

En Lionetti, Lucía y Miguez, Daniel, *Las Infancias en la Historia Argentina. Intersecciones entre Prácticas, Discursos e Instituciones (1890-1960)*. Buenos Aires (Argentina): Prohistoria.

La Ley de Patronato de Menores de 1919: ¿una bisagra histórica.

Zapiola, María Carolina.

Cita: Zapiola, María Carolina (2010). La Ley de Patronato de Menores de 1919: ¿una bisagra histórica. En Lionetti, Lucía y Miguez, Daniel *Las Infancias en la Historia Argentina. Intersecciones entre Prácticas, Discursos e Instituciones (1890-1960)*. Buenos Aires (Argentina): Prohistoria.

Dirección estable: <http://www.aacademica.org/maria.carolina.zapiola/17>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.

Para ver una copia de esta licencia, visite

<http://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: <http://www.aacademica.org>.

Zapiola, María Carolina, “La Ley de Patronato de Menores de 1919: ¿una bisagra histórica?”, en Lionetti, Lucía y Míguez, Daniel (comp.), *Las infancias en la historia argentina. Intersecciones entre prácticas, discursos e instituciones (1890-1960)*, Prohistoria, Buenos Aires, 2010, pp. 117-132.

Siglas

DSCD: Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados

RCPML: Revista de Criminología, Psiquiatría y Medicina Legal

LN: La Nación

LV: La Vanguardia

Introducción

Durante los últimos quince años los investigadores de la historia argentina han comenzado a incursionar en el estudio de los discursos, las representaciones y las prácticas que desde la década de 1870 tuvieron en su centro a los menores, categoría que para el cambio de siglo era de uso corriente entre las élites políticas e intelectuales de la nación para designar a los niños y jóvenes considerados ajenos a las pautas de comportamiento, localización espacial, educación, trabajo, sexualidad y relación con los adultos aceptables para su edad.¹

Por tratarse de una corriente que comienza a bosquejarse, son escasos los supuestos generales disponibles para organizarla. Con algunos matices de interpretación, sin embargo, se acepta, en primer lugar, que el proceso de definición y ampliación de las

¹ En el entendimiento de que ha quedado asentado el carácter de construcción cultural que le atribuimos, en adelante prescindiremos del empleo de itálicas cuando utilicemos el vocablo *menor* y las palabras asociadas al mismo. Entre los últimos trabajos interesados por la historia de la minoridad véase AVERSA, María Marta “*Infancia abandonada y delincuente. De la tutela provisoria al patronato público (1910-1931)*”, en LVOVICH, Daniel y SURIANO, Juan –compiladores- *Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina, 1870-1952*, UNGS-Prometeo, Buenos Aires, 2006; CARRERAS, Sandra, “*Hay que salvar en la cuna el porvenir de la patria en peligro...*”. *Infancia y cuestión social en Argentina (1870-1920)*”, en CARRERAS, Sandra y POTTHAST, Barbara –editoras- *Entre la familia, la sociedad y el Estado. Niños y jóvenes en América Latina (siglos XIX-XX)*, Iberoamericana-Vervuert, Madrid-Frankfurt, 2005; STAGNO, Leandro “*La evaluación de las familias en el proceso judicial del Tribunal de Menores n° 1 (Bs. As. 1938-1942)*”, en ASCOLANI, Adrián et al. *Contactos, cruces y luchas en la historia de la educación latinoamericana*, Sociedad Argentina de Historia de la Educación, Buenos Aires, 2007, CD ROM; VILLALTA, Carla *Entregas y secuestros. La apropiación de “menores” por parte del Estado*, Tesis de Doctorado, FFyL, UBA, Buenos Aires, 2006. Para los estudios de procesos contemporáneos que influyeron en la exploración de nuevos problemas históricos, véase entre otros GARCÍA MÉNDEZ, Eduardo *Infancia. De los derechos y de la justicia*, Ediciones del Puerto, Buenos Aires, 1998 y KESSLER, Gabriel *Sociología del delito amateur*, Paidós, Buenos Aires, 2006.

funciones estatales desarrollado desde el último cuarto del siglo XIX sobre una población urbana creciente y culturalmente heterogénea como la de la ciudad de Buenos Aires constituyó -al igual que en otras urbes de Occidente- un marco óptimo para motivar la reflexión de las élites acerca de los sectores más jóvenes de la población y para instarlas al diseño y a la implementación de políticas sanitarias, educativas y asistenciales que garantizaran la conversión de los niños en hombres y mujeres aptos para contribuir al venturoso porvenir de la patria a través de sus futuros desempeños como trabajadores y como madres.

En segundo lugar, ha quedado establecido que la presencia creciente en las calles de Buenos Aires de niños y de jóvenes que “deambulaban” por la ciudad sin asistir a la escuela ni hallarse circunscriptos a un espacio de trabajo controlado por adultos propició la ideación de proyectos destinados a encauzar sus conductas por parte de las élites.² El carácter cualitativo de la mayor parte de la documentación referida a los niños que les preocupaban impide ofrecer cifras fehacientes, pero es seguro que fueron miles los niños pertenecientes a familias pobres o muy pobres o extrañados de sus familias que encontraron en las calles un espacio donde tramar las redes de la sociabilidad y donde desarrollar una serie de actividades -legales o ilegales, pero indistintamente ilegítimas a las ojos de los sectores dirigentes- que les permitieran la supervivencia.³

¿Qué hacer con ellos? Desde fines de la década de 1890 se multiplicaron los discursos en los que funcionarios y profesionales solicitaron una intervención específica

² Para el análisis de este fenómeno en otros espacios urbanos, véase entre otros DAVIN, Anna *Growing up poor. Home, school and street in London 1870-1914*, Rivers Oram Press, London, 1996; FORLIVESI, Luc et. al -éditeurs- *Éduquer et punir. La colonie agricole et pénitentiaire de Mettray (1839-1937)*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 2005; HECHT, Tobias -editor- *Minor Omissions*, University of Wisconsin, Wisconsin, 2002; JABLONKA, Ivan *Ni mère ni père. Histoire des enfants de l' assistance publique (1874-1939)*, Paris, Seuil, 2006; VIANNA, Adriana *El mal que se adivina. Policía y minoridad en Río de Janeiro, 1910-1920*, Ad Hoc, Buenos Aires, 2007.

³ Los censos nacionales, municipales y escolares se refieren al número de niños en edad escolar (de 6 a 14 años) que no concurrían a la escuela en Buenos Aires y nos brindan una aproximación parcial a la cantidad de niños trabajadores. En 1914, por ejemplo, el 23% de un total de 230.438 no concurría a la escuela y 4.842 estaban registrados como trabajadores de fábricas y talleres (no se proveen precisiones sobre sus edades, pero sabemos que la iniciación en este tipo de actividades se daba entre los 9 y los 10 años). Quedan sin registrar no sólo los trabajadores ambulantes, informales y domiciliarios, sino gran parte de los que se desempeñaban en fábricas violando las disposiciones de la Ley de Trabajo de Mujeres y Niños de 1907. MARTÍNEZ, Alberto -presidente-. *Tercer Censo Nacional. Levantado el 1º de junio de 1914*, Talleres Gráficos de L. J. Rosso y Cía., Buenos Aires, 1916, Tomo I. Para los niños fuera del sistema escolar, véase ZAPIOLA, María Carolina “*Los límites de la obligatoriedad escolar en Buenos Aires, 1884-1915*”, en *Cadernos de Pesquisa*, Fundação Carlos Chagas- Autores Asociados, Sao Paulo, Brasil, Janeiro/Abril 2009, volumen 39, nº 136 y de la misma autora “*Niños en las calles: imágenes literarias y representaciones oficiales en la Argentina del Centenario*”, en GAYOL, Sandra y MADERO, Marta -compiladoras- *Formas de Historia cultural*, Prometeo-UNGS, Buenos Aires, 2007

del Estado, *diferente* a la que cabía esperar para el resto de la población infantil, en la educación y en la localización de esos menores. Sus proyectos, presentados en el ámbito legislativo o expuestos en publicaciones y eventos científicos, se estructuraron en torno a dos demandas: el establecimiento de la tutela o patronato estatal sobre los niños caracterizados como menores, y la creación de instituciones estatales de corrección a las cuales enviarlos. Un tercer supuesto que atraviesa el campo de la historia de la infancia es el carácter de hito de la Ley de Patronato de Menores de 1919, que colmó en gran medida aquellas expectativas.

Desde luego, al reglamentar la pérdida o la suspensión de la patria potestad de los padres considerados incapaces de criar y educar a sus hijos, la Ley redefinió y amplió las posibilidades de acción de las autoridades estatales sobre el vasto conjunto de niños y jóvenes caracterizados en su letra como “material o moralmente abandonados”, por lo que constituyó un episodio fundacional en la construcción del sistema penal-tutelar de menores en nuestro país. No obstante, sus disposiciones no implicaron ni garantizaron *per se* la puesta en vigor de transformaciones en las modalidades de tratamiento de quienes eran alcanzados por su mandato

El objetivo del presente artículo consiste justamente en llamar la atención acerca de que la Ley de Patronato fue menos rupturista de lo que tiende a asumirse. Buscaremos demostrar que la misma refrendó muchas de las prácticas que se venían desplegando desde el siglo XIX en relación a los niños y jóvenes huérfanos, abandonados, procesados y condenados, y que contradujo en varias de sus disposiciones las vanguardistas propuestas contemporáneas de tratamiento de menores elaboradas en los círculos científicos y jurídicos nacionales e internacionales. Para demostrarlo analizaremos parte de sus contenidos y los pondremos en relación con el contexto político e intelectual en el que fue sancionada.

Los menores como amenaza política

En 1919 el Congreso de la Nación convirtió en ley el proyecto de Patronato Estatal de Menores que el Dr. Luis Agote, médico y diputado conservador por la provincia de Buenos Aires, había presentado cuatro veces en la Cámara de Diputados entre 1910 y 1919.⁴ A partir de ese momento, los jueces de los tribunales criminales o correccionales

⁴ Agote (Buenos Aires, 1868-1954) desempeñó cargos en diversas instituciones e incursionó en la política desde muy joven. En 1894 fue nombrado secretario del Departamento Nacional de Higiene y al año

de la Capital Federal, las provincias y los Territorios Nacionales quedaron habilitados para suspender o quitar la patria potestad a los padres de los menores de 18 años cuando hubieran sido condenados por delitos graves o por delitos contra sus hijos, o si habían sufrido diversas condenas que demostraran “que se trata de delincuentes profesionales y peligrosos”; cuando, sin haber sido condenados, comprometieran la salud, la moralidad y la seguridad de sus hijos por “ebriedad consuetudinaria, inconducta notoria y escandalosa, malos tratos o negligencia culpable” y “en general, cuando los menores se encuentren moral o materialmente abandonados”, entendiéndose por “abandono moral y material” o “peligro moral”, además de las situaciones referidas, la incitación de los padres, tutores o guardadores al menor para que cometiera actos perjudiciales a su salud física o moral; la mendicidad o la vagancia del menor; su frecuentación de sitios inmorales o de juego o de ladrones o gente viciosa o de mal vivir; el ejercicio de profesiones notoriamente perjudiciales a su salud física o moral y de profesiones en la vía pública y “en general, los hechos que importen por su naturaleza o repetición, la negligencia culpable de los padres, tutores o guardadores y el perjuicio físico o moral para el menor, o su conducta viciosa o incorregible”.⁵ Los niños separados de sus padres o abandonados por éstos quedarían bajo la tutela estatal, ejercida por los mencionados jueces y por los funcionarios del Ministerio Público de Menores -encabezado por los defensores de menores-, pudiendo ser entregados “a una persona honesta, pariente o no, o a un establecimiento de beneficencia, privado o público, o a un reformatorio público de menores”.⁶

Aunque la tradición de intervención público-privada sobre los niños y jóvenes de los sectores sociales más desfavorecidos puede remontarse al periodo colonial, durante el siglo XIX se asistió a una creciente ampliación de las funciones estatales en relación a

siguiente, director médico del Lazareto de la Isla Martín García. Se desempeñó asimismo como médico de sanidad y como inspector del Departamento Nacional de Higiene, iniciándose en la docencia universitaria en 1905. Su carrera lo llevó a estrechar lazos con el universo de la infancia desde fines del siglo XIX, cuando comenzó a desempeñarse como médico del consultorio de niños de la Asistencia Pública, que se ratificaron en 1914, momento en que pasó a formar parte del Consejo Nacional de Educación. CUTOLO, Vicente *Novísimo Diccionario Biográfico Argentino*, Buenos Aires, Ediciones Elite, 2004; “Dr. Luis Agote. Centenario de su nacimiento”, en *La Nación* (en adelante LN), 22 de septiembre de 1968.

⁵ “Ley de Patronato de Menores”, en *Código Civil de la República Argentina*, J. Lajouane & Cía, Buenos Aires, 1923, art. 3 y 21.

⁶ “Ley de Patronato...”, cit., art. 4 y 14.

esa población.⁷ Inscrita en esa tendencia, la Ley de Patronato supuso una profundización de la intervención estatal al extender los motivos por los cuales los progenitores podían ver afectado su derecho de patria potestad. Además, sentó las bases para el tratamiento jurídico-penal específico de los menores de 18 años, que a partir de su sanción comparecerían ante los jueces criminales y correccionales en el marco de un proceso *diferente* al de los adultos, pudiendo tocarles en suerte cualquiera de los destinos antes mencionados. Una vez cumplida su condena, e incluso si eran absueltos, el magistrado podía mantenerlos bajo la tutela estatal hasta los 21 años si los consideraba “material o moralmente abandonados” o “en peligro”.⁸

¿Qué motivos hicieron que esta vez la presentación de Agote resultara exitosa, revirtiendo la malograda fortuna que desde hacía veinte años venían conociendo las propuestas de extensión de la *potestas* del Estado sobre ciertos niños y sobre sus padres?⁹ El recurso a variables correctas pero demasiado generales -como las necesidades y aspiraciones de control social de los Estados modernos sobre poblaciones alejadas de las pautas tradicionales de deferencia que debían ser sometidas a los tiempos y requerimientos del capitalismo periférico, o como la extensión de los principios científicos y filosóficos positivistas entre las élites locales- no alcanza para explicarlo,

⁷ En la ciudad de Buenos Aires, esa ampliación supuso que desde 1886 la guarda y la protección oficial de los niños y jóvenes huérfanos, desvinculados de sus núcleos familiares y/o hijos de madres solteras quedaran a cargo de los defensores de menores y de sus asesores letrados, quienes debían tratar de “colocarlos convenientemente, de modo que sean educados ó se les dé algún oficio ó profesión que les proporcionen medios de vivir”. Los funcionarios entraban en contacto con los sujetos de los que debían disponer por medio de denuncias de particulares o como resultado de la acción de la policía, que podía detener en las comisarías a los niños que encontrara “vagando”, que carecieran de padres o tutores o que violaran las ordenanzas municipales. “*Ley orgánica, número 1893, de la administración de justicia de la Capital de la República, de 12 de noviembre de 1886*”, en JORGE, Faustino y MEYER ARANA, Alberto *Protección á la infancia. Antecedentes para el estudio de una ley*, Coni Hermanos, Buenos Aires, 1908, Tomo I, pp. 184-185. Luego de su paso por las comisarías o depósitos de contraventores, los niños solían ser remitidos a asilos de beneficencia o a casas correccionales para mujeres, generalmente controlados por asociaciones particulares laicas o religiosas, para ser restituidos luego de un tiempo a sus familias o colocados en familias sustitutas que los empleaban en tareas domésticas, sobre todo en el caso de las niñas.

⁸ “*Ley de Patronato...*”, cit., art. 15.

⁹ 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 en el Congreso en 1896, aunque los primeros proyectos de tratamiento diferenciado de los menores datan de la década de 1870. Ver ZAPIOLA, María Carolina “¿*Es realmente una colonia? ¿Es una escuela? ¿Qué es?*” *Debates parlamentarios sobre la creación de instituciones para menores en la Argentina, 1875-1890*”, en LVOVICH, Daniel y SURIANO, Juan –compiladores-, *Las políticas...cit.*, 2006.

ni para entender el contenido de la Ley de Patronato, que determinó en gran medida sus reales posibilidades de incidir en las prácticas sociales.

Para responder a ese interrogante es menester ante todo atender a las circunstancias coyunturales que hicieron posible que un conjunto de antiguas y generalizadas demandas concitara el suficiente consenso como para adquirir finalmente status legal. En tal sentido, la sanción del proyecto de Agote debió mucho al apoyo que le dispensó el PEN al ordenar su tratamiento por decreto.¹⁰ De hecho, la propuesta se benefició del profundizado interés suscitado por el problema de la minoridad entre los altos funcionarios de gobierno, del que constituyen una prueba las variadas intervenciones del presidente Yrigoyen y de sus ministros, que sin embargo fueron pobres en resultados.¹¹

Es indudable que la actitud más determinada de las autoridades con respecto a las cuestiones atinentes a la minoridad encontró asidero e inspiración en un universo de representaciones renovado y extendido del que nos ocuparemos en el próximo apartado. Sin embargo, el factor que impidió que el proyecto de Agote caducara una vez más sin ser tratado fue muy posiblemente el recrudecimiento de la conflictividad social en los espacios urbanos del país a partir de 1917, que alcanzó su paroxismo durante la Semana Trágica, violenta concatenación de eventos que sacudieron a Buenos Aires y a otras ciudades del país en enero de 1919.¹² Los acontecimientos parecían confirmar las proyecciones más oscuras de las élites acerca de la amenaza *política* que representaban los menores callejeros y abandonados para el orden social establecido, circunstancia que Agote no dejó de señalar en la Cámara baja poco después de los sucesos, con motivo de una nueva presentación de su proyecto:

¹⁰ “*Patronato de menores. Misiva enviada al Presidente de la Cámara de diputados por Hipólito Yrigoyen y Roberto Gómez*”, en *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados (en adelante DSCD). Año 1918-1919*, Talleres Gráficos L. J. Rosso y Cía, Buenos Aires, 1919, Tomo V, sesión del 21/1/1919.

¹¹ Entre las realizaciones se destaca la inauguración del Instituto Tutelar de Menores de la Capital en 1918, concebido como una institución modelo para alojar y educar a menores huérfanos, abandonados y procesados. El resto de los planes del PEN no prosperaron, pero son indicios de la preocupación de los funcionarios y de sus contactos con las renovadas propuestas intelectuales referidas a la *minoridad*. Así, en 1916 el Ministro de Justicia e Instrucción Pública José Salinas encargó a Eduardo Bullrich y Roberto Gache la redacción de un anteproyecto de Código de Menores, mientras en 1919 el presidente y el Ministro del Interior Roberto Gómez presentaron un proyecto que instaba a reprimir con extrema dureza a los menores “vagos” y a los que se aprovecharan de ellos, y otro bastante más vanguardista en el que se diseñaba un plan general para reorganizar el régimen carcelario, incluyendo las instituciones de menores. “*Represión de la vagancia y de la mendicidad. Proyecto de ley*”, en *DSCD*, Talleres Gráficos Argentinos de L. J. Rosso., Buenos Aires, 1919, Tomo III, sesión del 14/8/1919; “*Proyecto de ley*” y “*Establecimientos Penales*”, *DSCD*, cit., sesión del 30/7/1919.

¹² Por motivos de espacio y por ser muy extensa y conocida la bibliografía referida a la Semana Trágica, omitimos mayores referencias.

“Hoy no hay nada quizá que interese más a la cámara y al país que esta cuestión de la vigilancia y del cuidado de la infancia, sobre todo, en aquellas clases donde faltan los recursos suficientes para educarla y mantenerla dentro de una línea de conducta honesta y moral. Los señores diputados habrán visto en aquellos días que hoy llamamos ‘la semana trágica’, que los principales autores de los desórdenes, que los que iban a la cabeza en donde había un ataque a la propiedad privada o donde se producía un asalto a mano armada, eran los chicuelos que viven en los portales, en los terrenos baldíos y en los sitios oscuros de la capital federal”.¹³

Agote venía haciendo de la alusión al contexto político un recurso argumentativo central desde 1910, cuando la primera presentación de su proyecto coincidió con la sanción de la Ley de Defensa Social. Ya entonces instaba a reflexionar acerca de

“... la causa por qué encuéntrase en estas reuniones anarquistas tan gran cantidad de niños delincuentes, los que, abandonados en las calles de Buenos Aires, vendiendo diarios primero y después siguiendo, por una gradación sucesiva en esta pendiente siempre progresiva del vicio, hasta el crimen, van más tarde á formar parte de esas bandas de anarquistas que han agitado á la ciudad durante el último tiempo”.¹⁴

En la misma tesitura, responsabilizó por los acontecimientos de enero de 1919 a “elementos extraños que, pretendiendo imponer ideas absurdas, se valían de situaciones anormales y de las reivindicaciones obreras para obtener el fruto deseado por sus mentes enfermas” y recalcó que junto a ellos habían actuado los menores¹⁵, con lo que agregaba un argumento al repertorio de los conocidos motivos esgrimidos en favor de la sanción de una ley de tutela estatal de menores: la incompetencia y la inmoralidad de algunos padres, el efecto corruptor de la deambulación de los niños y jóvenes por las calles y de su detención en ámbitos en los que entraban en contacto con delincuentes adultos, la necesidad de que el Estado interviniera por medio de políticas específicas en la desactivación de la necesaria evolución desde el abandono y la vagancia hacia el delito.

¹³ “Mociones de preferencia”, en *DSCD*, cit., 1919, Tomo I, 30/5/1919, p. 266.

¹⁴ “Tutela del Estado sobre menores de edad”, en *DSCD. Año 1910*, El Comercio, Buenos Aires, 1910, Tomo II, sesión del 8/8/1910, p. 910.

¹⁵ Palabras del diputado Agote en la sesión legislativa del 14/1/1919. “La agitación ácrata en la Capital y en el interior”, en *La Vanguardia* (en adelante *LV*), 15/1/1919, p. 9.

Aunque dentro del recinto parlamentario su voz fue la única que vinculó la vagancia y el abandono infantil con la delincuencia política y que instó a la sanción de la Ley de Patronato como una estrategia para responder a esa amenaza, aquella asociación se hallaba generalizada entre las élites. Una prueba de ello es que los mismos socialistas, a pesar de su posición condenatoria de la acción gubernamental y policial en enero de 1919, construyeron desde *La Vanguardia* un esquema explicativo de los episodios de violencia que sacudieron a la ciudad distinguiendo entre sus participantes a los “niños y jóvenes”, trabajadores e hijos de trabajadores del barrio de Nueva Pompeya, protagonistas activos o víctimas de los acontecimientos, de los “menores”, seres carentes de referencias a quienes responsabilizaron por el incendio de los tranvías que supuestamente había dado pie a la represión policial, así como por otros desmanes.¹⁶ Es dable suponer que esta crispación de las sensibilidades en relación al *peligro político*, no ya sólo social, que representaban los menores callejeros favoreció la aprobación del proyecto de Agote unos meses más tarde.

Un complejo universo de sentidos y propuestas

Para diseñar y fundamentar la sanción de la Ley de Patronato en el conmocionado ambiente de fines de la década de 1910 los funcionarios estatales pudieron servirse de algunos principios del penitenciarismo y de la criminología positivista e inspirarse en las realizaciones jurídico-institucionales de las principales naciones de Occidente.¹⁷ Con todo, su relación con las propuestas emanadas de los círculos académicos nacionales y

¹⁶ “Agitación obrera”, *LN*, 8/1/1919 “La huelga en la casa Vasena”, *LV*, 8/1/1919; “Una hazaña. Niño de 13 años muerto a bayonetazos” y “La obra del miedo o de una consigna criminal”, *LV* 12/1/1919; “El Hospital Ramos Mejía”, *LV*, 11/1/1919; “Personas desaparecidas”, *LV*, 19/1/1919; “Los incendios en la calle Corrientes y el Triunvirato”, *LV*, 10/1/1919; “Lo que dicen los vecinos”, *LV*, 9/1/1919; “Un funcionario modelo”, *LV*, 10/1/1919; “Armerías saqueadas”, *LV*, 10/1/1919.

¹⁷ Entre las principales realizaciones de Estados Unidos y Europa Occidental se encuentran la sanción de leyes de patronato estatal de menores, el establecimiento de tribunales de menores (EEUU) o la asignación de días y modalidades específicos de atención judicial de detenidos y procesados menores de edad (Francia) y el establecimiento de reformatorios. Con todo, los investigadores contemporáneos y los del presente han tendido a relativizar la profundidad de los cambios producidos en las relaciones entre Estado y minoridad en los países que funcionaban como modelos para las élites locales. Ver COLL, Jorge “Reformatorios” en *Revista de Criminología, Psiquiatría y Medicina Legal* (en adelante *RCPML*), Buenos Aires, Talleres Gráficos de la Penitenciaría Nacional, 1919; GACHE, Roberto *La delincuencia precoz (Niñez y adolescencia)*, Tesis doctoral, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires, 1916, y PLATT, Anthony *Los “salvadores del niño” o la invención de la delincuencia*, Siglo XXI, México, 1997.

extranjeros era compleja y, en algunos casos, bastante superficial.¹⁸ Partícipes de un universo de sentidos en el que confluían la tradición católica, el liberalismo y el positivismo, los legisladores tendieron a combinar elementos tradicionales con otros más vanguardistas en la redacción y en la reglamentación de la Ley Agote, y por lo tanto en el diseño del sistema de patronato.

Probablemente nada dé cuenta de modo más cabal de lo inadecuado que resultaría pensar a la Ley de Patronato como una consecuencia directa de la generalización de los principios positivistas entre las élites y como un instrumento dispuesto por éstas para ejercitar el control social de un modo acorde con los requerimientos de la ciencia que la evaluación de los destinos que la misma fijó para los menores que quedaran bajo el patronato estatal. Como hemos visto, lejos de garantizar su internación en establecimientos específicamente diseñados para tratar a sujetos con distintos tipos de defectos biológicos, intelectuales y/o morales como preconizaban los profesionales comprometidos con los postulados de la medicina y la criminología positivistas, la Ley ratificó dos de las opciones habituales de emplazamiento de niños y jóvenes huérfanos y abandonados (la colocación en familias y la internación en instituciones benéficas), y en el caso de los menores procesados o condenados *agregó* a aquellas la posibilidad de su envío a reformatorios, que significaba su encierro en la Colonia de Menores Varones Marcos Paz o en el más reducido Instituto Tutelar de Menores de la Capital.¹⁹

Es cierto que la Comisión de Legislación que estudió el proyecto de Agote logró que se sancionara un artículo que preveía la presentación por parte del PEN de un plan para la construcción “de escuelas especiales para los menores expuestos o abandonados y para la detención preventiva de los menores delincuentes y de mala conducta, y la construcción de reformatorios para menores delincuentes o de mala conducta” en la Capital, las Provincias y los Territorios Nacionales.²⁰ Con ello dejó asentada la voluntad de las autoridades de extender la presencia del Estado en el entramado institucional que

¹⁸ La distinción analítica entre especialistas y funcionarios no pretende ocluir el hecho de que numerosos hombres de ciencia desempeñaron cargos de gobierno.

¹⁹ Sobre la Colonia ver ZAPIOLA, María Carolina “¿Antro o escuela de regeneración? Representaciones encontradas de la Colonia de Menores Varones de Marcos Paz, Buenos Aires, 1905-1915”, en MALLO, Silvia y MOREYRA, Beatriz –coordinadoras- *Miradas sobre la historia social en la Argentina en los comienzos del siglo XXI*, Centro de Estudios Históricos “Prof. Carlos S. A. Segretti”-Instituto de Historia Americana Colonial de la Universidad Nacional de La Plata, Córdoba-Buenos Aires, 2008.

²⁰ La comisión estaba integrada por los diputados Melo, Gallegos Moyano, Bonifacio, Avellaneda y De Tomasso. “*Protección de los menores abandonados y delincuentes. Proyecto de ley*”, en DSCD, cit., 1919, Tomo II, sesión del 4/7/1919 y “*Ley de Patronato...s*”, cit., art. 22.

quedaría a cargo de los menores y de privilegiar la institucionalización como destino. Sin embargo, fracasó en su intento de incluir un artículo que obligaba al PEN a disponer de \$10.000.000 para llevar a cabo las obras previstas, por lo que en el corto plazo la mayor parte de los tutelados seguirían siendo colocados en instituciones controladas por particulares.

Por otra parte, las instituciones de beneficencia vieron ampliados sus márgenes de autonomía, aun en los frecuentes casos en que recibían subsidios públicos, pues, además de no establecer ninguna supervisión estatal rigurosa sobre ellas, la Ley otorgó la tutela definitiva de los niños internados por sus padres a las comisiones directivas de los asilos que los habían recibido²¹, omitiendo los cuestionamientos de los legisladores y otros funcionarios a la capacidad de las damas para dirigir las instituciones de menores de acuerdo con los nuevos requerimientos científicos.²²

Recapitulando entonces, la Ley de Patronato amplió los poderes del Estado sobre ciertos niños en detrimento del derecho de patria potestad -que a partir de su sanción fue redefinida como el conjunto de derechos y *obligaciones* de los padres- pero mantuvo un sistema de atención de los menores tutelados en el que se combinaban las actuaciones de particulares, instituciones de beneficencia e instituciones oficiales. Para el Estado resultaba ventajoso fomentar un sistema de tratamiento de la minoridad co-financiado y en gran medida administrado por los particulares a través de colectas, donaciones y trabajo no remunerado, que incluía, además de las tareas administrativas y educativas desarrolladas en los establecimientos bajo su supervisión, el relevamiento de datos referentes a la cantidad de menores tutelados y su comunicación a las autoridades por parte de las sociedades de beneficencia y el desempeño *ad honorem* de atención médica,

²¹ “*Protección de los menores abandonados y delincuentes*”, en *DSCD*, cit., 1919, Tomo III, sesión del 28/8/1919, art.8. Con ello respondía a los incesantes reclamos de quienes sostenían que el derecho de los padres a retirar a sus hijos de los asilos y de los centros de detención -que en el primer caso ponían en práctica sólo cuando sus hijos, abandonados en su tierna infancia, tenían edad y formación suficiente como para dejar de ser una carga y convertirse en una fuente de ingresos- obstaculizaba todo plan de regeneración. Sobre las implicancias jurídicas de esa disposición, véase VILLALTA, Carla, cit., Cap 3: “*La jurisprudencia extrema: patria potestad y abandono*”.

²² Con todo, las críticas dirigidas contra las damas -ligadas por lazos de distinto tipo con los legisladores- eran tímidas y ambiguas. Por tomar un ejemplo, durante la discusión que condujo a la sanción de la Ley, Agote señaló que a falta de una legislación que regulara su situación, los menores, en el mejor de los casos, eran conducidos a instituciones de beneficencia que no estaban capacitadas para operar como regeneradoras, pues a pesar de la abnegación, altruismo y entusiasmo de sus miembros “*no saben hacer estas cosas bien y muchísimas veces sus esfuerzos se pierden por una serie de canales que no hay por qué clasificarlos, porque no quiero poner una sombra sobre gente que hace tanto bien con todo entusiasmo y con toda nobleza*”. *DSCD*, cit., 1919, Tomo III, sesión del 28/8/1919.

inspección de instituciones y acogimiento de niños en los hogares por parte de los particulares.²³

Sin embargo, otras variables incidieron tanto como las económicas en la pervivencia de un sistema mixto, es decir público/privado, de atención a la minoridad, entre ellas las concepciones de los funcionarios sobre las obligaciones de los poderes públicos en relación a la sociedad civil. En este punto, la Ley de Patronato, al igual que la Ley de Educación Común, descansó sobre el principio de la preeminencia de las prerrogativas estatales sobre las de los padres toda vez que estuvieran en juego intereses colectivos tan preciosos como la conversión de los niños y jóvenes en ciudadanos honrados y trabajadores. Pero esto no implicaba que la atención de los niños y jóvenes extrañados de un marco familiar o vinculados en forma lábil con la autoridad adulta fuera concebida como un *deber* de las autoridades o como un *derecho* de los menores. Por el contrario, la complementariedad entre las instituciones estatales y la sociedad civil en el abordaje de las problemáticas vinculadas a la veloz urbanización de Buenos Aires constituía la regla y era pensada como positiva, orden de cosas que necesariamente impactó en las características asumidas por la Ley de Patronato.²⁴

Por su parte, las renovadas propuestas científico-jurídicas de tratamiento de la minoridad difundidas en Occidente durante la segunda mitad de la década de 1910 parecen haber pesado menos que las variables económicas o las representaciones acerca de las obligaciones del Estado en el diseño de la Ley. Así, aunque el proyecto de tutela estatal se vio impulsado por la instalación del tema de la *infancia abandonada y delincuente* como una cuestión prioritaria en la agenda intelectual de Occidente, las propuestas más importantes formuladas en reuniones y publicaciones científicas, foros legislativos, textos periodísticos y obras literarias nacionales e internacionales fueron ignoradas o dejadas de lado cuando hubo que definir el contenido de la Ley,

²³ Véase la Reglamentación de la Ley en “*Varietades. Patria potestad y tutela de menores. Reglamentación*”, RCPML, cit., 1919.

²⁴ De lo anterior puede deducirse que el trazado de un *continuum* que hermana a los niños y jóvenes sometidos al patronato estatal desde 1919 hasta la actualidad en su condición de víctimas de la *violación de derechos*, o el planteo de que la Ley de Patronato produjo una “devaluación” de los “derechos” de “los niños procedentes de los sectores populares” -DAROQUI, Alicia y GUEMUREMAN, Silvia “*Los menores de hoy, de ayer y de siempre. Un recorrido histórico desde una perspectiva crítica*”, en *Delito y Sociedad*, año 8, n° 13, 1999- resulta extemporáneo: a fines de la década de 1910, *ningún niño*, independientemente de su origen social, era considerado sujeto de derechos, circunstancia que se reflejó no sólo en la legislación de menores sino también en la ocupada de reglar la instrucción elemental y el trabajo infantil.

refrendando ésta varias de las prácticas denostadas en esos círculos, como la colocación en familias y la internación en reformatorios.

Esto no sucedió por falta de información de los legisladores, pues precisamente durante los años que circundaron la discusión del proyecto los espacios de difusión de las nuevas ideas adquirieron un relieve inusitado al celebrarse en el Río de la Plata destacadas reuniones científicas como el Primer Congreso Penitenciario (Buenos Aires, 1914), el Primer Congreso Panamericano del Niño (Buenos Aires, 1916) y el Segundo Congreso Panamericano del Niño (Montevideo, 1919). Si bien los delegados argentinos participaban hacía más de treinta años que en eventos de ese tipo, su emplazamiento en las capitales del sur aumentó las posibilidades de asistencia de profesionales, funcionarios y benefactores interesados por el problema de los niños delincuentes y abandonados, por el análisis de los regímenes jurídicos y penitenciarios que afectaban a los menores de edad y por el establecimiento de leyes e instituciones públicas destinadas a proteger a los menores. Por otra parte, la visibilidad y la potencialidad de circulación de sus elaboraciones discursivas se incrementaron como resultado de la transcripción de algunas ponencias en revistas especializadas como *la Revista de Criminología, Psiquiatría y Medicina Legal* o *El Monitor de la Educación Común* y en los principales diarios y semanarios de Buenos Aires, mientras la formalidad, la amplia publicidad y el nivel de erudición de los eventos (que en el caso de los primeros congresos contaron con la asistencia de las máximas autoridades políticas) sirvieron para dotar de legitimidad a sus propuestas temáticas y programáticas.

Imbuidos de las novedades internacionales, destacados profesionales argentinos como el fiscal de los tribunales de Buenos Aires Jorge Coll y el pedagogo Ernesto Nelson aprovecharon el marco del Primer Congreso Penitenciario para proponer el establecimiento de tribunales de menores, mientras el Dr. Armando Clarós, ex director del Asilo Correccional de Menores Varones de la Capital, sugirió, luego de asistir como delegado al Congreso Penitenciario de Washington de 1910, que las colocaciones tradicionales fueran reemplazadas por el *placing out* o *régimen de pensionado familiar*. Realizadas por medio de un contrato que estipulaba los servicios que el menor debía prestar a cambio de un sueldo y/o de la atención de sus necesidades y educación, las primeras eran en realidad ávidamente solicitadas a los jueces y defensores de menores para conseguir servicio doméstico, por lo que debían ser sustituidas por colocaciones subvencionadas por el Estado en casas de familia o en establecimientos comerciales,

industriales o agrícolas cuidadosamente seleccionados y controlados por los miembros de los patronatos de menores, organismos que también debían crearse en Argentina.²⁵

En cuanto a los reformatorios, para 1919 eran blanco de dos tipos de críticas: las casuísticas y las de principios. Efectivamente, en el marco de los internacionalmente generalizados cuestionamientos de los especialistas a las posibilidades de que las grandes instituciones carcelarias sirvieran para regenerar a los menores, la década de 1910 había sido pródiga en denuncias de legisladores, informes de inspectores y sensacionalistas notas de prensa que pintaban con oscuros trazos el desempeño del Asilo Correccional de Menores de Marcos Paz. Entre las irregularidades que se imputaban a las autoridades y al personal de la institución se señalaban el maltrato físico y psicológico al que era sometidos los internos, la penuria de sus condiciones materiales de existencia, la inadecuación de la infraestructura a los fines educativos de la colonia y los numerosos casos de “pederastía activa y pasiva” constatados por los inspectores enviados por el PEN en los momentos en que recrudecían las denuncias. Un argumento recurrente de los funcionarios, legisladores y hombres de prensa que solicitaban su clausura era que otros establecimientos -generalmente ligados a la beneficencia- sí lograban cumplir sus objetivos por un costo diario por alumno hasta dos veces inferior al de la colonia.²⁶

De todos modos, desde el punto de vista de los profesionales más aggiornados no se trataba de recurrir al *savoir faire* de la beneficencia para abordar el problema de la minoridad, sino de crear instituciones públicas organizadas de acuerdo con criterios científicos de comprobada eficacia, demanda que se hallaba en consonancia con las multiplicadas propuestas de organización de instituciones estatales especializadas en la atención de menores de edad afectados por problemas físicos, psíquicos o mentales (por

²⁵ COLL, Jorge “Cuestionario: Legislación sobre menores delincuentes” y NELSON, Ernesto “Cuestionario: Medios e instituciones adecuados para amparar la infancia abandonada”, en RCPML, Talleres Gráficos de la Penitenciaría Nacional, Buenos Aires, 1914; CLAROS, Armando, citado en AAVV “Variedades. Patronato de presos y menores en la provincia de Entre Ríos”, en RCPML, Talleres Gráficos de la Penitenciaría Nacional, Buenos Aires, 1918.

²⁶ Para las críticas de los contemporáneos, véase por ejemplo “Régimen carcelario. La Colonia de Marcos Paz. Aplicación de castigos inhumanos. El palo y el rebenque”, en *La Nación* (en adelante LN), 12/6/1914; “Régimen carcelario. La Colonia de Marcos Paz. El imperio de la arbitrariedad. Los plantones”, LN, 13/6/1914; “Régimen carcelario. La Colonia de Marcos Paz. Guardianes arbitrarios. Siempre la desorganización”, en LN, 16/6/1914; “Colonia de Marcos Paz. Informe de la Contaduría General”, en LN, 1/9/1914 (en estos y otros artículos se transcribieron los informes de inspectores del PEN); “Antecedentes ha que se ha referido el señor diputado Bravo”, en DSCD. Año 1914, Buenos Aires, Imprenta y Encuadernación de la Honorable Cámara de Diputados, 1932, sesión del 21/9/1914; GACHE, Rodolfo, “La delincuencia...” cit.

ejemplo, ciegos, sordos, mudos, alienados, epilépticos, raquíuticos y tuberculosos) y de instalación de *escuelas para niños débiles* emplazadas en ámbitos geográficos idóneos para la recuperación de niños escolarizados que presentaran problemas pasibles de ser resueltos por medio del ejercicio al aire libre y la buena alimentación.²⁷

En esa línea, Coll solicitó a los participantes del Segundo Congreso Internacional del Niño que declararan “con su autoridad científica y... espíritu humanitario” la abolición de las prisiones para niños llamadas reformatorios pues denominar así

“...a esos hacinamientos cuartelarios es una mentira convencional, y resulta intolerable que los gobiernos pagándose de un nombre científico, mantengan instituciones tan perjudiciales [...] ¿Qué ha de volverse el alma del niño, si no conoce los afectos en esa frialdad de los grandes establecimientos, sometido al espionaje en todos los instantes, reprendido sin amor, sin el sentimiento que penetra en el corazón atenuando el castigo, y despierta la conciencia?”.

Sólo le quedaba simular, convertirse en un hipócrita que, habiendo adquirido todos los vicios de sus compañeros, no temía más que al rigor de los guardias, del cual se defendía por medio de la mentira o de la rebeldía insolente.²⁸

Para reemplazar esas dañinas prisiones era necesario apelar al modelo de las colonias y escuelas norteamericanas ya defendidas por Clarós sin medir el sacrificio económico que eso requiriera, pues permitiría grandes ahorros en asilos, hospitales y prisiones en el futuro. En esas colonias se colocaría a los menores de 13 a 18 años en *cottages* a cargo de matrimonios, formando el conjunto de las familias un pueblo que tendría en común los talleres, la escuela, la iglesia, los juegos y las diversiones. Semejante organización permitiría la individualización del niño, es decir, el conocimiento acabado de su espíritu, y la vida doméstica y de trabajo en común le inculcarían por la vía de la imitación y del ejemplo los hábitos necesarios para la vida de relación y los sentimientos de solidaridad social. En toda colonia podía existir un pabellón de sistema celular para separar a los internos rebeldes, pero sólo el grupo minoritario de los criminales instintivos, por su anormalidad, debía ser tratado bajo un sistema de rigor;

²⁷ Mientras el primer tipo de propuestas no trascendió de un estrecho círculo de profesionales, la creación de escuelas para niños débiles estuvo entre las aspiraciones de gran cantidad de educacionistas, concitó el apoyo de numerosos funcionarios y se materializó en creaciones institucionales a partir de la década de 1910. Ver DI LISCIA, María Silvia “*Colonias y escuelas e niños débiles. Los instrumentos higiénicos para la eugenesia en la primera mitad del siglo XX en Argentina*”, en DI LISCIA, Silvia y BOHOSLAVSKY, Ernesto –compiladores- *Instituciones y formas de control social en América Latina 1840-1940. Una revisión*, Prometeo/UNGS, Buenos Aires, 2005.

²⁸ COLL, Jorge “*Reformatorios*”, cit., pp. 344-345.

para todos los demás, se imponía “la educación paciente del amor y de la inteligencia”.²⁹

El proyecto no prosperó. Tampoco lo hizo el enviado por el PEN a la Cámara baja en 1920 para adecuar la Colonia de Marcos Paz al sistema de *cottages*.³⁰ Es cierto que algo del espíritu de los nuevos tiempos se integró a la Ley Agote cuando el diputado Pedro Caracoche logró, no sin dificultades, imponer su criterio de que se agregara al artículo 22, que auspiciaba la construcción de escuelas especiales y reformatorios para la detención de los menores delincuentes o de mala conducta, un texto que aclarara que

“En estas escuelas y reformatorios regirá el trabajo en talleres y agrícola como principal elemento educativo de los menores reclusos, quienes serán parte en el beneficio pecuniario de su trabajo. Las colonias-escuela y las colonias-reformatorio ubicadas cerca de las ciudades o en pleno campo serán el tipo preferido de estas casas de prevención y de reforma de menores”.³¹

También lo es que a mediados de la década de 1920 el gobierno de Alvear rebautizaría la colonia con el nombre de “Colonia Hogar Ricardo Gutiérrez” y trataría de reorganizarla según el modelo preconizado por Coll y otros especialistas.

Nada de ello altera el hecho de que el proyecto de Agote fue presentado, defendido y votado en 1919 casi en los mismos términos en los que fuera redactado nueve años antes. Así, por ejemplo, cuando lo presentó por segunda vez en la Cámara de Diputados en 1914, Agote reconoció que el verdadero modo de resolver el problema de la vagancia infantil era establecer tribunales de menores y códigos infantiles, pero como sabía “lo que representaría eso” y confiaba en que ambos llegarían “por la fuerza de las cosas” dejaba a criterio de los tribunales de cada jurisdicción el nombramiento de uno o más jueces que entendieran exclusivamente en los procesos en que se acusaba a menores de 18 años, postura que se impuso al sancionarse la Ley.³² En cuanto al destino de los

²⁹ COLL, Jorge “*Reformatorios*”, cit.

³⁰ El proyecto del PEN buscaba complementar la Ley 10.903 solicitando la autorización para invertir \$2.823.478.56m/n en la erección de veinticuatro casas para vivienda, escuela y talleres en la Colonia de Menores de Marcos Paz. “*Proyecto de Ley*”, en *DSCD. Año 1920*, Imprenta y Encuadernación de la Honorable Cámara de Diputados, Tomo V, Buenos Aires, 1920, sesión del 27/9/1920.

³¹ En principio la comisión de legislación se opuso, pues prefería que “se” redactara un proyecto especial -no establecía quiénes lo harían, ni cuándo- por el cual “se” estableciera “el tipo, la organización y el régimen de trabajo de las casas de educación y reforma de los niños en peligro, de mala conducta o criminales”, pero terminó aceptando la inclusión ante la insistencia de Caracoche “*Protección de los menores abandonados y delincuentes*”, en *DSCD*, cit., 1919, Tomo III, sesión del 28/8/1919, p. 951-954.

³² “*Tutela del Estado sobre menores delincuentes*”, *DSCD*, cit., 1914, sesión del 14/8/1914.

menores, lo urgente era separarlos del medio ambiente que propiciaba su envejecimiento (los padres, las calles, los antros carcelarios), dejándose en suspenso la discusión sobre la instauración de modalidades de tratamiento jurídico e institucional acordes a las exigencias de la ciencia.

En suma, Agote y los sostenedores de su proyecto lograron dotar de status legal a las demandas de tratamiento judicial y penal específico de los menores de edad incluyendo muy poco de las renovadas propuestas difundidas durante el segundo lustro de la década de 1910. No es sorprendente: más conscientes y preocupados que los especialistas por los obstáculos legales, administrativos, financieros y culturales con los que solían enfrentarse sus proyectos, los legisladores estaban dispuestos a redactarlos y a reformularlos de modo tal que su sanción resultara posible dentro del orden de cosas existente.³³

Consideraciones finales

En el presente artículo intentamos demostrar que si bien la Ley Agote supuso un innegable incremento de las atribuciones del Estado sobre ciertos padres y sobre sus hijos, su capacidad para constituirse en un instrumento apto para generar cambios era limitada, desde el momento en que refrendaba el papel de los hogares particulares y los asilos de beneficencia como destino de los menores que quedaban bajo su mandato sin establecer mecanismos de control significativos sobre aquéllos y que, aunque recomendaba la creación de instituciones estatales de internación de menores, en el corto plazo no estuvo asociada a disposiciones que pusieran en manos de las autoridades los recursos humanos y materiales necesarios para erigirlos.

Producto cultural de altísima densidad simbólica, la Ley constituyó una suerte de punto de llegada del largo proceso de transformaciones semánticas y de las representaciones que condujo al establecimiento de una distinción entre los *niños* y los menores y que naturalizó el emprendimiento de prácticas diferenciadas de intervención

³³ Esto no significa que en el momento inmediato a la sanción se hayan registrado quejas de los especialistas en relación a las características de la Ley. Por el contrario, se celebró unánimemente el establecimiento del patronato estatal como la instalación de la piedra angular que podría ser la base para futuras renovaciones en el tratamiento de los *menores*.

en relación a los miembros de cada uno de los grupos deslindados.³⁴ Sin embargo, los visos de vanguardismo que irradiaba estaban más ligados al abordaje de ciertas temáticas *modernas* a través un vocabulario de vanguardia por parte de sus propulsores que a la adopción de los elementos más novedosos expresados en el universo de propuestas y realizaciones de las que formó parte. De hecho, si la Ley Agote habilitaba la introducción de transformaciones en las formas de ocuparse de los menores, no exigía su implementación, al tiempo que legitimaba la coexistencia de las eventuales nuevas prácticas con otras decididamente tradicionales.

Mucho se ha escrito en los últimos años acerca de la relación entre las elaboraciones teóricas y discursivas y la praxis judicial e institucional, pasando a constituirse en una premisa universalmente aceptada por los historiadores del periodo de formación del Estado argentino la caracterización de estas últimas como versiones incompletas, tergiversadas, distantes de las propuestas científico-filosóficas y de los planes y proyectos que les dieron origen.³⁵ Un análisis minucioso de la Ley de Patronato -que consideramos extensible a otras formulaciones legales- nos ha permitido demostrar que *la misma letra de la ley* fue uno de los principales elementos que propició la convivencia de heterogéneas prácticas jurídicas e institucionales, lo que nos advierte acerca de la inconveniencia de pensar a las formulaciones teóricas como coherentes, acabadas y ajenas al complejo devenir de las prácticas.

Por último, el corroborado compromiso del Estado con los particulares -asociados o en calidad de individuos- para cumplir con las funciones de asistencia y castigo de los menores puestos a su disposición constituye un indicio de las características y del alcance de las instituciones estatales y de las estrategias de control social de la etapa, que en muchos casos resultaron de combinaciones flexibles entre lo deseable y lo posible, lo *moderno* y lo tradicional, las exigencias intelectuales y la disposición de recursos materiales. Variedad de combinaciones cuya amplitud, sin embargo, no fue común a todas las áreas de gobierno. Como es sabido, en el caso la construcción del sistema de instrucción primaria la intervención estatal fue decidida y poco inclinada a

³⁴ Pata las condiciones que posibilitaron su sanción en una perspectiva de mediana duración véase ZAPIOLA, María Carolina “*La invención del menor. Representaciones, discursos y políticas públicas de menores en la ciudad de Buenos Aires, 1882-1921*”, Tesis de Maestría, UNSAM, Buenos Aires, 2007.

³⁵ Para el caso argentino, la más importante obra de referencia sobre el particular es CAIMARI, Lila *Apenas un delincuente. Crimen, castigo y cultura en la Argentina, 1880-1955*, Siglo XXI, Buenos Aires 2004.

negociaciones con los agentes privados, posición que es reveladora de una actitud de relativa indiferencia respecto de los sectores infantiles más pobres, cuyo ingreso a las escuelas resultaba improbable. En relación a ellos, la Ley Agote no establecía claramente si, en caso de ser alcanzados por el patronato estatal, quedarían en manos de agentes públicos o particulares. En última instancia, la ambigüedad de las políticas ideadas para los menores parece haberse sustentado en la convicción de que algunos problemas y algunas personas ameritan una atención menos persistente y sistemática que otras.