

**Silvina Fernández**

Licenciada en Trabajo Social (UNR)

Docente UNR

Becaria CONICET

## Las políticas de la infancia Una infancia de la política

“Lo inefable es en realidad infancia.

La experiencia es el *mysterion* que todo hombre instituye por tener una infancia.

Ese misterio no es un juramento de silencio y de inefabilidad mística:

por el contrario, es el voto que compromete al hombre con la palabra y con la verdad”.

(Georgio Agamben, *Infancia e Historia*)

---

### Resumen

El presente trabajo es una elaboración producto de discusiones entre las integrantes del equipo de investigación que conformo junto a las profesoras Lagü, Martinet y Ripoll. El mismo se propone reconstruir el proceso social de pasaje de ciertas prácticas sociales con la infancia a las respuestas articuladas por el Estado de comienzos del siglo XX, a los fines de anticipar acontecimientos considerados riesgosos para los niños y las niñas. El análisis se centra en las condiciones de posibilidad de la sanción de la Ley N° 10903 de “Patronato de Menores” en la Argentina, ya que lejos de ser el comienzo de la intervención sistematizada hacia la infancia, la llamada ley Agote constituye la síntesis de un proceso discontinuo que

podemos ubicar con el surgimiento de las instituciones de internamiento de la época Colonial a fines del siglo XVIII, hasta la conformación del Estado Nacional Moderno a principios de siglo XX. En este lapso se intentan delinear los dispositivos que se crean a los fines de “proteger” a aquellos niños y niñas que se consideran en “peligro”. Se instituyen, junto a los elementos heterogéneos propios de los dispositivos, diferentes subjetividades en la infancia.

### Palabras clave

políticas públicas · dispositivos · sujetos de la infancia

---

## Introducción

Desde la adhesión de Argentina al Tratado Internacional sobre la Declaración Internacional de los Derechos del Niño (1989) hasta nuestros días, mucho se ha escrito sobre la Doctrina de la Situación Irregular, la Ley Agote y los caminos de minorización que habilitó; también se ha considerado desde diferentes disciplinas de las ciencias sociales el sentido de teorizar que los niños y niñas son Sujetos de Derecho. Se han realizado extensas campañas publicitarias, así como se ha incorporado a la currícula escolar la difusión de los derechos de los mismos. En este sentido, se puede destacar el avance normativo que implicó la sanción de la Ley N° 26061 de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, así como los esfuerzos por poner en agenda pública la cuestión social infantil.

Sin embargo, a veinte años de la llamada primera ley de la Humanidad<sup>1</sup>, se asiste a un proceso de desorientación sobre cómo efectivamente deberían desarrollarse los cambios sustantivos en las políticas sociales para la infancia con el objetivo de efectivizar los derechos reconocidos. Así, nos encontramos con múltiples actores que consideran la imposibilidad de aplicación de la mencionada legislación en países como el nuestro, argumentando la distancia que existe entre la ley y la realidad.

En este contexto, cabe preguntarse cómo fue que la legislación minoril anterior pudo articular discursos y prácticas lo suficientemente coherentes a la hora de dar respuestas a lo que se consideró la infancia en “peligro”.

El presente trabajo propone precisar el proceso social de pasaje de ciertas prácticas sociales con la infancia, a las respuestas estructuradas desde el Estado, destinadas a anticipar acontecimientos considerados riesgosos para los niños y las niñas. El análisis se centrará en las condiciones de posibilidad de la sanción de la ley N°10903 de “Patronato de Menores” ya que, lejos de ser el comienzo de la intervención sistematizada hacia la infancia, la llamada ley Agote constituye la síntesis de un proceso discontinuo, que se puede ubicar con el surgimiento de las instituciones de internamiento de la época Colonial a fines del siglo XVIII y llega hasta la conformación del Estado Nacional Moderno a principios de siglo XX.

Asimismo, se intentará delinear los dispositivos implementados a los fines de “proteger” a aquellos niños y niñas considerados en “peligro”. Se entiende por dispositivo la naturaleza del nexo entre componentes heterogéneos que permite demarcar, esto es: discursos, instituciones, reglamentaciones, arquitecturas, proposiciones científicas, morales, etc.; los dispositivos conjugan materias y funciones, visibles y enunciables (Foucault, 1991). Desde esta perspectiva, podemos precisar que los expósitos, huérfanos y finalmente menores devienen sujetos socialmente instituidos a partir de las prácticas que lo han posibilitado. “Las prácticas pueden engendrar dominios de saber que no sólo hacen aparecer nuevos objetos, conceptos y técnicas, sino que hacen nacer formas totalmente nuevas de sujetos y sujetos de conocimiento” (Foucault, 1973:12).

---

<sup>1</sup> La Convención Internacional de los Derechos del Niño fue llamada la primera ley de la humanidad, ya que es el tratado internacional que más ratificaciones ha tenido a lo largo de la historia (191 países). Ver Bustelo, 2007:103.

## De huérfanos, expósitos y menores

La Hermandad de la Santa Caridad, organización conformada por habitantes reconocidas de la ciudad de Buenos Aires con la finalidad de sepultar a los muertos de las epidemias, funda en 1775 la primera institución de internamiento en el país: la casa de las niñas huérfanas, destinada justamente a las niñas que quedaban sin familia por aquella causa. Esta misma organización, con autorización Real, se hace cargo años después de su fundación, en 1779, de la Casa de Expósitos (los que quedan expuestos) para albergar a los recién nacidos abandonados en las calles o puertas de las casas de las familias adineradas de la sociedad porteña. El edificio que se utiliza es reclutado de los que dejaron los Jesuitas, expulsados en 1767 de Hispanoamérica.

La Casa de Expósitos, tomando los contemporáneos modelos de México y Chile, dispuso como modalidad de recepción el torno, en cuyo frente se podía leer: "Mi padre y mi madre me arrojan de sí, y la piedad divina me recoge aquí".

El dispositivo técnico del torno consiste en un mueble giratorio de madera con lugar para poner a los recién nacidos. El desplazamiento sobre su propio eje permite comunicar el exterior con el interior de la casa, sin contacto alguno entre quien dejaba y quien recibía al niño o niña. Sólo se hacía sonar una campana para avisar a quien estuviera en la recepción, para que girara el habitáculo y recibiera al niño/a.

El anonimato de quien dejaba al niño/a constituía el rasgo principal de esta modalidad que permitía el acceso universal a este servicio público. La mirada está focalizada en la preservación de los niños/as cuyo abandono o muerte, al decir del Rey Carlos IV, "...sucede con horror de la naturaleza, agravio de la caridad cristiana, y grave perjuicio del Estado por el detrimento de su población" (Irigoyen, 1913:269).

Para Donzelot, la estrategia del torno en las instituciones francesas, tiene "el objetivo de romper, sin huellas y sin escándalo, el lazo de origen de esos productos de alianzas no deseables, depurar las relaciones sociales de los progenitores, que no se ajustan a la ley familiar, a sus ambiciones, a su reputación" (Donzelot, 1978:28-29).

En el contexto de la sociedad tardocolonial del Río de la Plata, si bien el modelo familiar del Estado Español y la Iglesia Católica está difundido y practicado, no resulta hegemónico; se relevan modelos diferentes, como las uniones de hecho y las familias monoparentales con gran cantidad de hijos "ilegítimos" (Moreno, 2004). Se puede inferir, por ello, que los niños y niñas expuestos en las instituciones se relaciona, además, con las condiciones de vida de la población: en este período -tal como los primeros años de la Independencia- las ciudades del Río de la Plata no cuentan todavía con obras de infraestructura básica ni de saneamiento, dando lugar a que enfermedades infectocontagiosas (tifus, fiebre amarilla, escarlatina, escorbuto, cólera) sean enfermedades epidémicas o endémicas, y las infecciones en los partos muy frecuentes, provocando la muerte tanto de la madre como del niño o niña por nacer. La mortalidad promedio de los expósitos desde 1779 a 1838 se estima en un 40% (Croce, 2008).

La casa de Expósitos como dispositivo responde, en un primer momento, a una urgencia: la necesidad de preservar la vida de los niños y niñas; el dispositivo, en sus orígenes, cumple siempre una función estratégica (Castro, 2004:98).

Desde su inauguración, las prácticas de cuidado hacia los niños y niñas han estado orientadas a garantizar su salud y educación. Las amas internas y externas cumplen la función de amamantarlos lo que, por Constitución de la Casa de Expósitos, se extendía a no menos de un año.

La preservación de ese cuerpo preciado, el infante, habilita nuevos campos de saber y técnicas para la crianza. El semanario de Agricultura, Industria y Comercio de Vieytes publica en 1802 y 1807 consejos para la crianza de los niños: "...si los amamanta una nodriza participará de los defectos de su carácter; las nodrizas deben privarse de alimentos con gusto muy vivo, destetar sin que padezcan vigiliias ni queden atormentados; polvo de ojos de cangrejos para desarreglos intestinales; hay que examinar con atención sus llantos; los andadores los exponen a volverlos gibosos, se aconseja para los internos de la Casa ejercitarse con juegos propios de su edad, evitar los juguetes de colores vivos, cuando el niño los lleva a la boca, deben evitarse los pintados con plomo, cobre, óxido de hierro..." (Croce, 2008:5).

La Casa de Huérfanas orienta su tarea a la educación industrial de las niñas, especialmente en el aprendizaje de los oficios de enfermería, costura, bordado, elaboración de dulces, etc. Los internados/as van a ser destinados ya sea a la guarda o a criados de casas de familias, o incorporados a la vida conventual de órdenes religiosas. En la disponibilidad de las familias a incluir a huérfanos, si bien puede rescatarse un principio solidario, como destaca Moreno, "no siempre era totalmente gratuita, muchos de ellos formaban parte de la legión de trabajadores, desde los cinco y seis años de edad, mano de obra muy barata que conformaba la estructura económicamente activa de la sociedad" (Moreno, 2004:50).

Las instituciones asistenciales para mujeres, niños y niñas de la Colonia son reorganizadas por la Sociedad de Beneficencia creada por Rivadavia en 1823. El vigor con que se desarrollaron inauguran una nueva etapa: los discursos científicos y morales de la caridad cristiana se entrecruzan en las prácticas asistenciales; los establecimientos se diversifican y clasifican por funciones, patologías y población asistida.

Así, se encuentran la Casa de Huérfanas destinada a niñas entre 10 y 16 años; el Asilo Unzué para niñas débiles de 8 a 16 años; el Hospital General de Mujeres con servicio de maternidad y asistencia de tuberculosas; el Hospital Nacional de Alienadas; el Hospital de Niños; el Hospital y Asilo Marítimo para niños y niñas convalecientes y débiles en general.

Es importante destacar que las instituciones de internamiento de niños y niñas en esta etapa son dirigidas por médicos, como los doctores Juan A. Argerich, Juan M. Bosch y Ángel Centeno, reconocidos por su labor profesional y considerados los más adecuados por su formación científica para administrar los establecimientos.

Los asilos que fueron delegados por la Sociedad de Beneficencia a órdenes religiosas cumplieron el objetivo de instrumentar la formación de los niños y niñas en los oficios y, de esta manera, prepararlos para el trabajo.

Las discusiones sobre los métodos de estudio, en las escuelas como los medios de la crianza, constituyen una preocupación constante. Los reglamentos de la institución en 1860 introducen la necesidad del registro de las situaciones cotidianas, se asigna a los directores de las Casas de Expósitos "la necesidad de vigilar a los sanos y curar a los enfermos; llevar un libro para anotar los nombres de los niños enfermos con designación de sus molestias y de la que fue causa de su muerte; debiendo además explicar todo lo que crea conveniente y que pueda servir para la estadística higiénica de las enfermedades dominantes en la Casa de Expósitos; vacunar y visitar a los expósitos externos, reconocer los cadáveres de aquellos que se sospeche que la muerte no haya sido natural: examinar la salud de las amas y atender el botiquín" (Irigoyen, 1913:276).

Hacia 1890 la instrucción escolar de los huérfanos, varones y mujeres, llega a complementar el quinto grado, finalidad de la educación primaria en ese momento, la cual se complementa con la instrucción en los oficios. Para varones, los talleres de

carpintería, imprenta, zapatería, encuadernación y campanillas eléctricas. Para las niñas, talleres de planchado, reparación de calzado, confección de ropa y clase práctica que abarca todos los quehaceres domésticos (Yrigoyen, 1913:341).

Son distribuidos por grupos de cuarenta, quienes reciben la instrucción primaria e industrial, que se complementa con clases de canto, gimnasia, ejercicios militares, de música instrumental de bandas y orquesta. "La base del sistema educativo empleado con los alumnos es la moral cristiana. La higiene personal y las de todas las dependencias de la casa y la cultura en las palabras y modales, forman en los alumnos los hábitos de orden y decencia que se les inculcan. En las relaciones sociales entre sí y con sus superiores, se tiene en cuenta la más estricta justicia, el respeto y la amabilidad recíprocos" (Yrigoyen, 1913:343).

Las prácticas señaladas conciben un sujeto nuevo de conocimiento: el expósito. La preservación y cuidados que el dispositivo de internamiento inaugura respondiendo a una urgencia, pronto se irá conformando a través de la observación, los discursos, la vigilancia, la escritura, en un dispositivo disciplinar. Al decir de Foucault, la disciplina mantiene con el cuerpo una relación analítica: "Si analizáramos las razones por las que toda la existencia de los individuos está controlada por estas instituciones veríamos que, en el fondo, se trata no sólo de una apropiación o una explotación de la máxima cantidad de tiempo, sino también de controlar, formar, valorizar, según un determinado sistema, el cuerpo del individuo" (Foucault, 1973:140). Una de las funciones de estas instituciones es hacer que el cuerpo de los hombres, en tanto útil y dócil, se convierta en fuerza de trabajo (Foucault, 1973).

El proceso de transformación social sufrido por la Argentina entre 1880 y 1930, sin precedentes y a un ritmo extraordinario, tiene como consecuencia la metamorfosis de las instituciones de internamiento de niños y niñas. Los discursos y prácticas que sobrevienen en este sentido habilitan un nuevo campo de saber que se desarrolla a continuación.

## **La Argentina moderna**

La Argentina de 1880 logra conjugar un régimen político en que articula los intereses de las clases terratenientes del litoral -beneficiarias de la modernización económica- con los de los inversores extranjeros del comercio y el transporte. La incorporación de las tierras fértiles del sur pampeano, del nordeste y la Patagonia delimitó territorialmente, por primera vez, la Argentina.

La comunicación de naves y locomotoras a vapor acerca los continentes y posibilita un mercado unificado mundial. Las industrias asociadas a la exportación de cueros, carnes, lanas, cereales, lino, junto con la producción agropecuaria, comienzan a demandar mano de obra para su desarrollo.

La explosión demográfica de fines del siglo XIX -por la inmigración extranjera y las migraciones internas- modifica radicalmente la vida en las ciudades portuarias. La población crece vertiginosamente. Si en 1869 la población ascendía a alrededor de un millón setecientos cuarenta mil habitantes, en 1895 se había más que duplicado, con cerca de cuatro millones, y en 1914 se duplica nuevamente con casi ocho millones (Moreno, 2004:181). La inmigración, entre 1880 y 1930, alcanza los seis millones de inmigrantes, retornando a su lugar de origen unos dos millones ochocientos mil.

El proceso de laicización que la generación del '80 impulsa, posibilita el registro por parte del Estado de los nacimientos, casamientos, defunciones, crea el matrimonio

civil y limita la influencia eclesiástica en las escuelas. Se crea en 1883 el Departamento de Higiene y de la Asistencia Pública, encargada de la prevención y asistencia de la salud y de la gestión de los Hospitales.

También en el comienzo de esta década, la Sociedad de Beneficencia pasa a ser dependencia del Gobierno Nacional, transfiriendo sus instituciones educativas y la administración de las otras instituciones asilares y hospitalarias a la supervisión del Ministerio del Interior.

El Estado necesita fondos para financiar una estructura cada vez más amplia y compleja, producto de los cambios enunciados: el crédito extranjero financia gran parte del costo de la administración pública, desatando un proceso inflacionario que culmina con la crisis económica de 1890 (Halperin Donghi, 1968).

El contexto económico incrementa como nunca los niño/as expósitos, especialmente dejados con enfermedades contagiosas, elevando la problemática de las instituciones de internamiento que se vieron en la necesidad de realizar reformas edilicias con el objetivo de separar los niños sanos de los enfermos, e implementar las pautas de higiene que comenzaban a socializarse con los estudios epidemiológicos.

El incremento de la demanda y las dificultades económicas para mantener los establecimientos determinaron el pedido de clausura del torno por la Sociedad de Beneficencia para la acogida de más niños y niñas. El Ministerio del Interior, en 1891, resuelve la suspensión de esta modalidad de recepción de los infantes.

Este acontecimiento se da en un marco de disputa entre la Sociedad de Beneficencia y la Defensoría de Menores, que se niega a derivar niños a la casa de Expósitos tras constatar las malas condiciones de higiene del lugar. El cambio en la reglamentación institucional que establece el Ministerio del Interior, deja casi sin incidencia a la Sociedad para el gerenciamiento de los establecimientos. Su presidenta, Sra. Pearson, lo expone en su renuncia al cargo con estas palabras: "No hace mucho tiempo que el Señor Presidente del Departamento Nacional de Higiene exigió a la Sociedad que con los recursos recientemente adquiridos por el óvulo del pueblo se procediera a ciertas operaciones de higiene (blanqueo, pintura y desinfección). La Sociedad de Beneficencia habría hecho un deber en satisfacer aquel pedido pero comprendió que era necesario primero matar el hambre o cubrir los miembros desnudos de los niños...La verdadera higiene de la Casa de Expósitos no es blanquear ni pintar, ni fumigar, sino la demolición completa de su edificio y que esas pobres creaturas vivan en otro medio donde no se respire un aire meffítico (...) Piensa también la Sociedad de Beneficencia que si no se clausura la Casa, la supresión del torno lejos de producir resultados económicos, aumentará con exceso los gastos que se han pretendido evitar. Creo, por fin, que el concepto filosófico del infanticidio, que se ha invocado para no clausurar la Casa, es más un fantasma que una verdad. El verdadero infanticidio u otro dato que se le asemeja, podría encontrarlo el Honorable Departamento de Higiene en otras partes y sin ir muy lejos con sólo hojear el obituario de las defunciones diarias, leería estas partidas que le causarían asombro: murió al nacer, falta de desarrollo, no era de tiempo, falta de vitalidad, nació muerto, etc. Y como la cifra se multiplica, una idea triste se ampara en el criterio y llega a sospecharse que la muerte de estas creaturas ha de tener más una causa violenta o una tremenda historia" (Irigoyen, 1913:282).

Los efectos de poder del discurso de la Sociedad determinan que, lejos de clausurar la Casa, el Presidente no acepte la renuncia y retroceda con su decisión. Conjuntamente, restablece la administración a la Sociedad y se suspende el torno como modalidad de ingreso de los niños y niñas.

Se conforma una Comisión de notables<sup>2</sup> con el objetivo de estudiar las causas del abandono, a los fines de establecer una modificación en el Reglamento para la recepción de los niños y niñas en los establecimientos. Las conclusiones de la Comisión ponen de manifiesto lo que se considera un uso abusivo y de especulación mercantil de la institución en los siguientes detalles: el 80% de los niños entregados son llevados por personas extrañas, sin parentesco; las pocas madres que entregan a sus hijos argumentan como única razón las dificultades para encontrar trabajo teniendo que amamantar al niño; también muestra el informe lo que se considera un negocio de las parteras, las que entregan a los niños, con una señal que permite reconocerlos y ser recuperados por sus madres como ama de leche, cobrar el sueldo correspondiente por su cuidado; se señala, asimismo, la práctica de mujeres de posición social que acompañan en sus carruajes a las madres para que abandonen a sus hijos en la Casa de Expósitos, para emplearlas luego como amas de leche en sus casas.

Más allá de todos los detalles, se puede constatar que a fines del siglo XIX el 82% de los niños y niñas alojados eran extranjeros, y queda asentado que aunque el código civil de la época establece que los padres que exponen a sus hijo/as en instituciones pierden su patria potestad, esto no se cumplimenta, ya que los niño/as son devueltos o entregados sin demasiados requisitos cuando se argumenta conocer a los padres, ser sus padres o ser familiar.

Los resultados de esta indagación dan lugar a cambios cualitativos en relación a la modalidad de pensar la asistencia a la niñez. La mirada se desplaza desde los niños y niñas que hay que preservar y educar, hacia los padres, quienes deben argumentar sus carencias y debilidades, esto es, las causales de orden moral y material que luego son constatadas por la misma institución.

De este modo, la Oficina de Recepción creada sólo admite a los niños entregados por sus padres, quienes deben demostrar la necesidad de orden material o moral por la cual hacen la entrega. La Oficina procede a realizar las investigaciones pertinentes con el fin de cerciorarse si el niño/a se encuentra en condiciones de admisión. Así, las personas que intentan dejar a algún niño/a sin ser sus padres, impedido su ingreso, pasan a ser vigiladas por la policía, a los efectos de evitar tanto el infanticidio como de constatar dónde se queda el niño/a. Si es abandonado/a fuera del establecimiento, es admitido por la intervención de las autoridades respectivas.

La implementación de un registro de los ingresos y las fichas personales de cada uno de los niños y niñas se hace necesaria. En ellas se registran los datos personales: día del nacimiento, sexo, color, nombre de los padres, legitimidad o ilegitimidad, domicilio, firma del depositante. Se renueva cada seis meses la autorización de permanencia en la institución, siempre y cuando los depositantes demuestren que las causales que motivaron la admisión subsisten. Aquellos/as niños/as entregados por las autoridades son registrados aparte, verificándose la autoridad que los remite y las circunstancias en que son encontrados, las señas especiales y/o todo otro antecedente que pueda servir para individualizarlo.

Como se puede ver, las prácticas del dispositivo disciplinar performativas de una subjetividad infantil son complementadas con las políticas de control de las conductas de los padres. Un nuevo campo de saber emerge en los umbrales de las puertas

.....  
<sup>2</sup> Es destacable la coincidencia del proceso que se da en la Argentina a fines del siglo XIX y el que Donzelot desarrolla para Francia a fines del siglo XVIII, con respecto a las discusiones sobre la supresión del torno y la necesidad de implementar otro tipo de recepción de los niños y niñas en las instituciones (Donzelot, 1990: 30).

de las instituciones: ya en 1903, el nuevo director de la Casa de Expósitos, Dr. Pedro de Elizalde, desarrolla una teoría sobre el Abandono: "Consideró al abandono como el deterioro del cuidado satisfactorio del niño a causa del desamparo que sufre la madre. Llamó bandono latente, al deseado y aún no materializado; abandono inaparente, al deficiente cuidado del niño. Ambos abandonos predisponen al aumento de la morbimortalidad en la primera infancia; definió como Abandono transitorio a aquél efectivizado a la espera de poder recomponer luego la relación materno-filial; abandono definitivo al que resulta irreversible y abandono oculto al niño incorporado a otra familia sin el conocimiento de las autoridades" (Croce, 2008:15). Este nuevo campo de saber se conjuga con las políticas de tratamiento de la inmigración, cuya articulación permite la aparición de un nuevo sujeto: el menor en "peligro moral y material".

## La inmigración y las políticas de control social

Los movimientos sindicales que comienzan a articularse en torno a la industrialización, tienen como principales actores a obreros mayormente oriundos de otros países. La agitación social, tras los reclamos de estas organizaciones gremiales, impulsa acciones represivas por parte del Estado con el objetivo de defender la Seguridad Nacional.

Los antecedentes parlamentarios de Proyectos de ley presentados en 1899 y 1900 son el puntapié para sancionar, en 1902, la Ley N° 4144 de Residencia de Extranjeros. La huelga de carreros y estibadores, en noviembre de 1902, marca el contexto en el que se la discute y aprueba en una tarde, en el Senado y, horas después, en la Cámara de Diputados. Esta Ley establece en el Art. 2 que: el Poder Ejecutivo (PE) puede ordenar la salida de todo extranjero cuya conducta comprometiera la Seguridad Nacional o perturbara el Orden Público. En el Art. 4, dispone que el extranjero contra quien se haya decretado la expulsión, tiene tres días para salir del país, pudiendo el PE como medida de Seguridad Pública, ordenar su detención hasta el momento del embarque. Todo esto a pesar de las disidencias de varios de los legisladores, como el Dr. Duré, quien en la discusión parlamentaria expuso: "la inconstitucionalidad de esta ley reside en que el PE lo es todo: fiscal que acusa al extranjero, juez que lo juzga, gendarme que lo prende y expulsa.". En el mismo sentido, el Dr. Mantilla manifiesta: "La ley no producirá la desaparición de las huelgas que alarman. No es pues necesaria, hoy no responde a la defensa social ahora requerida. Como ley de defensa permanente, para todos los tiempos, el proyecto choca con los principios, libertades, garantías y derechos establecidos por la Constitución, al amparo de los cuales está abierta la República a todos los hombres de la tierra" (Anales de Legislación Argentina, 1902, TIII:493)<sup>3</sup>.

La Ley N° 7029 de Defensa Social de 1910<sup>4</sup> complementa la anterior, prohibiendo la entrada al territorio nacional a los foráneos que profesaran ideas anarquistas, se prohíbe, además, la asociación o reuniones que tengan como objeto la propagación de dicha doctrina, se establecen penas de prisión para los que difundieren verbalmente o por escrito estas ideas (Anales de Legislación Argentina, 1910, TII:52).

---

<sup>3</sup> Anales de legislación Argentina. Ley N° 4144 Residencia de extranjeros. T III:493. Año 1902.

<sup>4</sup> Anales de legislación Argentina. Ley N° 7029 Residencia de extranjeros. Ley de Defensa social. T II:52. Año 1910.

La regulación sobre las cuestiones de la infancia de 1919 (Ley N° 10903, de Patronato de Menores) toma su alcance más significativo en el contexto de la cuestión obrera. La discusión parlamentaria en torno a la Patria Potestad introduce modificaciones tendientes a distinguir el derecho fundamental a la Patria Potestad, del derecho a su ejercicio efectivo; como así también la consumación de la Patria Potestad, de la pérdida de ella.

En este sentido, el Art. 8 establece que todo menor confiado por sus padres, tutores o guardadores a un establecimiento de Beneficencia, privado o público, queda bajo tutela definitiva de la Dirección del establecimiento. Es importante tomar el sesgo de la discusión dada en la comisión informante del proyecto de ley, en relación a los alcances de este artículo. Caracoche dice: “Me parece que podría cambiarse la palabra definitiva por la de exclusiva pues esta expresaría mejor el concepto del artículo”, frente a esta propuesta el presidente de la comisión, Sr. Leopoldo Melo. responde: “La comisión ha redactado así este artículo de su despacho porque existiendo una prescripción del código civil que establece que los niños admitidos en los hospicios o casas de expósitos por cualquier título y por cualquier denominación que sea estarán bajo la tutela de las comisiones administrativas...hemos querido generalizar esa regla para todos los casos porque se estaba explotando por malos padres la acción tutelar de la Sociedad de Beneficencia, entregándole menores que requerían cuidado hasta la edad en que podían trabajar, reclamándolos cuando ya estaban en condiciones de hacerlo por su edad y en virtud de la educación que la misma Sociedad les había hecho dar en sus establecimientos propios; y llevándolos para vivir a costa del trabajo de esos niños. En cuanto a la expresión exclusiva le diré al señor diputado que la tutela es exclusiva salvo la intervención del Ministerio de Menores”. La discusión continúa. El diputado Caracoche insiste: “Me parece que la palabra exclusiva expresa mejor el pensamiento, porque decir definitiva es darle a la tutela un carácter permanente”, a quien el Dr. Agote responde: “Es precisamente una tutela de carácter permanente. El Sr. Caracoche aclara: “mientras están en el establecimiento”, y Agote agrega: “No, señor, es permanente, porque una vez que el establecimiento público o privado se ha hecho cargo del menor, éste queda en forma definitiva bajo su tutela”. El presidente de la comisión, Dr. Melo, cierra la discusión: “Hemos empleado la palabra definitiva porque hemos querido consagrar por este artículo que la Sociedad de Beneficencia, que ha recogido a los niños que le han sido entregados por sus padres, tutores o encargados, que los ha educado, que los ha alimentado, que les ha enseñado a trabajar, tiene derecho a salvarlos definitivamente substrayéndolos a la explotación inmoral de los que los entregaron. Esta disposición está basada en la experiencia. La Sociedad de Beneficencia nos ha expresado en una comunicación que existe la necesidad de resolver la situación que continuamente se les presenta, por una gran cantidad de casos en que los padres, después que los hijos han adquirido hábitos de trabajo, van a retirarlos para explotarlos” (Anales de Legislación Argentina, 1919:903).

El artículo 21 de la misma Ley consagra lo que se entiende por abandono moral y material y peligro moral. Reconoce como tales la incitación de los adultos a la ejecución de actos perjudiciales por parte de los menores, como la mendicidad, la vagancia, la frecuentación a sitios inmorales o de juego; están en peligro quienes: vendan periódicos en la vía pública o trabajen en oficios perjudiciales a la moral o la salud. Es importante aclarar que este artículo refiere tanto al abandono que hace alusión a hechos sucedidos, como también a la peligrosidad, que se entiende como un hecho que probablemente pueda ocurrir. De esta manera se introduce formalmente, por primera vez, un parámetro preventivo para la toma de decisiones sobre

el destino de los menores. Se verifica a los alcances que el mismo Foucault precisa: "Toda la penalidad del siglo XIX pasa a ser un control, no tanto sobre si lo que hacen los individuos está de acuerdo o no con la ley, sino más bien sobre lo que pueden hacer (...) el escandaloso concepto de peligrosidad significa que el individuo debe ser considerado por la sociedad según sus virtualidades y no sus actos" (Foucault, 1973:102).

Se puede constatar cómo la Ley de Patronato, al remitirse a la experiencia, conjuga y legitima las prácticas que se llevaron adelante con la infancia en las instituciones socioasistenciales. La argumentación en torno al derecho de las instituciones de salvar a los niños y niñas de la explotación de sus padres y, en consecuencia, a ejercer una profilaxis de la delincuencia, van a permear las decisiones de acogida y permanencia en las instituciones de internamiento. Es en esta nueva articulación racional que el Estado "recuperará" a niños y niñas, para el trabajo y el bien de la Nación.

El discurso de inauguración de la Casa para niñas débiles en la ciudad de Mar del Plata en 1911, pronunciado por el entonces Presidente de la Nación Roque Sáenz Peña, explicita estas ideas: "El triste problema de la desigualdad social, agravado por las exigencias de la vida contemporánea, hacen necesarios estos hermosos movimientos que llevan el consuelo y la esperanza a los vencidos de la vida, porque reparar así las injusticias del destino, crean entre las clases extremas de la sociedad vínculos de solidaridad y de armonía (...) Aquí nace por la inspiración altruista, una manera de proteger a la infancia, como existe en la ciudad de La Plata otra manera de proteger la senectud, y queda amparada así esa curva cerrada de la existencia, desde su comienzo que es la cuna hasta su finalidad que es la vejez, protegidas una y otra, por espíritus selectos que saben amar al semejante hasta despojarse de lo propio. Este instituto tiene para el gobernante seria significación, si ha de preocuparse como debe del mejoramiento físico de todos los miembros de la sociedad. Bajo el concepto que dejo enunciado, este asilo de niñas débiles que ha de devolver mujeres fuertes y más tarde seres aptos para la maternidad, está llamado a operar vitales y fecundas transformaciones en el ejemplar humano, porque lo que hoy inauguramos es un magno rectificador de la raza, de la especie y de la naturaleza" (Correa Luna, 1925:268-269).

La Ley Agote, lejos de inaugurar una modalidad novedosa, instituye con fuerza de Ley las prácticas de normalización que, con sus saberes y poderes, constituyen los diferentes sujetos de la infancia desde la época colonial. Los discursos sobre la rectificación de la raza, la peligrosidad del inmigrante y la necesidad de un ser nacional en la conformación del Estado Argentino, colonizan las prácticas disciplinares desarrolladas el siglo anterior, haciendo emerger un nuevo sujeto de la infancia: el menor, cuya articulación concebirá nuevos campos de saber y de poder que pueden advertirse hasta nuestros días.

## **Reflexiones finales: la inteligencia de la indignación**

La discusión sobre las prácticas y discursos que dan origen a la minoridad, aportan a la hora de dar visibilidad a aquellas "verdades" que se han "sacralizado". Desmenuzar esos suelos abre, quizás, un campo de articulación diferente que permite interpelar las prácticas institucionales y sociales en virtud de nuevas configuraciones (Foucault, 1976).

La incorporación de la Convención sobre los Derechos del Niño en 1994 a la Constitución Nacional, instala la discusión sobre la cuestión social infantil desde el Pa-

radigma de la Protección Integral de Derechos, y de esta manera revoluciona en el orden discursivo la concepción de los niños/as como Sujetos de Derecho. Sin embargo, permanece el desafío de analizar los alcances (consensos) respecto a las estrategias de intervención de las políticas públicas, a modo de nuevos dispositivos, destinadas a la preservación y restitución del disfrute, goce y ejercicio de los derechos por parte de los niños/as y adolescentes de nuestro país.

La sanción de la Ley N°26061 de Protección Integral de Derechos, si bien es un avance muy importante, no alcanza a la hora de instituir el Sujeto de Derecho que se quiere. En palabras de Bustelo, "...se necesita una inteligencia de la indignación que abra un espacio para que la práctica de los Derechos Humanos pase cada vez más a concebirse como lucha política por un cambio social, lo que indefectiblemente debe hacer remitir esa práctica al inicio de la vida, esto es, a los derechos de niños, niñas y adolescentes" (Bustelo, 2007:126).

## Referencias bibliográficas

ARGENTINA. Ley N° 10903. *Patronato de Menores*. Anales de legislación argentina, T I, pp. 903, año 1919.

ARGENTINA. Ley N° 4144. *Residencia de extranjeros*. Anales de legislación argentina, T III, pp. 493, año 1902.

ARGENTINA. Ley N° 7029 *Ley de Defensa social*. Anales de legislación argentina, T II, pp. 52, año 1910.

ARGENTINA. Ley N° 26061. *Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*. Boletín Oficial 26 de Octubre de 2005.

BUSTELO, E. *El recreo de la Infancia*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2008.

CASTRO, E. *El vocabulario de Michel Foucault: un recorrido alfabético por sus temas, conceptos y autores*. Buenos Aires, Bernal-Universidad Nacional de Quilmes, 2004.

CORREALUNA, C. *Historia de la Sociedad de Beneficencia*, vol. II. Buenos Aires. Sociedad de Beneficencia, 1925.

CROCE, P. "La Casa Cuna de Buenos Aires. Epopeya en Cuatro Siglos", en: Archivo Argentino de Pediatría, vol. 106, N° 4, Buenos Aires, jul/ago. [en línea] *Historia de la Casa Cuna*. Revista del Hospital Dr. Elizalde Vol. 5, 2008. Disponible en Internet: [www.portalplanetasedna.com.ar/argerich05.htm](http://www.portalplanetasedna.com.ar/argerich05.htm)

DONZELOT, J. *La policía de las familias*. Valencia, Pre-Textos, 1998.

FOUCAULT, M. *Defender la Sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica, 1976.

FOUCAULT, M. "Poder-Cuerpo", en: *Microfísica del Poder*. Trad. Alvarez Uría, F. y Varela, J. Madrid, Editorial La Piqueta, 1991.

FOUCAULT, M. *La verdad y las formas jurídicas*. Río de Janeiro, Editorial Gedisa, 1973.

HALPERIN DONGHI, T. *Historia Contemporánea de América Latina*. Madrid, Editorial Alianza, 1968.

IRIGOYEN, B. *Origen y desenvolvimiento de la Sociedad de Beneficencia de la Capital. 1823-1913*. Buenos Aires, Sociedad de Beneficencia, 1913.

MORENO, J. *Historia de la familia en el Río de la Plata*. Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 2004.