

**“¿Es realmente una colonia? ¿Es una escuela? ¿Qué es?”
Debates parlamentarios sobre la creación de instituciones para menores
en la Argentina, 1875-1890¹**

*María Carolina Zapiola**

Resumen

Con el objetivo de reconstruir parcialmente las modalidades y dinámicas del proceso de diferenciación entre “niños” y “menores” en Argentina, este artículo procura establecer desde cuándo existieron propuEssas para que el Estado interviniera directamente en el control de los “menores”, quiénes las formularon, qué modalidades de intervención diseñaron y cómo imaginaron a los “menores” y a las instituciones a las cuales pretendían destinarlos. A tal fin, se analiza un corpus documental constituido por los proyectos de ley presentados ante el Congreso de la Nación entre 1875 y 1890 en los que se diseñaron innovadoras modalidades de intervención estatal.

Palabras clave: Niños; Menores; Instituciones públicas; Legislación.

“Is it really a colony? Is it a school? What is this?”

Parliamentary debates on the creation of institutions for minors in Argentina, 1875-1890

Abstract

With the aim to partially reconstruct the modalities and dynamics of the process of differentiation between “children” and “minors” in Argentina, this article tries to establish how ancient are the proposals for a direct intervention of the State in the control of the “minors”, who formulated them, what modalities of intervention they designed and how they imagined the “minors” and the institutions to which they were trying to destine them. To such an end, we analyze a documentary corpus constituted by the projects of law presented in the Congress of the Nation between 1875 and 1890.

Keywords: Children; Minors; Public institutions; Legislation.

En Argentina, las transformaciones de las miradas sociales sobre la infancia estuvieron estrechamente ligadas a las discusiones sobre los derechos y las obligaciones del Estado y de los padres en materia de educación infantil en las que se embarcaron desde mediados de la década de 1870 los que por entonces comenzaban a definirse en forma incipiente como científicos, funcionarios públicos o pedagogos. La sanción de la Ley Nacional de Educación Común en 1884 significó el triunfo de aquellos que defendían una intervención estatal decisiva en el área educativa y por lo tanto sobre los niños y sobre el derecho de patria potestad a través de la creación de un sistema de educación primaria público, gratuito, laico y obligatorio. Desde entonces se generalizó entre amplios sectores de la población la idea de que se estaba creando un sistema educativo universal, destinado a incluir a la totalidad de los niños de la nación (Bertoni, 2001, Carli, 1991, 2002). Sin embargo, para la misma época, comen-

zaron a escucharse voces, incluso las de algunos de los principales propulsores del sistema educativo en construcción, que sostenían que el Estado debía intervenir en el tratamiento de ciertos niños institucionalizándolos en espacios específicos, diferentes a la escuela.

En efecto, en los discursos de algunos legisladores comenzó a estructurarse una percepción dicotómica del universo de la infancia, cuya esencia puede sintetizarse en la antinomia “niños” (contenidos en los marcos de la familia, la escuela, y muchas veces del trabajo) vs. “menores” (niños y jóvenes “pobres”, “abandonados”, “delincuentes”, “huérfanos” y/o “viciosos”).

Si bien varios autores han señalado que la diferenciación entre “niños” y “menores” cristalizó y devino simbólicamente dominante entre las élites en la etapa que va de 1880 a 1920, aún no se han estudiado las modalidades que adoptó tal proceso ni se han establecido con precisión sus coordenadas cronológicas. Con el objetivo de dotar de mayor

* Endereço eletrônico: czapiola@ungs.edu.ar

especificidad a afirmaciones que entendemos son de carácter demasiado general, en el presente trabajo intentaremos establecer desde cuándo existieron propuEssas para que el Estado interviniera directamente en el control de los “menores”, quiénes las formularon, qué modalidades de intervención diseñaron y cómo imaginaron a los “menores” y a las instituciones a las cuales pretendían destinarlos. A tal fin, analizaremos un corpus documental constituido por los proyectos de ley presentados ante el Congreso de la Nación entre 1875 y 1890 en los que se diseñaron modalidades de intervención estatal sobre los “menores” diferentes a las tradicionales y se describieron las instituciones a las que sus autores pretendían enviarlos.

Las tempranas propuEssas legislativas a las que haremos referencia implicaban poner en entredicho tanto la pretendida universalidad del sistema educativo como las laxas modalidades de intervención estatales contemporáneas sobre los niños y jóvenes huérfanos, desvinculados de sus núcleos familiares y/o hijos de madres solteras. Éstos eran usualmente enviados por la policía o por los defensores de menores a asilos o casas correccionales para mujeres en los que pasaban un tiempo, para luego ser restituidos a sus familias o colocados en familias sustitutas que los empleaban en tareas domésticas, sobre todo en el caso de las niñas (Candia; Tita, Ciafardo, 1990, Guy, 2001, Nari, 1996). El relevamiento documental realizado confirma que entre 1875 y 1890 el Estado nacional atendió a los menores principalmente a través del otorgamiento de subvenciones excepcionales o permanentes a las instituciones particulares que se ocupaban de ellos, concedidas luego de evaluar las solicitudes que sus directivos o miembros hacían llegar al Congreso desde diferentes capitales provinciales. Los pedidos fueron atendidos sin generar discusiones, salvo cuando no existieron fondos para respaldarlos, lo que sugiere que tal modalidad de intervención, que implicaba una leve o inexistente fiscalización de las instituciones favorecidas, gozaba de un consenso bastante generalizado entre los legisladores. Huelga decir que, aunque otras hubieran sido las intenciones de los funcionarios, cualquier control sobre las instituciones hubiera sido precario en una época en que la infraestructura estatal también lo era.

El problema de los “menores” apareció en el horizonte cultural de las élites mucho antes de lo que registran los trabajos sobre el tema, que tienden a ignorar los discursos previos a 1890. Ya desde mediados de la década de 1870 la presencia creciente de niños y jóvenes en los espacios urbanos, ajenos a

los ámbitos y a los roles que las élites comenzaban a suponer los adecuados para ellos a causa de su edad, constituyó un motivo de preocupación. Algunos autores han vinculado las lecturas alarmistas de los grupos dirigentes con el nuevo clima de temor al crimen y al desorden social en el que se vieron envueltos y con su entrada en contacto con las propuEssas científicas y filosóficas positivistas (Ciafardo, 1990, González, 2000, Ríos; Talak, 1999, Salvatore, 2000, Scarzanella, 1999). Sin desconocer la importancia de tales factores, resulta necesario explorar otros aspectos de la realidad social para poder explicar tanto el carácter temprano de la preocupación por la suerte y por la peligrosidad de determinados niños y jóvenes anterior a la difusión del positivismo y a la instalación de la “cuestión social” como un acuciante conjunto de problemas a resolver como la complejidad de las representaciones que sustentaron las propuEssas ideadas para tratarlos. En tal sentido, es fundamental establecer una correspondencia de primer orden entre el proceso de definición del concepto “menor” y el de construcción de un sistema de educación pública y un imaginario escolar anclados en el concepto de “niño/alumno”. En los discursos de diversos sectores sociales y profesionales la categoría “niño” comenzaba a asociarse en forma cada vez más estrecha con las de “hijo”, “alumno” y “trabajador” en el caso de los niños de los sectores populares, por lo que creemos razonable afirmar que el incumplimiento de estos roles por parte de determinados menores de edad fue la causa fundamental de su exclusión del grupo de los “niños”.

Los escasos trabajos que se han ocupado de la historia del sistema jurídico-penal de tratamiento de menores han establecido una relación lineal entre las transformaciones en el imaginario de las élites, la sanción de la Ley de Patronato de Menores en 1919 que instituyó en Argentina el tratamiento jurídico específico de la infancia “en situación irregular” y la creación efectiva de un sistema tutelar de menores organizado en torno a la institución, entendiendo que cada uno de estos aspectos deriva directamente del anterior (Ciafardo, 1990, Daroqui y Guemureman, 2002, Méndez, op. cit., Gonzáles, 2000). Restituir al paisaje cultural del periodo algo de su complejidad permitirá abordar el vínculo entre las transformaciones en las representaciones, la sanción de nuevas leyes y las prácticas institucionales de forma más problemática. Con ese fin, en este trabajo nos concentraremos en dos tareas aún no abordadas por los historiadores: reconstruir parcialmente el *proceso* por el cual las ideas de “menor” e “institución” alcanzaron una posición simbólica fundamental en el sistema jurídico-penal de tratamiento de menores, y evaluar

hasta qué punto Essas ideas se constituyeron en hegemónicas. Ambos objetivos se vinculan con otro de carácter más general, que pretende dar cuenta de las *modalidades* que adoptó la transición de un modelo de asistencia a la niñez marginal que descansaba fundamentalmente en la acción de los particulares respaldada por el Estado hacia otro en el cual su rol se acrecentó notablemente, por lo menos en las elaboraciones discursivas y en las producciones legislativas de sus agentes.

Nuevas miradas, nuevos proyectos

En la década de 1880 se trataron en el Congreso de la Nación un puñado de proyectos cuyos contenidos sugieren que algunos legisladores comenzaban a percibir a determinados niños y jóvenes como un problema del cual el Estado debía ocuparse desplegando estrategias novedosas. Más allá de sus aspectos distintivos, coincidían en la defensa de la ampliación de las obligaciones y de los derechos del Estado sobre los “*menores*” y en la convicción de que la mejor solución para actuar sobre dichos sujetos consistía en el diseño de instituciones educativas especiales que clasificaremos en tres tipos: escuelas industriales urbanas, escuelas de reforma urbanas, y colonias agrícolas rurales. Aunque las cualidades de las escuelas diferían, en todos los casos sus propulsores destacaban que cabía al Estado Nacional sostenerlas y ejercer un control administrativo considerable sobre su funcionamiento.

La profunda imbricación entre la construcción del sistema público de educación y la de un sistema paralelo de educación especial queda de manifiesto por el hecho de que las presentaciones de los proyectos que nos interesan se produjeron entre 1882 y 1884, paralelamente a la reunión del Primer Congreso Pedagógico Americano que tuvo lugar en Buenos Aires en 1882 y a la discusión en ambas cámaras del proyecto que desembocó en la sanción de la Ley Nacional de Educación Común en julio de 1884. En ese contexto, figuras trascendentes del campo liberal como Onésimo Leguizamón, Mariano Demaria, Dámaso Centeno, Delfín Gallo, Nicolás Calvo y Eduardo Wilde defendieron apasionadamente la necesidad de establecer las bases legales y económicas para crear un sistema público de educación de alcance universal (Solari, 1964), al tiempo que redactaron o apoyaron proyectos para la creación de escuelas especiales para determinados niños, dejando en claro que no todos los niños podían ser considerados como alumnos potenciales de las escuelas comunes.

Es el caso del diputado Mariano Demaria

(Buenos Aires), quien el 24 de mayo de 1882 presentó un proyecto para crear una Escuela Industrial (de herrería y otros oficios) que funcionara en el edificio ocupado por el Asilo de Huérfanos de la Capital y permitiera dar instrucción al “número bastante crecido de niños, huérfanos a causa de la epidemia de fiebre amarilla” que allí se asilaban y que “no se ocupan de nada provechoso” para que se formasen “*una posición*” cuando salieran en vez de dedicarse a la vagancia o a actividades perjudiciales para el país (DSCD, 1882, p. 32). Su intención era transformar el Asilo de Huérfanos, fundado en 1871 y desde entonces controlado por la Sociedad de Beneficencia, en una institución controlada por el Estado que produjera efectos positivos sobre sus habitantes. Para lograrlo, reclamaba la ampliación de las responsabilidades económicas y administrativas del Estado en el control de las instituciones educativas.

Demaria expresó que atender a la educación del ciudadano constituía una de las obligaciones fundamentales del Estado. Por lo mismo, criticó el uso de la renta pública destinada a educación, que se distribuía exclusivamente entre las escuelas elementales y los colegios nacionales y universidades a los que sólo concurría una minoría “[...] que por sí puede costearse” y exigió que se privilegiara la instrucción de los trabajadores para formar obreros argentinos que pudieran modificar la materia prima nacional en vez de adquirirla en el extranjero a ingentes sumas. Se refirió también a la obligación de los Poderes Públicos de inculcar la moral en las clases bajas de la sociedad para transformarlas en “elementos de paz y orden” (DSCD, 1882, p. 512-4). Como puede apreciarse, en su discurso confluían razones de orden económico y moral, conectadas por medio de la idea de educación: el Estado debía educar a los miembros de las clases bajas para que se constituyeran en trabajadores, lo cual garantizaría su honradez.

Aunque las exigencias en pos de la extensión de las funciones y responsabilidades estatales en relación a los “*menores*” son importantes si se las compara con las características de las prácticas benéficas de la época, debemos precavernos de exagerar su alcance. En tal sentido, es significativo que Demaria estableciera que los cargos directivos de la Escuela los ocuparían vecinos “sin remuneración”, lo que implica que no los visualizaba como personas dedicadas tiempo completo al control de la institución, ni como especialistas, mientras que en otras áreas, como la de la educación elemental y superior o la salud, comenzaba a producirse la emergencia de especialistas usualmente ligados al aparato estatal en formación.

Si bien la Comisión de Culto e Instrucción

Pública (CCIP) recomendó la sanción del proyecto, el Ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública Dr. Wilde lo defendió, y el “Club Industrial” reclamó su aprobación a través de una entusiasta carta, las objeciones que suscitó fueron varias. Valiéndose de un argumento destinado a aparecer recurrentemente en el Congreso, los diputados Absalón Rojas (Santiago del Estero) y Onésimo Leguizamón (Entre Ríos) lo cuestionaron porque sus autores no explicaban cómo se generarían los recursos para su puesta en vigor. Desde una perspectiva que nos interesa más, y que resultaba muy original en su contexto, Leguizamón criticó la *clase* de institución que se pretendía crear. Sus intervenciones resultan particularmente relevantes por tratarse de una figura paradigmática en la construcción del sistema público y universalista de educación. Por lo mismo es llamativo que fuera el primer legislador en plantear la necesidad de crear una Escuela de Reforma en la Capital.

El 5 de julio Leguizamón envió a la Cámara un proyecto solicitando que en reemplazo de la “Escuela de Artes y Oficios” propuesta por Demaria se creara una Escuela de Reforma como las existentes “por centenares en Alemania, Suiza, Holanda, Bélgica, Inglaterra y Estados Unidos”. Ésta recibiría “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” y niños de otras municipalidades en las que no existieran establecimientos del mismo tipo a cambio del pago de una pequeña retribución anual. Cuando los alumnos cumpliesen dieciocho años o antes si su conducta o nivel de instrucción lo permitían- la dirección “procederá... á colocarlos en talleres, ó Empresas particulares, ó en las Escuelas prácticas de Ingeniería Naval, Militar ó Agronómica de la Nación ó de las Provincias” (DSCD, 1882, p. 537-8).

Si en el proyecto de Demaria el acento estaba puesto en gran medida en la formación de obreros competentes y se ligaba a una concepción de la economía nacional, en el de Leguizamón el trabajo parecía constituir más bien una excusa para alejar a los niños y jóvenes de las calles. En efecto, consideraba que

[la Escuela de Reforma] se reduce a recoger de las ciudades populosas gran número de niños huérfanos para ponerlos en una casa especial á cargo de... empleados, á fin de que [...] los corrijan, quitándoles sus malas costumbres; [...] se les enseñe, porque en general no saben nada, y [...] se les revista de aptitudes para la vida social [...] con este objeto se establecen talleres en la

misma casa para enseñarles algún oficio [...] el propósito de la institución no es hacer artesanos [...] esto entra como complemento secundario.

En las escuelas se brindaría educación física (práctica de ejercicios gimnásticos y militares y de algún oficio u ocupación industrial), moral e intelectual (educación elemental, con especial atención a los elementos aplicables a la agricultura, la higiene, y la industria) y en ellas podían existir o no talleres, concurriendo en el segundo caso los alumnos a trabajar en los de la ciudad “que reciben con el mayor gusto aprendices educados y sometido á una disciplina rigurosa”. Además del sostenimiento de la Escuela, Leguizamón le asignaba al Poder Ejecutivo Nacional¹ la tarea de confeccionar una estadística anual de los niños existentes en la Capital en condiciones de permanecer en ella (DSCD, 1882, p. 17).

Los proyectos no volvieron a ser considerados, pero no por falta de insistencia de Leguizamón, quien el 18 de julio de 1884 propuso la creación de dos escuelas de Reforma en la Capital (una para varones internos en el edificio del Hospicio de Huérfanos; otra para niñas internas en el Colegio de Huérfanos de la Merced) cuyas características eran similares a las detalladas en 1882, salvo por la aclaración de que en cada una se dictarían los elementos industriales correspondientes a cada sexo y por la especificación de que las sumas del presupuesto destinadas al sostén de los asilos servirían para mantenerlas (DSCD, 1884). Dos años más tarde el Congreso rechazó éste y otros proyectos de instituciones educativas a petición de la CCIP pero aprobó, a instancias de la misma, un proyecto del PEN de 1884 para crear dos escuelas teórico-prácticas de aprendices anexas a los talleres de los ferrocarriles Norte y Andino, que preveía el otorgamiento de 30 becas por escuela para los “niños pobres”, sin hacer más referencia a los alumnos que concurrirían a la institución (DSCD, 1886, DSCS, 1886).

La suerte corrida por los cuatro proyectos no afecta su carácter de indicadores de que nuevas representaciones de ciertos niños y jóvenes comenzaban a definirse entre algunos miembros de las élites, lo que queda demostrado por el hecho de que a la par de la generalización de la idea de que todos los niños de la nación debían convertirse en alumnos, empezaran a circular discursos en los que se señalaba a algunos niños como carentes de las cualidades necesarias para lograrlo. Éstos fueron caracterizados por los que redactaron y discutieron los proyectos como “pobres”, “huérfanos”, “abandonados”, “extraviados”, “vagabundos”, “viciosos” o miembros de la “clase trabajadora” o la “clase pobre”. A la vanguardia de sus contemporáneos, Leguizamón fue

el primero en denominarlos "menores" y en vincular los términos "menores huérfanos, vagos o viciosos" como una unidad indisociable.

Los proyectos daban cuenta de la instalación entre las élites de una serie de núcleos simbólicos aparecerían insistentemente en las discusiones sobre políticas públicas de menores, por lo menos hasta la década de 1930. Uno de ellos era convicción, optimista, de que la intervención estatal lograría desarticular la vinculación entre pobreza y criminalidad, que comenzaba a tornarse indiscutible. Dicha intervención debía implementarse por medio de la educación. En palabras de Demaria:

...una de las necesidades más premiosas de los poderes públicos es preocuparse de dar educación [...] provechosa, á todos aquellos que por no tener padres, ó que si los tienen no se preocupan de su porvenir, son y serán una carga para la sociedad, en vez de ser elementos de trabajo y moralidad". (DSCD, 1882, p. 32).

Refiriéndose a los eventuales alumnos de las Escuelas de Reforma, Leguizamón explicó por su parte que

Cuando estos productos de los grandes hacinamientos humanos llegan á su plena madurez, el Código Penal se ocupa de ellos [...] Pero cuando el huérfano, el vago ó el vicioso es un niño, la sociedad tiene [...] otros deberes: [...] debe educarlo, debe hacer de él un ser útil, en beneficio del niño y [...] de la sociedad misma. (DSCD, 1884, p. 58).

Demaria fue quien más enfáticamente denunció que si el Estado no actuaba, se transformaría en cómplice de sus futuros crímenes. Para ilustrar su postura, denunció la práctica contemporánea de asilar en la Cárcel Correccional de la Capital a "niños que cometen el delito de vagancia" junto a "grandes criminales", ya que "no hay otro paraje en donde ponerlos". Consideraba al Gobierno responsable de que estos "niños inocentes" y "extraviados" cometieran delitos, por el hecho "monstruoso, sin ejemplo en ningún país civilizado" de reunirlos en una misma celda con grandes criminales: "¿Qué puede esperarse de esos niños salidos de allí? Que sean tanto ó más criminales que el compañero de Celda". La creación de la Escuela remediaría esta "incuria del Gobierno" pues serviría para que:

...estos hombres, que hoy á nada se dedican, que son [...] un verdadero elemento perturbador para el país, una rémora, un elemento de desorden, de vicios, que son los que van a poblar las Cárceles,

en las que tiene que invertir grandes sumas el Gobierno, se conviertan en hombres virtuosos, morales y trabajadores". (DSCD, 1884, p. 514).

La percepción negativa de los legisladores no se circunscribió a determinados niños y jóvenes sino que se extendió a sus padres, supuestamente incapaces de brindarles una educación y un futuro. Una prueba de ello es la demanda de Demaria de establecer la obligatoriedad de que los padres cuando existían enviaran a sus hijos a la Escuela de Artes y Oficios, pues, según él, ningún joven de la clase pobre concurriría a los talleres privados a recibir educación ya que "no tienen padres" o "los han abandonado" o porque "la madre y el padre, pobres, tratan de sacar el más pronto beneficio de su hijo, y no van á colocarlo en un taller donde nada le pagan" (DSCD, 1882, p. 512). En cualquier caso, la intención de crear instituciones de menores no implicaba antes de 1890 la de avanzar sobre el derecho de la patria potestad. Como se ha visto, el Estado debía ocuparse de los niños cuyos padres hubieran muerto, los hubieran abandonado o, por ser pobres, intentaran explotarlos en lugar de educarlos.

Otro elemento que se destaca en los discursos de los legisladores es la puesta en relación del problema de los "menores" con las características de la ciudad moderna. Así, en 1882 Leguizamón sostuvo que la discusión sobre la creación de una Escuela de Artes y Oficios "ha denunciado simplemente la necesidad de atender... en una ciudad como Buenos Aires, á la educación y corrección de menores huérfanos, vagos ó viciosos que hay en ella". Señaló que en todas las grandes ciudades de América y Europa existían casas del mismo tipo "porque el mal que se propone curar es un mal necesariamente urbano", y que, tal como el Congreso de los Estados Unidos las había creado en Washington, el argentino podía crearlas en la Capital (DSCD, 1882 p. 537).

La idea de que la ciudad era un espacio inapropiado para la socialización de los niños puede haber influido también en el diseño del tercer tipo de institución educativa especial, la colonia agrícola. El 1 de agosto de 1883 el diputado Dámaso Centeno (Buenos Aires) presentó un proyecto para que el PEN instalara una "colonia orfanológica" para niños huérfanos de entre 10 y 16 años y niños pobres cuyos padres solicitaran la admisión (en razón de veinte por provincia). Los asilados recibirían instrucción agrícola-industrial (incluyendo la veterinaria) para proporcionarles un "medio de vivir" y mantendrían la colonia con el producto de su trabajo. El PEN establecería los programas de enseñanza, el personal de la institución y los sueldos, y nombraría una comisión directiva encargada de colocar en establecimientos

rurales particulares a los niños que se hubieran distinguido en la instrucción. (DSCD, 1883)

El 22 de septiembre, la CCIP (presidida por Demaria) y la Comisión de Colonización recomendaron su aprobación pero con modificaciones considerables. En su lugar proponían la creación de una Colonia Escuela de Agricultura práctica en la que se daría asilo y educación por tres años a hasta cuatrocientos niños huérfanos e indigentes de la República mayores de quince años (cada provincia podía enviar siete alumnos por año, y la Capital veinte) y la de una Escuela Elemental anexa que impartiría instrucción preparatoria para los cursos de Agronomía, a la que concurrirían los alumnos mayores de trece años que poseyeran las condiciones de salud y constitución física necesarias para el ejercicio de la agricultura. Una vez terminada la instrucción del huérfano o indigente, la comisión intentaría colocarlo en establecimientos particulares. Una parte de su trabajo se destinaría a rembolsar parte de los gastos hechos por el Estado, y otra a conformar un fondo de capital para entregarle en el momento de su egreso de la institución.

Saltan a la vista los supuestos compartidos por Centeno, Demaria y Leguizamón: la preocupación por la suerte de ciertos niños, la asignación al Estado de una responsabilidad importante en su educación, la demanda de creación de instituciones especiales para transformarlos en trabajadores, la convicción de que ciertos padres no podían ocuparse de sus hijos. No obstante, Centeno prefería que los huérfanos y los pobres se educaran en el campo. Aunque no explicitó las causas de dicha opción, puede ser útil señalar que unos años más tarde la idea de que la educación al aire libre podía “curar” la mala constitución física o moral de los niños y jóvenes se convirtió casi en un cliché entre los médicos y pedagogos. Es factible asimismo que su postura estuviera asociada con las transformaciones en el imaginario de las elites, dentro del cual la dicotomía “ciudad civilizada vs. campaña bárbara” comenzaba a tornarse perimida para dejar paso a una revalorización de las áreas rurales y a una nueva antinomia que diferenciaba espacios civilizados de espacios marginales dentro de la ciudad, en consonancia con los drásticos cambios sociales, económicos y demográficos del periodo.

En defensa del proyecto modificado, el diputado Rainerio Lugones (Santiago del Estero), miembro informante de la CCIP, observó que “traer huérfanos de todas las provincias y enseñarles á trabajar, evitando así que se formen mañana vagos y criminales [...] es un bien que no necesita ser demostrado”. Pero aparentemente sí necesitaba demostración, dada la diversidad de objeciones que se formularon para impedir la prosecución de la discusión. Además

de esgrimir las consabidas críticas económicas, el diputado Rojas (San Juan) se mostró escéptico respecto de la capacidad educativa de la institución pues “puede costar mucho á la Nación, y... no dará ningún resultado”. Por su parte, el diputado Civit (Mendoza) se manifestó sorprendido “de que esa colonia se vá á formar de huérfanos, de vagos, de criminales y de gente de toda clase” y reclamó que las comisiones dieran a conocer cuántos huérfanos calculaban que existían en el país para saber si su número justificaba la construcción de la escuela. La siguiente sesión se inició con una acalorada discusión desencadenada por Civit y por Rojas, quienes pretendieron tratar la Ley de Presupuesto en vez de continuar con el proyecto de Escuela Agrícola. Los temas implícitos en el debate eran los de la responsabilidad del Estado frente a los “menores” y la magnitud del problema que representaban. Al respecto, mientras Rojas afirmaba que “*el Estado no es tutor [de los huérfanos]*”, Civit sostenía “que perder una sesión, dadas las pocas que faltan para que termine el período ordinario del Congreso, para emplearla en semejante cuestión, es demasiado”. Algunos, como Pereyra, llegaron a afirmar que “no hay jóvenes abandonados en la República. Todos tienen padre o tutor”. (DSCD, 1883, 604-625, *passim*)

Como en 1882, Leguizamón fue la única voz que llamó a reflexionar sobre otra cuestión que atravesaba las discusiones: el tipo de institución que se pretendía crear. El proyecto de Centeno le resultaba “simpático” pero encontraba después que ha sido modificado por las dos Comisiones, completamente desfigurada su faz primitiva; [...] oscuro el pensamiento, [...] bueno como enunciado, malo como aplicación [...] ¿Es realmente una colonia? ¿Es una Escuela? ¿Qué es? (DSCDC, 1883, p.615)

Fiel a su preocupación por las características de las instituciones, un año después, cuando explicó por qué había que crear dos Escuelas de Reforma que reemplazaran a los Asilos de Huérfanos señaló que

La idea [de educar a los menores] tiene ya [...] un principio de ejecución en nuestros asilos de huérfanos. Pero esa ejecución se hace de una manera informe, irregular; sin plan establecido [...] es necesario crear el establecimiento, reglamentarlo, trazarle sus propósitos educacionales y establecer el límite racional de la misión social que tiene. (DSCD, 1884, p. 57)

La votación resultó en un empate, que el Presidente de la Cámara resolvió por la negativa. Seis años más tarde, el Congreso aprobó un proyecto presentado en 1887 por el diputado Wenceslao Escalante (Santa Fe) para crear una escuela práctica de agricultura en “El

Arroyito”, en el que se incrementaban las exigencias a los profesores (quienes debían tener un título otorgado o revalidado por la Escuela de Agronomía Santa Catalina) y se insistía en la importancia económica de la institución, y la Cámara de Diputados aprobó otro de José Echenique (Córdoba) para crear una Escuela de Agronomía en Caroya (Córdoba). Ninguno hacía referencia al tipo de niños que constituirían el alumnado. (DSCD, 1887; 1889; DSCS, 1889)

Sería erróneo deducir de lo anterior la existencia de dos posturas antagónicas sobre el problema de los “menores” entre los legisladores. De hecho, los autores de proyectos novedosos no demandaban que el Estado se hiciera cargo en forma exclusiva de todas las instituciones o sea, de todos los niños sino que defendían la idea de complementariedad con los particulares. Centeno, por ejemplo, afirmaba que cabía al gobierno dar el ejemplo a los particulares ocupándose de los huérfanos “futuros criminales” porque

“si nosotros empezamos á corregir este mal, es indudable que mañana las sociedades de beneficencia completarán esta obra, estimuladas por el ejemplo de la autoridad nacional”. (DSCD, 1883, p. 620)

Por su parte, los diputados que querían dejar de lado los proyectos ni siquiera consideraban que los “menores” constituyeran un problema a tratar.

Volviendo al problema de las instituciones, las discusiones sobre sus características no se plantearon únicamente en los proyectos que instaban a su creación, sino también en los que buscaban suprimirlas. Es en el caso del proyecto presentado el 19 de junio de 1876 por los diputados Pedro Uriburu (Tucumán), Miguel Cané (Buenos Aires), Cleto Peña (Córdoba) y Soriano Alvarado (Jujuy) para eliminar los internados y las becas de los Colegios Nacionales, cuya aprobación fue recomendada por la Comisión de Legislación el 5 de julio. Téngase en cuenta que durante ese mismo año, y en medio de una crisis presupuestaria, fueron presentados ante las Cámaras numerosos proyectos para reducir el gasto público, entre ellos uno para suspender los tres últimos años de los Colegios Nacionales y otro para eliminar a sus inspectores (DSCD, 1877)

El hecho de que ninguno haya prosperado constituye un indicio de la importancia acordada a la educación pública por parte de los legisladores.

Podría pensarse que introducir una discusión sobre el internado constituye un circunloquio excesivo para abordar las representaciones de las élites sobre las instituciones de menores, pero existen razones que nos alientan a hacerlo. En primer lugar,

el internado compartía algunas cualidades esenciales con las instituciones de menores que comenzarían a ser imaginadas pocos años después, como el ejercicio de la vigilancia, la preocupación por la disciplina y la imposibilidad de abandonar el establecimiento voluntariamente. En segundo lugar, el hecho de que a los internados raramente concurrieran los niños que comenzaban a ser percibidos como “menores” es secundario, ya que los legisladores imaginaban que podían integrarlos en ellos a través del otorgamiento de becas. Por poner un caso, de las 33 becas existentes en el Colegio Nacional de Buenos Aires en 1876, 27 habían sido otorgadas a “jóvenes completamente pobres” de acuerdo con lo informado por el Rector al Ministro de Instrucción Pública Onésimo Leguizamón (DSCD, 1877). Finalmente, las discusiones suscitadas por la cuestión del internado permiten el acercamiento a las opiniones de las élites sobre la (in)conveniencia y la (im)posibilidad de someter a los niños a una disciplina y vigilancia rigurosas, al encierro, y al alejamiento de sus familias.

Del análisis de las discusiones sobre el internado puede inferirse que los diputados atribuían un rol fundamental a las familias en la educación moral de los niños y jóvenes. En palabras de Uriburu:

[...]un joven apenas separado de la familia entra en un mundo completamente desconocido [...]. No tarda en ser iniciado en los secretos del vicio que va tomando mayor imperio en su alma, á medida que la vijilancia y las privaciones se ejercitan más activamente [...] la mentira y la hipocresía son los medios habituales que emplea para eludir el cumplimiento de las obligaciones. [...] un alma gastada, un carácter viciado, que conducirá mañana a ese jóven á cometer los actos más vergonzosos, si [...] no es detenido por el sentimiento del honor y el deber; sentimiento que solo se adquiere en el hogar [...] que se inculca en nuestros corazones con el ejemplo vivo de nuestros padres (DSCD, 1877, p. 531)

Cané, por su parte, explicó que:

[...]no hay pueblos más morales que los pueblos de raza sajona; y quien sabe si una de las raices de donde arranca ese beneficio supremo, no es el aborrecimiento del régimen claustral para la educación de los niños. El régimen tutelar [...] es la sustitución de una persona reconocidamente honrada, al padre, que está lejos, que no puede cuidar de sus niños. Allí... no es la vida del cuartel la que se dá á los niños, es la vida de familia; allí se vive como se vive en los hogares. (DSCD, 1877., p.538)

...en los colegios..., todo el tiempo se encuentra metódicamente distribuido entre las horas de estudio, de asistencia á las aulas y de reposo indispensable á los niños, siendo éstos... constantemente vigilados por muchos celadores. Entonces... no son exactos, ni sólidos los fundamentos bajo los cuales se procede a condenar de un modo absoluto el internado [...]. Hay muchos niños huérfanos ó abandonados que no tienen deudos de quienes recibir educación y... muchos padres incapaces ó imposibilitados de darla á sus hijos [...]. ¿Puede el Estado prescindir de la educación de esa juventud...? [...] es necesario que [...] supla por medio de los Directores de los Colegios, el defecto de los padres. Yo encuentro que suprimir el Internado, vale tanto como eximir al Estado del deber de concurrir con las familias á la educación de la juventud". (DSCS, 1876, p. 918-9)

El rechazo de numerosos legisladores al encierro de los niños y jóvenes y al ejercicio de una vigilancia asidua sobre ellos pone en entredicho la opinión de los investigadores que han sostenido que la sanción de la Ley de Patronato en 1919 significó la legalización de la práctica "previamente existente" presumiblemente desde la década de 1880, aunque no se suministran mayores precisiones cronológicas de encerrar a los "menores" en instituciones. Con el fin de denunciar la intención de las élites de construir un dispositivo de control social sobre los sectores populares en general y sobre los "menores" en particular, se ha efectuado el trasvasamiento de ciertas categorías conceptuales de la teoría sobre el poder de Michel Foucault al análisis de la sociedad argentina, operación que ha condicionado las lecturas de los documentos históricos al punto de deducir de sus contenidos, por un lado, que las élites del Centenario y sus antecesoras compartían representaciones conscientes y explícitas de los "menores" y de las instituciones a las cuales buscaban destinarlos, y por otro, que existían instituciones "disciplinarias" según la definición de Foucault cuyas características eran propiciadas por los contemporáneos.

Desde una lógica inversa a la de tales aproximaciones, el presente trabajo rechaza la existencia de categorías sociales portadoras de sentidos acabados y consensuados e inspiradoras de las prácticas de los actores sociales, e intenta dar cuenta de la construcción de la categoría social "menor" entendiéndola como el resultado de un proceso dinámico y contradictorio. Las discusiones

precedentes indican que, el mismo momento que ciertos niños y jóvenes urbanos comenzaban a tornarse preocupantes, varios legisladores cuestionaron la bondad o la mera posibilidad de ejercer una vigilancia densa sobre la población infantil así como la idea de separar a los niños de sus familias ¿Habrán tenido tales apreciaciones alguna influencia en la suerte corrida por los proyectos de creación de instituciones educativas especiales presentados durante la década de 1880?

Consideraciones finales

Para elaborar algunas conclusiones provisorias sobre las características y el alcance del proceso de identificación de parte de los niños de la nación como "menores" entre 1875 y 1890 no debe perderse de vista la doble circunstancia de la *existencia* y del *fracaso* de proyectos legislativos innovadores. Esto significa que es necesario explicar por qué fueron rechazados sin dejar de evaluar su significación como huellas del proceso estudiado, para lo cual hemos considerado varias cuestiones.

En primer lugar, la formulación de los proyectos estuvo ligada al contexto de hondas transformaciones demográficas, sociales y culturales que resultaron de la inserción de la Argentina en la economía capitalista mundial, pero no constituyó un resultado mecánico de las mismas. Las referencias a la ciudad y a la calle como ámbitos de perversión moral de la niñez y la juventud y la formulación de planes para evitarlo aparecieron desde mediados de la década de 1870 en los discursos de los legisladores, *antes* de que las transformaciones urbanas alcanzaran dimensiones extraordinarias y con anterioridad a la difusión del positivismo y de la criminología como claves de lectura de los fenómenos sociales entre las élites.

Creemos que la intelección temprana de la presencia de niños huérfanos y abandonados en las calles como una cuestión problemática y el diseño de proyectos para encauzarlos sólo resultan comprensibles en el marco de la definición del concepto "*niño*" que tuvo lugar en la etapa. El mismo se asociaba cada vez más claramente con los de "hijo", "alumno" y "trabajador" sometido al control adulto en el caso de los niños pobres, por lo que el incumplimiento de dichos roles redundaría en la estigmatización de determinados menores de edad. Las lecturas de los fenómenos sociales del periodo también estuvieron influenciadas por los discursos y las prácticas extranjeras, evocadas en más de una ocasión los legisladores nacionales para fundamentar sus propósitos.

En segundo lugar, no existía un acuerdo

generalizado entre los miembros de las élites sobre cuáles eran las obligaciones de un Estado en plena construcción respecto a la población, o hasta dónde debía extenderse su poder, temas que provocaban virulentas discusiones. Así, mientras algunos funcionarios sostuvieron que no era obligación del Estado ocuparse de los niños marginales, otros defendieron la necesidad de hacerlo pero desde una perspectiva que no pretendía ser exclusiva, pues era respetuosa de la patria potestad, de la existencia de instituciones particulares, y propiciaba la designación de personal no especializado para manejar las instituciones estatales.

En relación a las obligaciones del Estado, es interesante detenerse en uno de los principales argumentos que se esgrimieron para rechazar los proyectos: la inexistencia de recursos para ponerlos en funcionamiento. Tal apreciación nos conduce hacia un supuesto hondamente arraigado entre las élites argentinas a lo largo de la historia, con importantes consecuencias para el diseño de políticas públicas: algunos problemas y algunas personas merecen ser ignorados o ameritan una atención fragmentaria y esporádica. Consideramos que esta perspectiva resulta más adecuada para entender las políticas concretas llevadas a cabo por el Estado respecto a algunos sectores infantiles o su ausencia que las interpretaciones que las hacen depender de una suerte de perverso complot urdido por los grupos dirigentes con el fin de controlar y disciplinar a parte de la población.

En tercer lugar, no existía consenso entre los legisladores sobre las características que deberían tener las instituciones de menores, o sobre la conveniencia misma de que existieran. Es cierto que en los proyectos presentados durante la década de 1880 los diputados coincidieron en el trazado de algunas de sus características ideales. Para empezar, pedían la creación de instituciones que se ocuparan exclusivamente de niños y jóvenes de cierta condición social: pobres. Por otro lado, otorgaban a la disciplina un lugar importante en ellas. En efecto, mientras Demaria proponía realizar en el edificio “las separaciones necesarias para que puedan estar aislados los alumnos que por su mala conducta deban ser mayormente vigilados”, Leguizamón afirmaba que los artesanos recibirán de buen gusto “aprendices sometidos a una disciplina rigurosa” y definía a las escuelas como de “reforma y corrección”. De todos modos, no explicaron qué entendían por disciplina ni cómo se conseguiría inculcarla en los alumnos, aunque el resto de las características de la institución puede ayudarnos a imaginarlo. Se trataba de establecimientos que

debían transformar a los asilados en trabajadores virtuosos a través de la educación y del trabajo. Para lograrlo, el tiempo transcurrido en su interior debía ser productivo, a diferencia de lo que sucedía en el Asilo, donde los huérfanos “*no se ocupan de nada provechoso*”. A tal fin, Leguizamón instaba a reflexionar sobre la institución, a reglamentar su funcionamiento y a establecer sus propósitos educativos y sociales. Así y todo, no existía un acuerdo generalizado sobre el rol del trabajo en la institución ni sobre su localización espacial ideal.

Variadas eran también las ideas sobre las repercusiones del encierro, la disciplina y la vigilancia asidua sobre los niños. Como hemos visto a propósito de los debates sobre el internado, a mediados de la década de 1870 circulaban ideas sobre los inconvenientes morales que podían producirse si los niños eran separados de las familias e instalados en instituciones donde se los sometiera a una rigurosa disciplina. Tempranamente, entonces, se instaló entre los grupos dirigentes una problemática llamada a perdurar: se intentaba prevenir el desarrollo de las nuevas formas de violencia asociadas con las transformaciones urbanas por medio de la creación de instituciones, al tiempo que se planteaba el problema de la potencialidad de engendrar violencia que guardaban las instituciones encargadas de prevenirla.

En suma, en la etapa que nos ocupa no existió un proyecto coherente ni consensuado de estigmatización de ciertos niños, sino un proceso dialéctico de definición de las categorías “niño” y “menor”, en el que se alternaban impulsos de inclusión y de exclusión, lo que pone de manifiesto el carácter relacional y complejo de las construcciones identitarias y discursivas. Tanto el lenguaje que utilizaron los legisladores para designar a los niños objeto de sus proyectos como el hecho de imaginar instituciones diferentes a la escuela para educarlos constituyen marcas de un proceso de segmentación social. No obstante, el hecho de que ninguna de las propuestas haya prosperado y de que varias hayan sido reemplazadas por escuelas de agricultura destinadas a la población infantil en general podría interpretarse como una prueba de la presencia de tendencias inclusivas, aunque la circunstancia de que en ellas se ofreciera educación esencialmente laboral a un grupo de niños mientras se intentaba construir un sistema educativo claramente enciclopedista para otros nos reconduce hacia las marcas de un proceso de marginación social.

Lo antedicho nos permite afirmar que en la construcción del sistema público de educación elemental convivieron ideas diversas y hasta contradictorias sobre la población infantil, que a su

vez alimentaron los primeros esbozos de creación de un sistema de educación especial paralelo a aquél. Las características de los proyectos presentados ante el Congreso con tal fin constituyen una vía para reconstruir parcialmente las transformaciones operadas en el imaginario de las élites con respecto a los sectores más jóvenes de la población. En tal sentido, los intensos debates que aquellos suscitaron avalan nuestra hipótesis de que el proceso por el cual los “menores” se constituyeron en un grupo específico dentro de la infancia y las “instituciones” devinieron esenciales en el sistema jurídico diseñado para controlarlos fue conflictivo, contradictorio, y careció de la linealidad que algunos estudiosos tienden a adjudicarle.

Notas

¹ Una primera versión de este artículo fue publicada en Suriano, Juan y Lvovich, Daniel, Comp., *Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina, 1870-1952*: 2006Prometeo/UNGS, Buenos Aires.

Referencias

BERTONI, Lilia Ana. *Patriotas, cosmopolitas y nacionalistas*. La construcción de la nacionalidad argentina a fines del siglo XIX, Buenos Aires, FCE, 2001.

CAIMARI, Lila. *Castigar civilizadamente. Rasgos de la modernización punitiva en la Argentina (1827-1930)*. In: Kessler, Gabriel; y Gayol, Sandra; Comp. *Violencias, delitos y justicias en la Argentina*. Buenos Aires; Manantial-UNGS, 2002.

Apenas un delincuente. Crimen, castigo y cultura en la Argentina, 1880-1955. Buenos Aires: Siglo XXI, 2004.

CANDIA, Miguel; TITA, Francisco. *Servicio doméstico, control social y circulación de menores en Córdoba durante la segunda mitad del siglo XIX*, mimeo.

CARLI, Sandra. Infancia y sociedad: la mediación de asociaciones, centros y sociedades populares de educación”, In: Puiggrós, Adriana (dir.). *Historia de la Educación en la Argentina II*: Buenos Aires. Galerna, 1991.

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: Miño y Dávila, 2002

CIAFARDO, Eduardo. Las damas de beneficencia y

la participación social de la mujer en Buenos Aires, 1880-1920. In: Anuario del IEHS V, Tandil, 1990.

CIAFARDO, Eduardo. *Caridad y control social*. Las sociedades de beneficencia en la ciudad de Buenos Aires, 1880-1930. Tesis de maestría, FLACSO, 1990.

DAROQUI, Alicia; GUEMUREMAN, Silvia. *La niñez ajusticiada*. Buenos Aires: Ediciones del Puerto, 2002.

DSCD CONGRESO NACIONAL. *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*. 1882-1889.

DSCS CONGRESO NACIONAL. *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*. 1886-1889.

FOUCAULT, Michel. *Vigilar y castigar*. Nacimiento de la prisión, México. Siglo XXI, 1998.

GONZÁLEZ, Fabio. *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*. In: José Luis Moreno, Comp. *La política social antes de la política social*. Buenos Aires: Trama, 2000.

GUY, Donna. *Girls in prison: the rol of the Buenos Aires Casa Correccional de Mujeres as an institution for Child Rescue, 1890-1940*. In: Salvatore, Ricardo et al. (Ed.), *Crimen and punishment in Latin America*. Law and society since late colonial times. Durham: Duke University Press, 2001

NARI, Marcela. Las prácticas anticonceptivas, la disminución de la natalidad y el debate médico, 1890-1940. In: Lobato, Mirta. Comp., *Política, médicos y enfermedades. Lecturas de la historia de la salud en Argentin*. Buenos Aires: Biblos, 1996.

RÍOS, Julio César, TALAK, Ana María. La niñez en los espacios urbanos, en Devoto, Fernando; Madero, Marta; Comp., *Historia de la vida privada en Argentina, 1870-1930*. Buenos Aires: Taurus, 1999.

RUIBAL, Beatriz. *Ideología del control social en Buenos Aires, 1880-1920*, Buenos Aires, CEAL, 1993.

SALVATORE, Ricardo. Criminología positivista, reforma de prisiones y la cuestión social/obrero en la Argentina. In: Suriano, Juan: Comp, *La cuestión social en Argentina, 1870-1943*. Buenos Aires: La Colmena, 2000

SCARZANELLA, Eugenia. *Ni gringos ni indios*. Inmigración, criminalidad y racismo en la Argentina, 1890-1940, Buenos Aires. UNQUI: 1999.

SOLARI, Juan Antonio. *Generaciones laicas argentinas*. Buenos Aires: Bases Editorial, 1964.

Sobre a autora:

María Carolina Zapiola é professora adjunta na Universidad Nacional de General Sarmiento, na província de Buenos Aires, Argentina. É investigadora na área de Sociedade, Cultura e Direito e estuda a história da infância na Argentina, do final do século XIX a meados do século XX.