. En todo caso, lo que interesa es que los contemporáneos percibieron la presencia de los menores en la ciudad como objetiva, cuantiosa y amenazadora.

En lo que hace a los defensores esto era comprensible porque el número de niños y jóvenes huérfanos y abandonados que llegaban a sus oficinas excedía en mucho el de las plazas disponibles para colocarlos en los asilos de las sociedades de beneficencia, problema que se reforzaba por la imposibilidad de esos funcionarios de hacer valer sus prerrogativas para fiscalizar el ingreso y egreso de niños a esas instituciones ante sus comisiones directivas, y así poder indicar “la utilidad en recibir y educar á los unos y no hacerlo con los otros” y “las ventajas positivas que existen en dar salida á los menores con suficiente desarrollo y conocimientos para ganarse la vida los que dejarían su puesto á otros más necesitados”. Nada de eso resultaba factible ya que, como constaba en sus reiteradas denuncias, las sociedades de beneficencia no habían cumplido “jamás” con su obligación legal de pasar mensualmente al defensor una nómina de los menores ingresados en los asilos.¹²

Tampoco la colocación en familias o en casas de comercio o de campo era una solución idónea para el problema de la minoridad, como lo expresaban las elocuentes palabras del Defensor Ladislao Martínez:

“Ha prevalecido constantemente y con pocas excepciones la costumbre de disponer de **estos desgraciados** á título oneroso, es decir, sin remuneración de servicios ó bien tan exigua que apenas si se fijaba en dos pesos nacionales por menores de quince años y aun de mas edad, cuando no fueran colocados por el simple vestido y manutención –y á este respecto, Señor Ministro, debo hacer constar, por doloroso que me sea, que **los infelices menores, han sido frecuentemente abusados**, por su mala alimentación, desnudez en que se les ha tenido, agregando á esto el trato más cruel-.

A cada paso vivos ejemplos lo demuestran. Muchos de los que se presentan a la protección del Defensor invocan los hechos que dejo consignados como **causal que los obliga á abandonar á sus guardadores**, y el estado en que vienen, abona bastante la verdad de su dicho”.¹³

¹² “Defensoría de Menores de la Capital. Informe del Defensor de Menores de la Sección Norte”, suscripto el 5/4/1897 por el Defensor Pedro de Elizalde y el Secretario Emilio Gimenez Zapiola, op. cit., p. 100. Para los combates entre los defensores y las Señoras por sus facultades respectivas sobre los niños asilados ver Villalta (2005).

¹³ “Defensoría de Menores de la Capital Informe del Defensor de Menores de la Sección Sud”, suscripto el 23/4/1894 por el Defensor Ladislao Martínez, en *MMJCeIP*, Buenos Aires, Taller Tipográfico de la Penitenciaría Nacional, 1894, Tomo I, p. 146 (El énfasis es nuestro). Una tercera parte de los honorarios de los niños, a los que tenían derecho desde los 7 años, debía depositarse en la Defensoría para su colocación en el Banco Nación hasta su mayoría de edad o su salida “en libertad” y dos terceras partes debían entregársele para alimento y calzado. Las niñas solían ser víctimas más frecuentes de la falta de pagos. Para más denuncias, ver por ejemplo “Defensoría de Menores de la Capital Informe del Defensor de Menores de la Sección Sud”, suscripto el 5/5/1896 por el Defensor Adolfo Carranza y el Secretario Pedro Elizalde, en *MMJCeI*, Buenos Aires, Taller Tipográfico de la Penitenciaría Nacional, 1896, Tomo I, p. 161 y “Defensoría de Menores de la Capital. Informe del Defensor de Menores de la Sección Sud”,

La posibilidad de los guardadores de abusar de distintos modos de los niños puestos a su cuidado, atropello que en el caso de las niñas y jóvenes solía redundar en embarazos que alimentaban el número de menores que quedaban bajo el *amparo* estatal, se originaba naturalmente en una suerte de aceptación social de estas “prácticas inveteradas y perniciosas” denunciadas por varios defensores, pero se sustentaban también en los históricos incumplimientos y omisiones de los propios defensores. De hecho, eran muchos los funcionarios que no llevaban los registros de los niños colocados ni obligaban a las familias receptoras a firmar los contratos de colocación, lo que tenía como consecuencia aún más grave que una enorme cantidad de niños *se perdieran* luego de ser entregados.¹⁴

En definitiva, la solicitud de niños en las defensorías era una estrategia que se daban distintos sectores para hacerse de mano de obra gratuita, sobre todo para el servicio doméstico, lo cual nos conduce a un segundo aspecto que hacía de las colocaciones soluciones imperfectas para el problema de la minoridad: las mismas constituían un recurso más fácilmente aplicable al caso de las niñas que al de los varones. Al respecto, el defensor Pedro de Elizalde señalaba: “tratándose de los varones, no cuento desgraciadamente con las mismas facilidades [que con las mujeres]. Sobre los que mas reclaman una acción enérgica y decisiva, es precisamente sobre quienes la Defensoria tiene que hacerse sentir débilmente y con resultados casi nulos”.¹⁵ El panorama era, en efecto, muy poco alentador. No había instituciones privadas o públicas bien organizadas o con plazas suficientes en donde colocarlos, y por sus “instintos licenciosos” era pocos los querían recibirlos en sus hogares o establecimientos, según relataba el mismo defensor:

“Para la colocación de los menores varones en particular he tropezado con sérios inconvenientes, por tratarse en su mayor parte de **prófugos reincidentes y menores cargados de vicios**.

Estos no permanecen ni tan sólo una semana en las casas en donde los coloca la Defensoria, fugándose, tienen sus diferentes refugios, unos de ellos es el Asilo Nocturno, que á pesar de la elevada idea con que se fundó, se ha convertido en guarida de **menores prófugos y vagos**, sirviéndoles de elemento para la fomentación de sus ilícitas libertades.

Hay menores que durante el año anterior han tenido cuatro ó cinco entradas en la Penitenciaría, siendo imposible colocarlos en esta Capital por **sus instintos licenciosos** y careciendo la Defensoria de los medios necesarios para morigerarlos, propondría á V.

suscripto el 14/4/1898 por el Defensor J. M. Terrero y el Secretario Pablo Gallo en *MMJCeIP*, Buenos Aires, Taller Tipográfico de la Penitenciaría Nacional, 1898, Tomo I.

¹⁴ Durante la década de 1890 esas prácticas fueron denunciadas por sucesivos defensores, que intentaron imprimir un giro radical en la política de registros y de exigencia de cumplimiento de las obligaciones actuales o retrospectivas a los guardadores. Para un sugerente análisis de las consecuencias a largo plazo de las políticas estatales de entregas no registradas ni condicionadas de niños a particulares, ver Villalta (2012).

¹⁵ “Defensoría de Menores de la Capital. Informe del Defensor de Menores de la Sección Norte”, suscripto el 5/4/1897 por el Defensor Pedro de Elizalde, op. cit., p. 98.

E. que estos **menores que son prófugos reincidentes e incorregibles**, y que sirven e base para corromper á los demás, destinados á corrección por causas leves, fueran remitidos á disposición de los Defensores de Menores a los Territorios Nacionales, en la creencia de que, sacándolos de este centro, donde están **habituados á ejercer sus malas costumbres**, rozándose con hombres de pésimos antecedentes que los terminan de pervertir, sería fácil... dedicarlos al trabajo honrado y encaminarlos por la senda del bien, prévia consulta al respecto con dichos Defensores.

He procurado buscarles colocación en las proximidades de este centro, pero á pesar de las medidas que ha puesto en práctica no han dado resultado, por cuanto la mayoría se niegan á albergar **huéspedes de esta índole**, á causa de la facilidad que tiene de encontrar buenos servidores”.¹⁶

Semejante caracterización de los menores colocados contrastaba con la que el defensor Martínez ofrecía por los mismos años, pero tal disparidad no surgía de puntos de vista opuestos sobre los niños y jóvenes que pasaban por las Defensorías, sino que se resultaba de la existencia de dos condensaciones discursivas que, por una vez, y en razón del tipo de argumentación que se buscaba construir, presentaban en forma bastante estilizada las dos vertientes que nutrían las representaciones sobre los menores y que usualmente eran más difíciles de discernir: una suerte de miserabilismo-salvacionismo entremezclado con un desprecio y un temor bastante enraizados.

Lo interesante es que, ya fuera en su condición de víctimas, ya en la de menores “lanzados por la pendiente del mal”, la situación de estos niños pedía a gritos ser resuelta por medio de la creación de instituciones –cuando no a través de su alejamiento a remotos e inaccesibles territorios-. Pero, para la época, los únicos espacios públicos disponibles para alojar menores con los que contaban los defensores eran el Departamento de Menores de la Penitenciaría Nacional, ubicado en la parte baja de uno de los pabellones de dicha institución, y el Depósito de Menores habilitado en la ex Cárcel Correccional entre 1890 y 1893. Puestos ante la disyuntiva de enviarlos a esas “escuelas del delito” o dejarlos en libertad, los defensores tendieron a inclinarse por la segunda opción. Por cierto, existían algunas soluciones alternativas, como el envío de menores a los batallones de línea en calidad de aprendices músicos o su ingreso en la Escuela de Grumetes, pero seguía tratándose de medidas cuantitativamente insuficientes y de compleja implementación en ciertos momentos.¹⁷

¹⁶ “Defensoría de Menores de la Capital. Informe del Defensor de Menores de la Sección Norte”, suscripto el 1/3/1895 por el Defensor Pedro de Elizalde, op. cit., pp. 157-158 (El énfasis es nuestro).

¹⁷ Prueba de ello son los obstáculos que surgieron en 1897 para colocar huérfanos en la Marina. Según relata el defensor Pedro de Elizalde, ese año trató, a solicitud del huérfano Miguel Sosa, de que éste entrara en la Escuela de Grumetes pero el Estado Mayor General de Marina requirió, para su admisión, que el defensor firmara un contrato por el cual se sujetara al menor a las ordenanzas militares que regían en la Armada, entre ellas, el Capítulo V del Código Penal Militar sobre desertión, que en su artículo 188 establecía como pena para todos los que desertaran frente al enemigo las penas de muerte o presidio por tiempo indeterminado. No logrando que esos contratos fueran reformados, el defensor decidió no hacer ingresar a Sosa ni a ningún otro menor que manifestara la vocación para seguir la carrera de la marina. “Defensoría de Menores de la Capital. Informe del Defensor de Menores de la Sección Norte”, suscripto por el Defensor Pedro de Elizalde y el Secretario Enrique Ruiz el 1/4/1898, en *MMJCeIP*, op. cit, pp. 52-54.

Siendo este el escenario, creemos que las dificultades apremiantes que las autoridades enfrentaban todos los días para colocar en algún sitio a los menores de sexo masculino constituyeron una causa inmediata del reclamo y de la apertura de una institución pública de corrección para varones. En un sentido más general, la elaboración de políticas para menores que tenderían a surgir como *respuestas a las urgencias más apremiantes* imprimió en esas políticas dos de sus cualidades más perdurables: el sesgo de género y el recurso a arreglos institucionales provisorios, o al menos, bastante distantes de los ideales, para solucionar las demandas perentorias relativas a los niños y jóvenes.

Después de todo, y pese a ciertas quejas virulentas pero episódicas, la mayor parte de los interpelados por la cuestión de las niñas “abandonadas y delincuentes” compartía su beneplácito en relación a las políticas disponibles para su amparo, punición y reeducación, las que, en lo primordial, giraron por décadas en torno a las colocaciones en familias y a la acción de la beneficencia –oficial o privada- auxiliada por las órdenes religiosas femeninas.¹⁸ En el caso de los varones, ninguna solución estructurada en torno a las organizaciones filantrópicas o a las colocaciones particulares parecía estar a la altura de un problema que se magnificaba y que clamaba por soluciones concretas y definitivas.

Hacia un “establecimiento especial”

El camino hacia la separación imaginaria y espacial de los menores varones en condiciones de encierro con respecto a las mujeres, las niñas y los hombres fue largo y poco lineal. La novedad que los años noventa confirieron a ese recorrido, que entonces comenzó a trazarse, fue que en su transcurso las autoridades pasaron de sus prácticas habituales, consistentes en ensayar soluciones para el problema de la minoridad dentro del universo institucional disponible, a incluir y priorizar en el conjunto de esas prácticas la defensa teórica y la apertura de nuevos y específicos establecimientos de educación y reforma para menores varones.

Por supuesto, en este nuevo afán las élites latinoamericanas contaban con los modelos que ofrecían los debates, las propuestas y las realizaciones que desde el segundo cuarto del siglo XIX se venían ensayando en Europa Occidental y Estados Unidos para abordar la modernización de las prácticas de amparo y corrección de los que por entonces comenzaron a denominarse menores. Uno de los elementos fundamentales dentro de ese abanico de intervenciones fue la creación de instituciones de reforma, pro hijadas en el marco de un doble proceso. En efecto, a comienzos del siglo XIX había cristalizado el pasaje de un modelo en el que las comunidades disciplinaban a los niños “incorregibles” o que hubieran quebrado las leyes esencialmente a través del ejercicio de la autoridad familiar, a otro en el que su enmienda se confiaría a las instituciones (de hecho, hasta entonces los magistrados

¹⁸ Para las estrategias público-privadas de amparo y corrección de menores mujeres, ver Camari (1997; 2007); Freidenraij (2012) y Guy (2001).

tendían mucho más a ordenar que los padres o guardadores de esos niños aplicaran un castigo en el marco del hogar que a encerrarlos en instituciones para adultos o someterlos a castigos corporales). Además, por la misma época, la transformación del significativo “delincuencia infantil” de un vago término que refería a las malas conductas de los jóvenes en general a otro que daba cuenta de una preocupación específica por las malas conductas de los niños de las clases bajas urbanas se dio en forma asociada al reclamo de creación de instituciones también específicas para rehabilitarlos (Schlossman, 1998).

Rechazando la opción punitiva que condujo a la fundación de prisiones para niños como la Petite-Roquette en París (1836) o Parkhurst en Inglaterra (1835), basadas en el régimen de aislamiento celular y en el sometimiento a una feroz disciplina, que en el caso de la segunda constituían la antesala de la deportación a Australia, los abanderados del *Reform School* se inspiraron en experiencias alternativas como las de Rauhe Haus en Alemania (1833) y Métray en Francia (1839), e impulsaron la creación de un nuevo tipo de instituciones, que en Europa surgieron generalmente bajo auspicios y dirección privada y con un financiamiento parcial del estado, y en Estados Unidos fueron las más de las veces abiertas por los poderes públicos. Aunque los establecimientos creados a partir del modelo de la Escuela de Reforma fueron en realidad muy variados en términos arquitectónicos, organizativos, disciplinarios, de su localización geográfica y de sus logros, el principal debate entre sus defensores se dio durante la segunda mitad del siglo XIX y tuvo como contendientes a los partidarios del sistema *congregate* y a los del *cottage*. Mientras los primeros aceptaban la convivencia de amplios y heterogéneos grupos de niños en grandes edificios, así como arreglos laborales muy variados –que podían concretarse dentro o fuera de la institución-, los sostenedores del *cottage* proponían la convivencia de grupos reducidos de niños en pequeños “hogares” localizados en áreas rurales en los que habitarían y trabajarían bajo la supervisión de una pareja subvencionada por el Estado que cumpliría las funciones parentales. (Forlivesi, 2005; Schlossman, 1998).

En Argentina, la categoría “establecimiento especial” que circulaba a fin de siglo parecía remitir universalmente al modelo *congregate*, aunque ni ese término ni *cottage* serían de uso local hasta la primera década del nuevo siglo. Ahora bien, esa tendencia tenía más visos de ser una respuesta pragmática a un problema que había que resolver con urgencia y con el despliegue de la menor cantidad posible de recursos que una opción derivada de algún posicionamiento teórico. Prueba de la inexistencia de una postura a favor del reformatorio urbano o en contra de la colonia agrícola de reforma es que, en 1902, a escasos cinco años de inaugurado el Asilo de Menores Varones en la Capital, su mismo director fue una de las principales voces que reclamó el traslado de la institución al espacio rural para lograr la profunda transformación edilicia, organizativa y programática que los requerimientos de la ciencia y de la sociedad exigían, lo que se llevaría a cabo en 1904, al fundarse la Colonia de Menores Varones de Marcos Paz.

Esa suerte de indefinición en relación a las cualidades de la institución que se buscaba instalar puede inferirse también del uso indistinto que hacían los funcionarios locales de los términos “escuela”, “cárcel”, “casa” y “asilo” para referirse a ella en sus poco sistemáticas pero insistentes intervenciones. Como sea, las Escuelas de Reforma,

urbanas o rurales, compartían su doble filiación con la cárcel y la escuela. Con la primera coincidían en el hecho de ser espacios de reclusión en donde la principal actividad de los delincuentes/asilados sería el trabajo, fuente de regeneración y estrategia para alcanzar, en la medida de lo posible, el *self-supporting*. Todo ello orientado a que, entre muros o al aire libre, los detenidos transformaran su naturaleza y se convirtieran en hombres útiles, es decir, en trabajadores.

Claro está que la meta de construir hombres honrados, trabajadores y buenos ciudadanos también era propia de la escuela, de cuyo modelo y objetivos los establecimientos de reforma asumieron varios elementos. Así, al igual que la escuela común, la Escuela de Reforma sería un ámbito en donde los niños –y en este caso también los jóvenes- se reunirían en base a un criterio etario, permanecerían en el establecimiento obligatoriamente, se someterían a la autoridad y al saber adulto, y como resultado de la internalización de la disciplina y de la adquisición de un saber – esencialmente manual, pero también intelectual- se convertirían en hombres de bien.

La profunda vinculación entre la escuela y las instituciones de reforma para menores había quedado planteada de forma emblemática unos años antes en Argentina, cuando el ex Ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública y entonces diputado Onésimo Leguizamón, siguiendo los pasos de Domingo F. Sarmiento y con apoyo de todos los que junto a él auspiciaban la sanción de una ley de educación común, gratuita, laica y obligatoria, presentó en la Cámara de Diputados, *casi al mismo tiempo* que el proyecto que se convertiría en la Ley 1420, las primeras propuestas para crear en la Capital una Escuela de Reforma de menores varones como las existentes “por centenares en Alemania, Suiza, Holanda, Bélgica, Inglaterra y Estados Unidos”, en la que se daría instrucción laboral a “los niños de ocho á quince años, huérfanos, vagos ó viciosos, que se encuentren en [el municipio de la Capital] sin tener una persona civilmente responsable de su educación y cuidado”.¹⁹

Sin entrar en el análisis de esos fracasados pero significativos proyectos²⁰, interesa notar hasta qué punto la existencia de una escuela de vocación universalista parecía constituir, más que un antídoto para la ideación de cualquier otro tipo de institución educativa, un factor esencial para el diseño y la creación de esos establecimientos alternativos, tanto por su posición de modelo como por el hecho de que fijaba el espacio que, por fuera de ella, quedaba vacante para otro tipo de intervenciones sobre la población infantil. El tremendo peso simbólico que las imágenes de *la escuela y el alumno* tuvieron en la constitución de sus espejos opuestos y complementarios, es decir, de *la institución de reforma y el menor*, puede apreciarse en los términos con los que el defensor Ramón de Oliveira César solicitaba al Ministro de Justicia en 1892 la creación de un “establecimiento especial”:

¹⁹ *DSCD. Año 1883*, Buenos Aires, “La Universidad”, 1884, tomo I, pp. 537 y 538. En 1882, Leguizamón presidió el Congreso Pedagógico Americano, en el que demandó la sanción de una ley de educación laica, gratuita y obligatoria, y más tarde, como diputado nacional, redactó y defendió el proyecto de ley de Educación Común que alcanzaría status legal en 1884. Cutolo (1975).

²⁰ Los mismos han sido analizados en Zapiola (2006).

“Los niños de las Escuelas tienen para su educación grandes y suntuosos edificios, maestros, útiles y cuanto puede exigir su enseñanza; entre tanto los menores, niños como ellos, pero pobres, huérfanos ó abandonados, no tiene hogar por que sus padres han desaparecido ó no pueden ampararlos, andan vagando por las calles sin ocupación ni medios de procurarse el alimento y refugiándose durante la noche donde pueden, pero jamás donde encuentren lo que la moral y la sociedad requieren [...]

En un Establecimiento especial, los depositados podrían aprender ó practicar algun arte ú oficio, convirtiéndose en hombres útiles y beneficiando con sus trabajos a la casa en que se asilaran y á la misma sociedad”.²¹

Al esgrimir como premisa para su pedido el hecho de que *los niños ya tenían una institución, la escuela, en tanto los menores no poseían ninguna*, Oliveira César demostraba poseer una capacidad de análisis y de síntesis bastante más aguzada que la de la mayor parte de sus colegas defensores, usualmente atados a las exigencias y carencias del día a día como única estrategia argumentativa para sus demandas. Y a pesar de que su apreciación del alcance y de la infraestructura del sistema público de instrucción primaria era desmesurada, sus percepciones relativas a la consustanciación entre la niñez y la escuela, por un lado, y a la extranjería de los menores con respecto a esa institución, por otro, material, pero sobre todo simbólica, en el sentido de que no se esperaba que accedieran a ella, eran acertadas y apuntaban al aspecto nuclear del proceso de segmentación de la infancia que se hallaba en curso (Zapiola, 2011).

Frente a la escuela, o más bien para quienes había quedado fuera de ella, este funcionario proponía la creación de una “casa en que se asilaran” ofreciendo así a los niños sin hogar un espacio en el que podrían adquirir algunos aprendizajes –laborales, morales- que en el caso de los otros niños eran garantizados por los padres. La impronta asilar aparecía en su discurso cuando observaba que la vida de “los depositados” estaría organizada en torno al trabajo pero sin presentar precisiones en torno al tipo de trabajo que desarrollarían o a sus funciones, es decir, asignando al trabajo una posición más afín a la que tradicionalmente había ocupado en los asilos de beneficencia que a la que se le daba en las nuevas propuestas científicas.²²

De cualquier manera, y más allá de las imprecisiones o de la amalgama de modelos institucionales presentes en las propuestas de los funcionarios, lo fundamental fue que, en la década de 1890, los persistentes reclamos de creación de una institución pública para menores de los agentes estatales que día a día sufrían las consecuencias de su inexistencia encontraron una vía de realización en un contexto en el que el alto funcionariado se había vuelto mucho más sensible a la problemática de la minoridad.

A decir verdad, la década se abrió con el recurso a lo posible, perenne marca en las políticas para la minoridad, pero rápidamente se produjeron novedades. En principio, lo imperioso era separar a los menores de los varones adultos con quienes por entonces

²¹ “Defensoría de Menores de la Capital. Informe del Defensor de Menores de la Sección Norte”, suscripto por el Defensor Oliveira César, *MMJCIP*, Buenos Aires, Taller Tipográfico de la Penitenciaría, 1892, p. 159.

²² “Defensoría de Menores de la Capital. Informe del Defensor de Menores de la Sección Norte”, suscripto por el Defensor Oliverira César, op. cit., 1892.

convivían en la Penitenciaría, local estrecho y que “no reunía las condiciones de un establecimiento de corrección”, pues los menores allí reclusos no podían dedicarse al trabajo –siendo imposible destinarlos a los talleres donde trabajaban los penados- y pasaban sus horas de ocio en contacto con “ejemplos inmorales”.²³ Por ello, en septiembre de 1890, los presos mayores de 18 años fueron trasladados desde la Cárcel Correccional a la Cárcel Penitenciaria, quedando la primera destinada para mujeres y “menores criminales, correccionales y depositados”.²⁴

En forma paralela, el Presidente Carlos Pellegrini instituyó la Comisión Nacional de Cárceles²⁵, cuya misión sería estudiar y expedirse “en forma urgente” acerca de la mejor forma de establecer en la Capital las “Cárceles ó Casas de Corrección de mujeres y de menores de ambos sexos” de acuerdo con las bases fijadas por el Ministerio de Justicia. A los pocos días, la Comisión entregó una parte de la antigua Cárcel Correccional a la Superiora de las Religiosas del Buen Pastor para destinarla a “Cárcel de Mujeres y Corrección de Menores [mujeres]” y comenzó a supervisar los trabajos de la que, afirmaban sus miembros, sería la “Casa destinada para corrección de menores varones”, a la que inmediatamente empezaron a trasladarse parte de los menores que se hallaban en la Penitenciaría.²⁶

Esta primera intervención del PEN, seguida de otras tantas a lo largo de la década, marcaba un hito no sólo porque elevaba la cuestión de la minoridad a problema de interés de las máximas autoridades del Estado, sino porque anunciaba una tendencia que se repetiría por lo menos hasta la década de 1930: *todas* las decisiones y realizaciones legales e institucionales trascendentes referidas a la minoridad serían en adelante impulsadas por los miembros del poder ejecutivo, ya sea por medio de proyectos formulados por el presidente, sus ministros o comisiones designadas por el máximo mandatario, ya por el apoyo e incluso *la orden* por decreto de discutir proyectos de su interés en las cámaras legislativas, lo que muchas veces permitió “desempolvar” propuestas que venían recorriendo comisiones desde hacía años y convertirlas en leyes, tal como sucedió con la Ley de Patronato Estatal de Menores en 1919 (Zapiola, 2010).

Como era de preverse, la colocación de menores varones en un ala del vetusto edificio de la antigua Cárcel Correccional -llamada “Depósito de Menores” en algunos documentos- no condujo a resultados positivos ni permitió vaciar de menores la Penitenciaría. El fracaso de esta solución provisoria fue señalado por el mismo

²³ Ibid.

²⁴ “Cárcel Correccional. Informe Anual”, redactado por su Director, Justo P. Hernández, en *MMJCeIP*, Buenos Aires, Taller Tipográfico de la Penitenciaría, 1891, Tomo I, p. 212.

²⁵ “Decreto, 1/9/1891”, en *MMJCeIP*, op. cit. La Comisión Nacional de Cárceles se había constituido en 1892 y funcionó hasta 1899. La existencia de la Comisión era una prueba tangible del tipo de posición que el problema de la modernización de las estrategias punitivas estatales ocuparía históricamente en Argentina, pues si su creación señalaba la relevancia alcanzada por tal cuestión, el hecho de encomendar a una comisión *ad honorem* de tres miembros la hercúlea misión de inspeccionar establecimientos, proyectar otros nuevos y supervisar la administración de algunos de los que se abrieran, daba cuenta de la escasa inversión -financiera y de recursos técnicos y humanos- que desde el Estado se estaba dispuesto a hacer para ocuparse de ella.

²⁶ “Documentos relativos al establecimiento de las Cárceles ó Casas de Corrección de Mujeres y Menores de ambos sexos en la Capital de la República”, *MMJCeIP*, op. cit. 1891, pp. 355-356 y “Notas de la Comisión dando cuenta de su cometido, 9/10/1890 y 10/10/1890”, *Ibid.*

Presidente Carlos Pellegrini poco tiempo después, y empleado como argumento central en un mensaje que elevó al Senado y la Cámara de Diputados en 1892 para solicitar la apertura de una Casa de Corrección de Menores varones:

“Este último local [la Cárcel Correccional] ha resultado notoriamente pequeño é inadecuado para contener el creciente número de **niños enviciados** que los Jueces y Defensores de Menores remiten diariamente, sin que sea posible, por falta de espacio necesario, montar los talleres y la escuela que se requiere para procurar, por medio del trabajo y de la enseñanza, la corrección ó la reforma de esos **niños lanzados en la pendiente del mal**.

El Poder Ejecutivo se ha preocupado seriamente de los peligros que esta situación entraña para el porvenir y se ha convencido de que no es posible dilatar por mayor tiempo la fundación de un establecimiento para los menores correccionales de sexo masculino, dejando en el actual á los del otro sexo”.²⁷

En vistas de ello, se requería la autorización para invertir hasta \$150.000 m/n en la construcción e instalación de esa casa, dejando en claro, de cualquier modo, que en los planos del edificio a erigirse la Comisión de Cárceles había procurado “conciliar la necesidad premiosa que se trata de satisfacer con el estado económico del Tesoro”, también caracterizada como “situación crítica del Erario”.²⁸ La propuesta fue aprobada con mínimas discusiones en la Cámara de Diputados y sin discusiones en la de Senadores, lo que puede considerarse un indicio del grado de consenso que alcanzaba.²⁹

El nivel de compromiso de los miembros del PEN -o al menos de los de la gestión Pellegrini- con la fundación del Asilo resulta llamativo, aunque no sorprendente, en el marco general de las otras acciones de las autoridades que revelaban su creciente interés por la modernización de las políticas carcelarias. En tal sentido, en 1891 el gobierno había enviado un delegado al Congreso Penitenciario de San Petersburgo, quien se ocupó de informar lo allí acontecido por medio de misivas enviadas al Ministro de Justicia, trazando de ese modo uno de los decursos por las cuales los funcionarios y profesionales argentinos podían acceder a las discusiones de vanguardia sobre las temáticas de su interés. Mostrando estar al tanto de los avances y realizaciones internacionales, al año siguiente el Ministro Juan Balestra, en el prólogo a las Memorias anuales dirigidas al Congreso, se detenía con minuciosidad en el problema carcelario, explicando la centralidad que el mismo había adquirido en las naciones civilizadas y señalando el atraso de la Argentina en ese área, provocado por la ausencia de un sistema carcelario “ordenado y científico”. En su lectura, la clave del problema estaba dada por la pervivencia de cárceles generales para toda clase de reos, de las cuales hasta la misma Penitenciaría Nacional constituía un ejemplo. Su intención de dotar a la nación de establecimientos penales en los que se aplicarían regímenes diferenciados según su

²⁷ *DSCS. Período de 1892*, Buenos Aires, Cía. Sudamericana de Billetes de Banco, 1893, sesión del 29/11/1892

²⁸ *Ibíd.*

²⁹ “Mensaje y Ley relativos a la edificación de la Casa de Corrección de Menores varones de la Capital”, 7/7/1892, en *MMJCeIP*, op. cit., 1893, pp. 248-249. Sería bueno explorar, asimismo, el grado de apoyo político con el que Pellegrini contaba entonces en ambas cámaras como otro factor explicativo.

índole y objeto lo condujo, ese mismo año, a demandar a las Cámaras que autorizaran la fundación de un “Establecimiento adecuado, que tenga el doble carácter de Cárcel Correccional de Menores y de Escuela de Artes y Oficios” en el que pudieran instalarse talleres y escuela.³⁰

Pero las acciones del Presidente o del Ministro no se limitaron a sugerir intervenciones o a proyectar leyes. Según constaba en una misiva enviada a Balestra por los integrantes de la Comisión de Cárceles, éstos habían celebrado diversas conferencias con el Presidente, el Ministro de Justicia y el Jefe de Policía de la Capital, y luego de visitar distintos parajes de la ciudad, *a veces en compañía de Pellegrini*, se convencieron de que ninguno presentaba mayores ventajas para instalar

“un local donde puedan ser recogidos á fin de corregirlos, instruirlos y procurarles la enseñanza de un oficio... esos pequeños criminales, irresponsables ante la ley por su edad, pero por esa misma circunstancia fácilmente corregibles” que el situado al lado del Arsenal de Guerra “pues... de este modo **pueden ser utilizados los menores en los trabajos de los talleres** de carpintería, herrería, armería, talabartería, etc., del mismo arsenal, **lo que por sí sólo importa crear una Escuela de Artes y Oficios sin mayores erogaciones y con positivas economías en personal para el Estado**”.³¹

En suma, las veloces transformaciones de la realidad urbana, la disponibilidad de nuevos instrumentos teóricos y conceptuales para decodificar esos cambios, la definición de inauditos perfiles sociales amenazadores -ente los cuales se incluía el de los menores- y las urgencias y limitaciones del entramado público-privado de atención a la minoridad, aunados a las presiones permanentes de los funcionarios que cotidianamente las sufrían sobre sus superiores, parecen haberse condensado de algún modo en los años noventa para propiciar el auspicio de nuevas formas de intervención estatal sobre la “infancia abandonada y delincuente”.

Eso no significó, sin embargo, la implementación de respuestas inmediatas. Por el contrario, transcurrieron cinco años entre la sanción de la ley que autorizaba la creación del Asilo y su efectiva apertura. Una vez más, los lentos tiempos de la administración iban a contramano de los reclamos acuciantes de los funcionarios públicos, por lo cual, durante toda la década, se siguió recurriendo a soluciones *ad hoc* dentro del entramado institucional existente. Así, para 1894, cuando la situación de los menores en la ex Cárcel Correccional se tornó inaceptable, se dejó de enviar niños y jóvenes allí y se los volvió a mandar solamente a la Penitenciaría, donde, según los defensores, estaban mal pero no tanto como en el Depósito de Menores.

Al parecer, las dificultades relativas a la localización del Asilo, inscriptas en la problemática más general de la escasez de recursos públicos que se había agudizado a

³⁰ Memoria presentada al Congreso Nacional de 1892 por el Ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública Dr. D. Juan Balestra, Buenos Aires, Compañía Sud-Americana de Billetes de Banco, 1892, Tomo I, “Cárceles”, p. CXXIX.

³¹ Carta dirigida por la Comisión de Cárceles al Ministro de JCeIP el 22/7/1892, firmada por su presidente F. Ayerza, reproducida en DSCS, op. cit., 1893, sesión del 29/11/1892, pp. 401 a 403 (El énfasis es nuestro).

comienzos de la década de 1890, explican la dilación de su inauguración.³² De todos modos, si abandonamos una visión teleológica de los procesos y comprendemos hasta qué punto las demandas de un lugar *especial y distinto* para los menores resultaban contradictorias con la enraizada promesa de una escuela pública de alcance universal, del mismo modo que no eran excluyentes de las alternativas disponibles para la colocación de menores –con las que de hecho convivieron a lo largo de todo el siglo XX-, entenderemos que la lentitud y las dificultades que *difirieron* la apertura del Asilo, más que revelar una distancia entre un conjunto de concepciones bien establecidas y definidas y su realización material, delatan el tipo de instalación que la opción institucional para los menores había asumido entre los diversos sectores de funcionarios y profesionales.

A modo de cierre

Puesto que en otros espacios nos hemos interesado en las transformaciones intelectuales e ideológicas que hicieron a la definición de políticas públicas para la minoridad en la naciente Argentina moderna, en este artículo hemos variado nuestro punto de vista para preguntarnos en gran medida por el peso que tuvieron las incapacidades y urgencias materiales inmediatas del circuito de amparo y castigo de los “menores abandonados y delincuentes” y los reclamos incesantes de los funcionarios que con ellas lidiaban en las demandas de apertura de instituciones públicas para menores y en la consecución de su efectiva instalación. Naturalmente, en un contexto de honda transformación social y cultural, y de renovación de los instrumentos y las estrategias por medio de los cuales las élites podían conocer, diagnosticar e intervenir las distintas aristas de la “cuestión social”, ambas variables adquirieron una visibilidad y una trascendencia que de otro modo hubiera sido impensable.

Sin embargo, el rol de *lo acuciante* no se limitó a incidir con fuerza en la instalación de la opción institucional para los menores, sino que fue más allá, alimentando *un tipo* de respuesta que sería característica del universo de las políticas públicas para menores que empezaba a construirse: el recurso a soluciones provisionarias y posibles, bastante distantes de lo soñado, lo teorizado y lo reclamado. Y si la oscilación entre esos dos polos puede pensarse como característica de la totalidad de las políticas públicas, en el caso de las políticas para menores el abandono de las aspiraciones de máxima tendió a ser la regla.

Tal tendencia halló quizás su expresión más emblemática en la amplia definición del perfil de los habitantes de las instituciones de menores, prefigurada en la estipulación del tipo de niños que serían enviados a la flamante Casa de Corrección. En

³² La relativa opacidad e incompletud de los documentos nos ha permitido inferir que el Asilo no se fundó en el edificio contiguo al Arsenal de Guerra ni en el del Ex Hospital de Crónicos que también se barajó como opción –de hecho fue cedido a la Nación a tal efecto por el Intendente Francisco Bollini-, pero nos ha impedido hasta el momento dar con las razones de esos desistimientos. “Nota a la Intendencia Municipal de la Capital pidiéndole la cesión del edificio que ocupaba el Hospital de Crónicos para establecer una Casa de Corrección de Menores y Escuela de Artes y Oficios- Contestación”, en *MMJCeIP*, op. cit., 1893.

efecto, en el decreto del 13 de diciembre de 1898 por medio del cual el presidente José E. Uriburu habilitó la primera sección de la “Casa de Corrección de Menores Varones de la Capital”, se establecía que allí serían “detenidos” los menores de 10 a 18 años que hubieran sido condenados a prisión o arresto, los que se hallaran procesados por delitos o contravenciones castigados con esas penas y los que “**sin estar especialmente acusados**, se encuentran a disposición de los defensores de menores o de la policía”. Un mes más tarde, y aludiendo a “los reclamos de la Policía y de la Defensoría de Menores de la Capital” que no hallaban colocación para los menores de 10 años en los abarrotados establecimientos de beneficencia de la Capital, el Presidente ordenaba incluir en el espectro de los detenidos a los menores “huérfanos ó abandonados que cuenten con menos de diez años de edad y que sean remitidos por los defensores... ó por la Autoridad Policial”, debiendo la Dirección habilitar un Departamento para alojarlos.³³

La definición de un perfil poblacional de semejante heterogeneidad se reiteraría durante las décadas siguientes en cada inauguración institucional, y es en ese sentido que puede decirse que las instituciones para menores se constituyeron en un vehículo privilegiado para la *creación* de la minoridad. Por una parte, porque desde los mismísimos orígenes de esta clase de establecimientos toda una variedad de niños que no tenían más en común que estar por fuera de los parámetros de sociabilidad y conducta entendidos como normales fueron homogeneizados por medio de su derivación a espacios institucionales comunes. Por otra parte, porque, independientemente de las razones por las que hubieran entrado al circuito estatal de amparo y penalización, *el recorrido mismo* por el sendero de las defensorías, los asilos, los juzgados y las cárceles, y el tránsito permanente entre ese circuito y la calle, los iba convirtiendo en eso que se suponía que eran antes de ingresar, es decir, en *menores*.

Lo que sucedió, en definitiva, fue que entre los primeros reclamos para la fundación de una escuela de reforma en la década de 1880, la generalización de estas demandas en la siguiente y su concreción por medio de la creación del Asilo de Reforma en 1898, no sólo había transcurrido un tiempo prudencial, sino que en la hondura de ese tiempo la categoría menor había tomado cuerpo, había asumido ciertos sentidos (que la habitarían por largas décadas) y había quedado atrapada en un esquema según el cual, al mismo tiempo que la misma categoría empezaba a habilitar cierto tipo de intervenciones discursivas, legales e institucionales sobre los niños y jóvenes caracterizados como menores, esas intervenciones nutrían a la definición de la minoridad. En los marcos de ese fluir bidireccional, la pobreza, la marginalidad y la delincuencia irían quedando asociadas en un único haz significativo que recorrería el siglo XX y que aún cuesta desarticular: *la infancia abandonada y delincuente*, o *la minoridad*.

Bibliografía

³³ “Decretos relativos a la habilitación de la 1ª Sección de la Casa de Corrección de Menores Varones de la Capital”, en *MMJCeIP*, 1898, op. cit., pp. 187 a 191.

- Aversa, María Marta 2006 *“Infancia abandonada y delincuente. De la tutela provisoria al patronato público (1910-1931)”*, en Lvovich, Daniel y Suriano, Juan (comps.) *Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina, 1870-1952* (Buenos Aires: UNGS-Prometeo).
- Camari, Lila 1997 “Whose Criminals Are These? Church, State and Patronatos and the Rehabilitation of Female Convicts (Buenos Aires, 1890-1940)”, *The Americas*, Vol. 54, N°2.
- Camari, Lila 2007 “Entre la celda y el hogar. Dilemas estatales del castigo femenino (Buenos Aires, 1890-1940)”, *Nueva doctrina penal*, N°2.
- Carli, Sandra 2002 *Niñez, pedagogía y política. Transformaciones de los discursos acerca de la infancia en la historia de la educación argentina entre 1880 y 1955* (Buenos Aires: UBA- Miño y Dávila).
- Carreras, Sandra 2005 “Hay que salvar en la cuna el porvenir de la patria en peligro...”. *Infancia y cuestión social en Argentina (1870-1920)”*, en Carreras, S. y Potthast, Barbara, (eds.) *Entre la familia, la sociedad y el Estado. Niños y jóvenes en América Latina (siglos XIX-XX)* (Madrid-Frankfurt: Iberoamericana-Vervuert).
- Ciafardo, Eduardo 1990 *Caridad y control social. Las sociedades de beneficencia en la ciudad de Buenos Aires, 1880-1930* (Buenos Aires: Tesis de Maestría, FLACSO).
- Colangelo, María Adelaida 2011 *“El saber médico y la definición de una "naturaleza infantil" entre fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX en Argentina”*, en Cosse, Isabella et al (eds.) *Infancias: políticas y saberes en Argentina y América Latina (siglos XIX y XX)* (Buenos Aires: Teseo).
- Cutolo, Vicente 1975 *Nuevo diccionario biográfico argentino* (Buenos Aires: Elche), Tomo IV.
- Forlivesi, Luc et. al, (ed). 2005 *Éduquer et punir. La colonie agricole et pénitentiaire de Mettray (1839-1937)* (Rennes: Presses Universitaires de Rennes).
- Freidenraij, Claudia 2012 “Encierro, trabajo doméstico y maternidad. Los Defensores de menores ante el problema de la tutela de menores mujeres en Buenos Aires a principios del siglo XX”, Ponencia presentada en las Terceras Jornadas “Estudios sobre infancia. Vida cotidiana, saberes y políticas públicas en Argentina y Latinoamérica (1880-2010)”, Buenos Aires, UNGS, 18 al 20 de noviembre.
- Guy, Donna 2001 “Girls in prison: the rol of the Buenos Aires Casa Correccional de Mujeres as an institution for Child Rescue, 1890-1940”, en Salvatore, Ricardo et al., (ed.), *Crimen and Punishment in Latin America. Law and Society Since Late Colonial Times* (Durham: Duke University Press).
- Lionetti, Lucía 2007 *La misión política de la escuela pública. Formar a los ciudadanos de la república (1870-1916)* (Buenos Aires, Miño y Dávila).
- Ríos, Julio Cesar, y Talak, Ana María 1999 “La niñez en los espacios urbanos (1890-1920)”, en Devoto, Fernando y Madero, Marta (comp.), *Historia de la vida privada en Argentina, 1870-1930* (Buenos Aires: Taurus).
- Schlossman, Steven 1998 *“Delinquent Children: The Juvenile Reform School”* en Morris, Norval and Rothman, David (eds.), *The Oxford History of the Prison. The Practice of Punishment in Western Society* (New York, Oxford).

Stagno, Leandro 2010 *Una infancia aparte. La minoridad en la provincia de Buenos Aires*, (Buenos Aires: FLACSO, Libros Libres).

Vianna, Adriana 2007 *El mal que se adivina. Policía y minoridad en Río de Janeiro 1910-1920* (Buenos Aires: Ad-Hoc).

Villalta, Carla 2005 “¿De quién son los niños pobres? Los debates por la tutela administrativa, judicial o caritativa en Buenos Aires de fin de siglo pasado”, en Tiscornia, Sofía y Pita, María Victoria (comps.) *Derechos humanos, tribunales y policía en Argentina y Brasil*, (Buenos Aires: Equipo de Antropología Política y Jurídica, FFyL, UBA).

Villalta, Carla, 2012 *Entregas y secuestros. El rol del Estado en la apropiación de niños* (Buenos Aires: Ediciones del Puerto).

Zapiola, María Carolina, 2006 “¿Es realmente una colonia? ¿Es una escuela? ¿Qué es?” Debates parlamentarios sobre la creación de instituciones para menores en la Argentina, 1875-1890”, en Suriano, Juan y Lvovich, Daniel (comp.) *Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina, 1870-1952* (Buenos Aires: Prometeo/UNGS).

Zapiola, María Carolina 2007 *La invención del menor. Representaciones, discursos y políticas públicas de menores en la ciudad de Buenos Aires, 1882-1921* (Buenos Aires: Tesis de Maestría, UNSAM, IDAES).

Zapiola, María Carolina 2010 “*La Ley de Patronato de Menores de 1919: ¿una bisagra histórica?*”, en Lucía Lionetti-Daniel Míguez (comp.), *Las Infancias en la Historia Argentina. Intersecciones entre Prácticas, Discursos e Instituciones (1890-1960)*, 2010, (Buenos Aires: Prehistoria).

Zapiola, María Carolina 2011 “A cada uno según sus obras”: promesas de inclusión y representaciones de la alteridad social en los libros de lectura para la escuela primaria, 1884-1910”, en Batticuore, Graciela y Gayol, Sandra (comp.), *Lecturas de la cultura argentina, 1810–1910–2010* (Buenos Aires: Prometeo –UNGS).

Fuentes documentales

De la Fuente, Diego et. alt. 1898 *Segundo Censo de la República Argentina. Mayo de 1895* (Buenos Aires: Taller Tipográfico de la Penitenciaría) Tomo II, “Población”.

Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, 1890 a 1898.

Jorge, Fausto y Meyer Arana, Alberto (1908) *Protección á la infancia. Antecedentes para el estudio de una ley* (Buenos Aires: Coni Hermanos), Tomo I.

Memorias del Ministerio de justicia, Culto e Instrucción Pública, 1890 a 1898.