XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

Menores en conflicto con la ley. Análisis de legislación y debates parlamentarios en las dos primeras décadas del siglo XX.

María Eugenia Contursi, Florencia Brescia y Gabriela Costanzo.

Cita:

María Eugenia Contursi, Florencia Brescia y Gabriela Costanzo (2009). *Menores en conflicto con la ley. Análisis de legislación y debates parlamentarios en las dos primeras décadas del siglo XX. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: https://www.aacademica.org/000-062/1855

ARK: https://n2t.net/ark:/13683/evbW/5D4

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

Menores en conflicto con la ley

Análisis de legislación y debates parlamentarios en las dos primeras décadas del siglo XX

María Eugenia Contursi
eugecontursi@yahoo.com.ar

Florencia Brescia
florenciabrescia@yahoo.com.ar

Gabriela Costanzo
gabrielacostanzo@yahoo.com.ar

Instituto de Investigaciones Gino Germani

Facultad de Ciencias Sociales, UBA

Esta ponencia forma parte de un proyecto mayor dedicado al estudio de la comunicación pública de la legitimación del control social[1]. Dicho proyecto enfoca los procesos y dispositivos comunicativos de esa legitimación respecto de la violencia y la inseguridad; del significado y del ordenamiento del espacio público y de la criminalización de geografías, prácticas y sujetos asociados al peligro, a partir de ejes de análisis tanto sincrónicos como diacrónicos.

En esta oportunidad presentamos los resultados de un primer análisis en diacronía respecto de dos leyes y sus debates parlamentarios, que consideramos como fundacionales respecto de la problemática de los menores en conflicto con la ley: la Ley de Defensa Social de 1910 y la llamada Ley Agote de 1919. Mientras que la primera de ellas inaugura en el ordenamiento jurídico nacional la penalización de menores, la segunda fue pionera en Sudamérica respecto del sistema de patronato del Estado sobre los menores de 18 años que son considerados "material o moralmente abandonados o en peligro moral" (Ley Agote, Art. 14).

Los debates públicos actuales respecto de la edad de imputabilidad de los menores, frente a la creciente "inseguridad", provocaron el interrogante acerca de qué *matrices discursivas*[2] se actualizan en aquellas intervenciones que piden "mano dura". Estas dos leyes fundaron un modo de pensar y de decir sobre los menores en conflicto con la ley, que se actualiza y reproduce gracias al trabajo de sobreexposición y amplificación de los medios masivos sobre la inseguridad civil.

Nuestro objetivo es analizar ciertas regularidades discursivas que legitiman representaciones de los menores –y sus familias– que los colocan en el lugar social de amenaza para la nación.

La falta de decisión política respecto de una reforma del Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil, tema presente, sin embargo, en la agenda de diversas organizaciones de la sociedad civil y en proyectos legislativos no difundidos ni tratados en las Cámaras, indica una relación estrecha y vigente entre los discursos fundacionales sobre el castigo y aquellos relatos y reclamos del sentido común que reproducen y legitiman el proceso de criminalización de la minoridad pobre que hace eco hoy en los medios de comunicación. En el tratamiento desordenado y desjerarquizado que hacen los medios del "problema de la minoridad", se reconocen –sintéticamente– dos posturas: la de los llamados "garantistas", que defienden que la baja en la edad de imputabilidad no mejoraría la situación de los menores ni la "inseguridad" actual, y la postura de aquellos que afirman que bajarla a 16 o a 14 años remediaría la situación de la inseguridad al encerrar a los causantes como delincuentes comunes,

[1] Se trata del Proyecto UBACyT S083 (2008-2010), dirigido por Stella Martini.
[2] Matriz discursiva remite tanto a un modelo de producción e interpretación discursiva en el que se generan discursos que comparten ciertas regularidades como a un molde que permite dar forma discursiva a datos diversos (Beacco 2002).

penalizar a sus padres, torturarlos, mutilarlos y hasta matarlos. Lo cierto es que, según especialistas en el tema, actualmente hay entre 1.000 y 1.500 niños y adolescentes privados de su libertad en la Argentina[3] y la Ley de Minoridad (Nº 22.278) se aplica principalmente sobre chicos y adolescentes provenientes de estratos sociales carenciados.

Sin embargo, la naturalización de los discursos criminalizadores vinculados a estos menores de edad no es responsabilidad absoluta de los medios. Este resultado puede pensarse como un proceso proveniente tanto del campo mediático como del campo legislativo-judicial.

Desde nuestra perspectiva todo discurso debe ser analizado en su dimensión ideológica, puesto que incluso la neutralidad implica un posicionamiento. Ninguna acción social opera en el vacío: el lenguaje hace posible la construcción y reproducción de una interpretación del mundo. Esta idea abarca indefectiblemente al texto legislativo, que también es producto de un proceso ideológico-cognoscitivo de construcción de sentido (Contursi y Ferro, 1999). De esta manera, una ley es resultado de una determinada interpretación del mundo que, en este caso particular, refuerza una construcción arbitraria del "problema de la minoridad".

La ley es un órgano esencial del control social legítimo ejercido por el Estado. Pierre Bourdieu (1988) analiza el funcionamiento social de la codificación, en especial sus efectos. Este autor señala que cuanto más peligrosa es la situación, más la práctica tiende a ser codificada, es decir, el grado de codificación varía como el grado de riesgo. La codificación opera una objetivación sobre los cursos de acción habituales, introduce la posibilidad de un control lógico, de establecer la coherencia, es decir, de una formalización que hace posible, a su vez, la instauración de una normatividad explícita, como la del derecho.

La codificación, en definitiva, es una operación simbólica de puesta en orden, o de mantenimiento simbólico del orden, que incumbe a menudo a las grandes burocracias del Estado. El discurso legislativo, caracterizado idealmente como expresión de la voluntad general (Bourcier 1979), ha sido considerado tradicionalmente como discurso *sin sujeto* y *transhistórico*, y su significado, como solo asequible a través de la interpretación jurídica. Opera esta puesta en orden explícitamente y desde un lugar enunciativo que él mismo colabora a fundar, en tanto *discurso constituyente*, ya que estos

[3] La inexactitud corresponde, precisamente, a la falta de datos oficiales acerca de este abuso penal, como destaca el Dr. Emilio García Méndez en la entrevista que se le realizara el 4/09/08 en la Cámara de Diputados de la Nación.

> "(...) pretenden tener un papel que, dicho rápidamente, se puede llamar fundador y que nosotros llamamos constituyente. (…) comparten un cierto número de constreñimientos en cuanto a sus condiciones de emergencia y de funcionamiento." (1995: 112, nuestra traducción).

Los discursos constituyentes "representan un mundo, pero sus enunciaciones forman parte de ese mundo que representan" (op. cit.: 114). Tienen como característica la pretensión de fundar otros discursos pero de no haber sido fundados. Son casos típicos el discurso religioso, el filosófico, el literario, el científico y también el legislativo o jurídico, que despliegan socialmente la autoridad que emana de una fuente legitimante, en este caso, la Justicia, en tanto principio general, materializada en el Derecho. Este dispositivo enunciativo tradicional se muestra como lugar privilegiado para analizar la categorización de la población que se ejerce desde el Estado.

Leyes fundacionales: la Ley de Defensa Social y la Ley Agote

Los inicios de los estudios criminológicos en Argentina, a fines del siglo XIX y principios del XX, coincidieron con la llegada de inmigrantes al país y tuvieron la influencia de teorías europeas. La teoría de Cesare Lombroso, por ejemplo, buscaba respuestas "científicas" para los problemas sociales, tal como lo requería el positivismo imperante. Como es sabido, esta teoría, junto con el evolucionismo y el higienismo fueron los sustentos científicos e ideológicos de las leyes que reprimieron al movimiento anarquista a principios del siglo XX en Argentina. Su meta era la "salud moral" de la población, lo que implicaba aislar los elementos perniciosos. El énfasis fue puesto en la represión, a través del desarrollo y la especialización de las fuerzas represivas, con el supuesto de que así se "terminaba con la cuestión social".

Un antecedente insoslayable es la Ley de Residencia (Nº 4.144) de 1902, que permitió la expulsión del 50% de la población considerada "indeseable", casi todos extranjeros. Se inició de esta manera un proceso de "depuración" étnico-política. Pero fue la Ley de Defensa Social (Nº 7.029) de 1910, la primera en incluir a los menores, hijos de anarquistas y socialistas, como sujetos pasibles de ser penalizados.

En el debate de la Ley de Defensa Social, se trató la baja de la edad de imputabilidad para la aplicación de la pena de muerte: el proyecto inicial proponía los 15 años como edad mínima. Algunos legisladores creían que la baja de la edad complementaría el resto de las penas establecidas mientras que otros, como

el propio Luis Agote, sostenían que era una monstruosidad aplicarla. Sin embargo, en su discurso, desliza otras posibilidades sobre qué hacer con los menores delincuentes:

> Sr. Agote- ¡No conozco monstruosidad más grande! ¡Si se condenara a muerte a un niño de 15 años, media hora después estaría derogada la ley! Ningún código del mundo condena a muerte a los menores de edad! ¡Reléguenseles a un manicomio! ¡Téngaseles recluidos!
> (…)
> Sr. Oliver –Nos encontraríamos con la muerte del jefe de policía queda sin pena proporcionada a la monstruosidad del delito, solo porque el verdadero autor ha puesto la bomba en la mano de un niño capaz de tener la satisfacción de una pasión o un odio!
> Sr. Agote – ¡Pero ese niño es llevado al crimen!" (DS, 1910: 354)

En el discurso de los legisladores se construye la figura del niño como responsable de una acción que es inducida por un adulto, así, se convierte en víctima de sus padres. El diputado Pastor Lacasa sostenía en el debate:

> "Para poner en manos de los niños las bombas, tienen una escuela donde les enseñan cómo se preparan, cómo se transportan y cómo se encienden, enseñándoles también la falta de responsabilidad legal de los niños. De esa manera se valen de esos mismos niños para cometer sus atentados individuos que no tienen de padres sino el nombre, porque ellos son muchas veces los que los adiestran y los mandan, lo que tal vez no harían si la pena fuera más grave de la que existe actualmente" (DS, 1910: 345).

El énfasis en la construcción de la paternidad irresponsable de los anarquistas implica una idea del niño como objeto, usado como herramienta por sus padres para cumplir con sus planes criminales. Los mandan, los adiestran, se valen de ellos, todas caracterizaciones que ponen en primer plano e intentan fundamentar el peligro que conllevan estos niños. Si bien en el debate no se logra consenso para sancionar la pena de muerte[4], sí aparece como viable el castigo mediante el encierro en manicomios o la reclusión.

Nueve años más tarde, la Ley Agote (Nº 10.903) surge como respuesta a una pregunta muy sencilla: qué hacer con los hijos de los pobres y los hijos de extranjeros nacidos y nacionalizados argentinos, el nuevo problema del Estado. El 4 de julio de 1919 se discuten en la Cámara de Diputados bajo el

[4] Finalmente, fue aprobada por votación la aplicación de la pena de muerte a un hombre o a una mujer mayor de 18 años.

título "La protección de los menores abandonados y delincuentes" aspectos que denotan el higienismo de la época:

> Sr. Melo- Es un ensayo, una experimentación para sacar del horrible ambiente material y moral en que yacen, a los niños abandonados y para curar en lo posible a los delincuentes (DS, 1919: 7).

> Sr. Agote- … el interés de corregir ese mal social (…) porque entiende que sería la manera de responder a esa exigencia de profilaxis social que está reclamando del congreso desde hace muchos años. (DS, 1919: 26).

> Sr. Roca- … esta ley, que es reclamada con urgencia, que atiende males sociales de indiscutible gravedad (…) donde los menores no hacen sino exponerse a todos los peores contagios de carácter moral (DS, 1919: 51-52).

> Sr. Agote- Yo tengo la convicción profunda de que nuestra ley falla si no llegamos a suprimir este cáncer social que representan 12 a 15.000 niños abandonados… (DS, 1919: 36).

El debate que da forma a la Ley Agote construye discursivamente al menor en tanto paciente o agente de alguna acción. La construcción como paciente del niño generalmente se refiere a un destino ajeno a su voluntad, el menor es construido como víctima del descuido o abandono de sus padres, algo que se repite en la Ley de Defensa. Estas construcciones discursivas transforman al niño en paciente (víctima) de las "malas acciones" de los padres y en beneficiario de la ley tutelar del Estado que, a través del encierro, cuida de su salud, de su futuro y del futuro del país:

> Sr. Agote- (…) son las correcciones de los padres las que van corrigiendo el sentido simplista del niño (…) dan lugar a que se los lleve a la comisaría (DS, 1919: 35).

> Sr. Avellaneda- …entregar a la tutela del Estado los niños abandonados y a los hijos de los incapaces (…). El Estado tiene el ineludible derecho de ejercer su intervención para arrancar a ese padre indigno el hijo que corrompe y pervierte (…) Esta ley que va a salvar del abandono y de la corrupción a centenares de niños; no olvidemos que ellos serán los hombres de mañana (…) (DS, 1919: 8-9).

Sin embargo, el debate entre legisladores no se priva de construir una imagen nociva, peligrosa y premeditada del menor al construirlo como agente de acciones vinculadas al delito, a partir de una relación lineal asociada al oficio ejercido por el niño o joven:

> Sr. Agote- (…) estudiar lo que hay de verdad en este llamado oficio de vendedores de diarios, que no es tal oficio sino una simulación, porque de los niños que venden diarios sólo el 10% lo son en realidad y los demás son vagos… (DS, 1919: 35).

> Sr. De Tomasso- No solamente nos ocupamos del trabajo de menores dedicados a vender diarios, sino que nos referimos también al trabajo de los que venden fósforos, cigarrillos, flores, billetes de lotería o cualquier otro objeto, o a los que son lustradores y mensajeros (DS, 1919: 37).

> Sr. Agote- Está probado que el 50 por ciento de los individuos que están en las prisiones y que residen desde la niñez en nuestro país, ya sea por su nacimiento o porque han llegado a corta edad, han sido vendedores de diarios (DS, 1919: 36).

A través de este análisis –presentado aquí en rasgos generales– pudimos identificar algunos componentes estables de esta matriz discursiva con sus correspondientes núcleos de significación ideológica:

-**El menor como amenaza** que impone tomar medidas y desencadena la argumentación. En el plano estilístico marca un tono desenfadadamente sociocéntrico.

-El **reconocimiento de la superioridad de la elite y de los criollos** por sobre los inmigrantes, anarquistas y pobres: recae sobre defectos propios de las familias y de los menores la responsabilidad de sus "crímenes". El discurso aquí se vuelve cientificista y racional, a través del higienismo, y se conjuga con una mirada pietista: "pobres niños que van irremediablemente hacia la delincuencia" (DS, 1919: 708).

-El **componente programático** que señala las medidas que se tomarán y en qué áreas, se asienta en una declaración de principios que se funda en la convicción paternalista y estatista de la "protección de la infancia", así, el patronato provee salud y educación moral e intelectual a través del encierro, de la separación de los menores del resto de la sociedad.

-El **componente utópico**, mira hacia el futuro de una sociedad "sana", sin enfermedades sociales, descansa en la afirmación del Derecho como medio legítimo para organizar la sociedad y en un tono decididamente épico: "La ley, para que sea eficaz, debe ser enérgica" (DS, 1919: 344).

Cierre: sobre la criminalización de la minoridad

El 4 de Noviembre de 2005 el Congreso Nacional derogó la reaccionaria Ley Agote y entró en vigencia la ley 26.061, que observa los principios establecidos principalmente por la Convención sobre los Derechos del Niño (Naciones Unidas, 1989). Esta ley, contraria a aquellas que fundaron la idea del encierro como forma de corrección, otorga al niño y al adolescente el carácter de ciudadano, es decir, lo construye como *sujeto de derecho*, es decir, como titular de derechos inalienables: el alimento, la vivienda, la educación, la salud, la recreación y la posibilidad de desarrollar sus capacidades individuales.

Pero lo cierto es que**,** en clara contradicción con la firma de la Convención por los Derechos del Niño, el Régimen Penal de Minoridad todavía hoy sigue respondiendo al paradigma del patronato establecido por la Ley Agote que ve en el menor un objeto de tutela por parte del Estado. Concretamente, el Artículo 1° de la ley 22.278 que regula el Régimen Penal de Minoridad afirma que "en circunstancias excepcionales" se podrá restringir la libertad ambulatoria de menores de 16 o de 18 años. Esto implica generalmente para el menor de clase baja el aislamiento de su familia en institutos cerrados, que son para muchos especialistas en minoridad versiones para chicos del sistema carcelario.

El Régimen Penal de Minoridad está conformado y es aplicado hoy como un sistema penal para menores "con menos garantías que los mayores de edad", según la propia Cámara de Casación Penal[5], lo que implica que las únicas personas privadas de libertad en Argentina por imputación policial –y, a veces, ni siquiera eso– son menores de 16 años. Este abuso de poder sólo puede entenderse debido a que, lejos de ser visto como una atrocidad, el encierro de menores pobres genera cierta tranquilidad en muchos sectores sociales.

Pudimos observar en los discursos analizados la construcción del menor como paciente del abandono moral y material de sus padres, como agente de delitos, la venta ambulante entre ellos, o como beneficiario del encierro estatal, lo que mejoraría su salud moral y material. El menor pobre (que

[5] Cita de los camaristas Ángela Ledesma, Eduardo Riggi y Guillermo Tragant cuando la Cámara de Casación Penal declaró la inconstitucionalidad de la ley 22.278. Ver Brescia 2008.

coincide con los hijos de los elementos socialmente indeseables) y el menor abandonado son construidos como sinónimos por los legisladores que sentaron las ideas fundacionales sobre el "problema de la minoridad", que va camino a convertirse en la versión actual de la "cuestión social" de principios de siglo XX. Estas leyes legitimaron la exclusión social de estos menores a través del encierro. Vemos que la misma matriz discursiva funciona en los debates actuales. En ellos, está claro, no se construye a los menores de edad como sujetos de derecho. En este contexto, resulta imperativo bregar por un quiebre en este proceso de reproducción y legitimación ideológica en el campo jurídico legal y acelerar un debate que considere la necesidad de repensar la criminalización de los menores pobres y su relación efectiva con las condiciones materiales de existencia.

Bibliografía

Beacco, Jean-Claude (2002): "Matriz discursiva", en Charaudeau, P. y D. Maingueneau (2004): *Diccionario de análisis del discurso*, Buenos Aires, Amorrortu.

Bourdieu, Pierre (1988): "La codificación", en *Cosas dichas*, Madrid, Gedisa.

Brescia, Florencia (2008): "Entre delitos menores y menores criminalizados: la vigencia de leyes fundacionales en la naturalización de los discursos sobre el delito y el castigo", en *Actas de las Jornadas Académicas 2008 de la Carrera de Ciencias de la Comunicación*, FCSoc, UBA (publicación en CD).

Contursi, María Eugenia y Fabiola Ferro (1999): "Mediación, inteligibilidad y cultura", en Martini, Stella (Comp.) (2009): *Cuaderno de Lecturas /31*, CECSO, UBA.

Costanzo, Gabriela (2007): "Lo inadmisible hecho historia: La Ley de Residencia de 1902 y la Ley de Defensa Social de 1910", en Revista *Sociedad*, Nº 26, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Prometeo, Invierno 2007.

Ford, Aníbal (1995): "Los signos de Caín. Antropología criminal argentina" en *Página/30*, Nº 56, marzo.

García Méndez, Emilio (comp.) (2006): *Protección Integral de niñas, niños y adolescentes*, Ed. Del Puerto/Fundación Sur, Buenos Aires, pp. I a IV.

Lombroso, Cesare (1978): *Los anarquistas,* Barcelona, Biblioteca Júcar de Política.

Maingueneau, D. y F. Cossutta (1995): "L'Analyse des discours constituants", en *Langages Nº 117*, pp.112-125.

Martini, Stella (2002) "Agendas policiales de los medios en la Argentina: la exclusión como un hecho natural" en Gayol, S. y Kessler, G. (Comps.) *Violencias, delitos y justicias en la Argentina*. Bs. As., Manantial/UNGS.

Salessi, Jorge (1995): *Médicos, maleantes y maricas*, Rosario, Beatriz Viterbo Editora, Colección: Estudios Culturales.

Fuentes

Ley Nº 7.029, Ley de Defensa Social (1910)

Ley Nº 10.903, Ley Agote (1919)

Diario de Sesiones (1910 y 1919), Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso Nacional, República Argentina.