

## EL OFICIO DE HACER EL ESTADO

### BUROCRACIA Y POLÍTICAS DE MINORIDAD, CÓRDOBA 1936-1955<sup>1</sup>

THE JOB OF MAKING THE STATE. BUREAUCRACY AND MINORITY POLICIES, CÓRDOBA 1936-1955

María José Ortiz Bergia<sup>2</sup>

*Palabras clave*      *Resumen*

Burocracia,  
Políticas públicas,  
Proceso de  
implementación,  
Minoridad

*Recibido*  
23-2-2017  
*Aceptado*  
17-11-2017

Una aproximación sistemática al Estado permite comprender que el contenido, el alcance y la orientación de las políticas públicas no son solo el resultado de las decisiones de expertos y políticos sino también el complejo producto de la administración responsable de su implementación. Más precisamente, tres cuestiones permiten ilustrar la manera en que los burócratas son capaces de impactar en las políticas públicas: los desajustes existentes entre las categorías estatales y las realidades sociales en las que se aplican, la diversidad de metas existentes en el interior de la estructura estatal y la heteronomía en su conformación. En este trabajo, estos factores son analizados para explicar la implementación de las políticas de minoridad de la provincia de Córdoba, entre los años treinta y los cincuenta.

*Key words*      *Abstract*

Bureaucracy,  
Public policies,  
Implementation  
Process,  
Minority

*Received*  
23-2-2017  
*Accepted*  
17-11-2017

A systematic approach to the state allow us to understand that the content, scope and orientation of public policies are not just the result of the experts' and politicians' decisions but also the complex product of the administration responsible for its implementation. More precisely, three issues illustrate how the bureaucracy are able to impact public policies: the maladjustment between the state categories and the social realities in which those were applied, the goals diversity within the state structure and the heteronomy of their conformation. In this article, these factors are analyzed to explain the implementation of minority policies in Córdoba province, between the thirties and fifties.

Expertos y dirigencia política construyeron una sociedad exitosa en la Argentina de entreguerras, impulsando circuitos institucionales represivos, judiciales y de inter-

1 Distintas versiones de este trabajo se beneficiaron de la atenta lectura de Isabella Cosse, Jeremías Silva y Agustina Gentili, también de quienes participaron de las IV Jornadas de Estudios sobre la Infancia, las III Jornadas "Políticas de masas y cultura de masas en entreguerras" y de quienes integran el programa "Estado, poderes y control social", con sede en el Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad (UNC / CONICET). Agradezco la generosidad de sus comentarios.

2 CONICET / Universidad Nacional de Córdoba / Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos S. A. Segreti". Dirección: Miguel C. del Corro 308, Córdoba, Argentina. C.e.: ortizbergia.mj@gmail.com.

nación destinados a niños *delincuentes y abandonados moral y/o materialmente*. Esto promovió la creación de internados en la jurisdicción cordobesa, como un medio a través del cual reemplazar el tradicional depósito de menores por un sistema de establecimientos especializados en el cuidado de la infancia en diferentes situaciones legales. La revisión de la prensa y la correspondencia dirigida a las oficinas estatales permite reconocer la favorable recepción que la sociedad otorgó a esos roles oficiales sobre la infancia en el espacio urbano de la ciudad de Córdoba. Entre las reacciones provocadas, destacamos las de cerca de doscientas familias que solicitaron que sus hijos fueran internados en esos nuevos espacios tutelares y muchas otras que efectivamente hicieron uso de esos servicios entre mediados de los años treinta y los cuarenta. Ahora bien, una mirada más atenta a las solicitudes enviadas a las oficinas públicas permite constatar que una parte de la población dirigió sus cartas al Estado cordobés con la intención de pedir prestaciones que no se adecuaban del todo a las expectativas oficiales. Madres, padres y guardadores demandaban utilizar los recursos estatales para asegurar la supervivencia de estructuras familiares alejadas de los modelos normativos o gestionaban mecanismos de ascenso social. Si bien sendos propósitos escapaban a la planificación estatal, la revisión de las memorias, las estadísticas y los trámites administrativos internos del Ministerio de Gobierno cordobés permiten constatar que algunas de esas familias fueron satisfechas en sus demandas y que la población destinataria de los alojamientos oficiales no siempre coincidió con la que estaba delimitada en los criterios formales (Ortiz Bergia 2015).

Los trabajos producidos en el campo de la infancia han puesto en evidencia la manera en que las políticas de minoridad tendieron a adecuarse a las realidades familiares, a las modalidades de circulación infantil de los sectores populares y a la utilización de los internados oficiales como recursos en la gestión de necesidades particulares de crianza (Aversa 2013, Gentili 2015, Leo 2015). En las cartas y en los expedientes revisados para este trabajo, se desprende esa cotidianidad de las relaciones entre familias y agencias estatales. Se visibilizan las coincidencias, los acuerdos y los acomodamientos, pero también los equívocos y las decepciones. Esos encuentros muestran que las políticas de minoridad no fueron el resultado automático de las decisiones adoptadas por expertos y dirigencias partidarias, sino más bien el resultado de una compleja secuencia de acciones, que involucró a múltiples actores.

Respecto de los estudios sobre el Estado argentino, es posible afirmar que la administración estatal y la implementación de las políticas públicas ha recibido una atención comparativamente menor que la centrada en las instancias de diseño de las intervenciones oficiales (Pereyra 2012). Esto ha orientado la predilección por los problemas de investigación enfocados en la génesis de las agendas públicas y en los procesos de toma de decisión, involucrando a expertos, dirigentes partidarios y grupos de interés. Una sensibilidad diferente ha inspirado los trabajos que estudian el *Estado en los márgenes*, aquellos contornos en donde la estructura estatal estuvo escasamente consolidada, en términos materiales y simbólicos, y en donde el orden estatal fue perma-

nentemente desafiado. En esta línea, se destacan los estudios sobre la formación del Estado moderno en la Argentina decimonónica (Garavaglia, Braddick & Lamouroux 2016) y los emprendimientos dedicados a la implementación de políticas públicas – agentes, oficinas y servicios– en los espacios rurales y territorianos durante el siglo xx (Bohoslavsky y Di Liscia 2008, Casullo, Gallucci y Perren 2013, entre otros). Estas investigaciones muestran cómo las metas oficiales han sido transformadas rutinariamente en el terreno de su ejecución y el análisis de las agendas oficiales no basta para explicar los resultados alcanzados.

En el marco de estos estudios, el objetivo de este trabajo es visibilizar el rol que han tenido los burócratas como activos creadores de las políticas sociales, antes que meros instrumentos neutrales de su ejecución. El reconocimiento del carácter medular de este grupo se desprende de su actuación cotidiana reinterpretando las normas estatales y adecuándolas a las múltiples, y por momentos contradictorias, tensiones técnicas, sociales, materiales y políticas en las que se desenvolvían. En este trabajo, utilizamos los términos *burocracia* y *administración* en forma indistinta para identificar a los empleados del Estado involucrados en los niveles operativos y prestamos especial atención a la *burocracia de calle*, aquella alejada de los centros de poder y dedicada a implementar las políticas públicas en contacto permanente con la población, integrada, por ejemplo, por policías, jueces, médicos y maestros. Los burócratas de calle se destacan por sus altos niveles de improvisación, discrecionalidad y autonomía en la asignación de beneficios y sanciones, en gran medida como resultado de los constreñimientos materiales y temporales con los que lidian, las presiones técnicas y sociales en las que trabajan y la ambigüedad de metas con las que intervienen.<sup>3</sup> Estos rasgos pueden variar a lo largo de un *continuum* entre empleados cuyas dotaciones de recursos y responsabilidades son las adecuadas, respecto a otros que despliegan su labor en contextos con enormes exigencias y recursos reducidos (Lipsky 2010).

En esta investigación, nos centramos en tres cuestiones que son indicativas de la importancia de la burocracia de calle en la implementación de las políticas públicas. Inicialmente, exploramos los desajustes existentes entre las categorías estatales y la complejidad social, intentando exponer cómo el éxito de las políticas cordobesas dependió en buena medida de decisiones burocráticas que subvirtieron rutinariamente los programas oficiales. Posteriormente, indagamos la heterogeneidad de los agentes burocráticos. Finalmente, ahondamos en la heteronomía de su conformación. A través de esas dos variables, intentamos poner en evidencia cómo los criterios que presidieron la asignación de bienes públicos estuvieron enraizados tanto en principios fundados en razones sociales y técnicas propias del campo de la minoridad como en imperativos surgidos de la trayectoria laboral y política de la propia administración provincial.

3 Esta perspectiva de la labor administrativa se alimenta de las discusiones desarrolladas en la ciencia política en torno a la implementación de las políticas públicas y la crisis de las distinciones entre política y administración (Aguilar Villanueva 1992).

Para realizar el estudio exploramos las estructuras administrativas que tuvieron responsabilidad en el destino de niños y adolescentes bajo la tutela estatal en la ciudad de Córdoba en las defensorías de menores, la policía, los internados y la Dirección de Menores. Para ello nos ceñimos a un período que se inicia con la instalación del sistema tutelar cordobés, a partir de 1936, mediante la creación de la Colonia Hogar 'Vélez Sarsfield', y nos extendemos a largo de sus dos primeras décadas de funcionamiento. En la realización de esta tarea, utilizamos registros muy variados, como diarios de sesiones, libros, decretos y publicaciones oficiales y particulares. Relevamos exhaustivamente expedientes de las oficinas provinciales con información sobre su actividad cotidiana, como memorias, informes, pedidos particulares, denuncias, sumarios y reglamentos. También hicimos un análisis sistemático de periódicos locales, como *La Voz del Interior*, *Córdoba* y *Los Principios*, entre 1930 y 1955. Las publicaciones periódicas nos proporcionaron información sobre el impacto social de esas reparticiones y su trayectoria a lo largo del tiempo.

#### LA CONSTRUCCIÓN DE DISPOSITIVOS SOCIALES PARA LA INFANCIA

La sanción de la ley de maternidad e infancia, la Caja de Maternidad, la Comisión Nacional de Ayuda Escolar, el Patronato de Menores, las gotas de leche, las cantinas maternas, los jardines y albergues infantiles y las colonias de niños débiles fueron algunas de las innovaciones introducidas en la década del treinta con el propósito de transformar las condiciones materiales en las que se forjaban las infancias populares en la Argentina (Cosse 2005, Billorou 2010, Biernat y Ramacciotti 2013). El volumen y la diversidad de las medidas adoptadas constituyen indicios inequívocos de la centralidad pública adquirida por la maternidad, las familias y, en especial, la crianza de los niños, fenómenos que contemporáneamente adquirieron expresión continental (Guy 1998b, Molyneux 2000 p. 49, Binn 2007).

Es posible afirmar que la inserción socioeconómica de la jurisdicción cordobesa hizo que el Estado provincial dispusiera, durante el período de entreguerras, de una importante capacidad relativa en la generación de esas políticas públicas dentro del país.<sup>4</sup> En las primeras décadas del siglo xx, estas capacidades se habían volcado predominantemente a la construcción de intervenciones en el área de seguridad, educación y obras de carácter económico (Moreyra 2009). A partir de los años treinta, sin embargo, la maduración de convicciones respecto a que el analfabetismo, las enfermedades y la pobreza también incidían en el desenvolvimiento económico y político de la provincia favoreció la elaboración de intervenciones estatales en áreas previamente marginales como el trabajo, la salud, la vivienda y la asistencia social. Dentro de ese conjunto, fueron privilegiados los intentos por mejorar la salud materno-infantil, brindar apoyos

4 De todos modos, la provincia de Córdoba demostró un desarrollo más ralentizado respecto a otras provincias como Mendoza y Buenos Aires que instalaron sus Juzgados de Menores en los años treinta (Stagno, 2008; Cerdá, 2012).

materiales a las familias empobrecidas y sustituir los vínculos filiales “negativos” por los estatales. Los dirigentes políticos inauguraron las llamadas gotas de leche en el período de entreguerras, orientadas a atender la salud y la nutrición de los niños de primera infancia. Posteriormente, fueron agregadas las cantinas maternas que brindaban una comida a las mujeres embarazadas o en período de lactancia y, entre los niños escolarizados, fueron creados los llamados comedores y cantinas, a semejanza de los servicios que estaban siendo implantados a nivel nacional. Esa labor fue complementada con colonias vacacionales para escolares débiles y otros servicios destinados a mejorar las condiciones de salud infantil. También fueron instalados jardines de infantes y fue creado un albergue para cuidar durante el día a los hijos de madres obreras. Esas innovaciones institucionales intentaron mejorar la situación material de las familias populares, complementando y apuntalando presupuestos y vínculos sociales.

En ese conjunto, la dirigencia cordobesa impulsó también una serie de políticas públicas dirigidas a cumplimentar algunos de los propósitos contenidos en la ley Agote, vinculados con los niños *delincuentes y abandonados moral y materialmente*. Esto se concretó mediante la creación de internados que reemplazarían, según los planes oficiales, el tradicional depósito de menores por un sistema de establecimientos especializados en el cuidado de la infancia en diferentes situaciones legales. Hasta 1936, los niños solo contaban con el Asilo de Menores de la Cárcel de Encausados en donde hacían vida carcelaria. A partir de la construcción de los nuevos institutos, esta dependencia pasó a alojar a los niños *penados o procesados* y en la Colonia Hogar ‘Dalmacio Vélez Sarsfield’ (1936) fueron instalados quienes eran *huérfanos o abandonados*. Para quienes eran destacados por su conducta, dos años después, fue establecido el Internado de Asistencia Social para Menores de la Escuela Industrial “Presidente Roca”. Los niños no aceptados en los institutos, por enfermedad, edad o inconducta, eran recluidos en las comisarías, en el Cuartel de Bomberos y, a partir de 1942, en el Reformatorio de Varones de Villa Belgrano. Esta división fue anulada pocos años después y, en la Colonia Hogar ‘Vélez Sarsfield’, comenzaron a convivir los niños en condición de *abandono* con aquellos *detenidos y procesados*. Estos establecimientos estuvieron dirigidos a niños escolarizados y adolescentes de sexo masculino de entre seis y veintidós años. Durante los gobiernos peronistas, la Cárcel de Encausados<sup>5</sup> siguió siendo utilizada como resguardo de menores, a la que fue sumada la Colonia Hogar “San Roque” (1950) y el Reformatorio Juvenil de Bell Ville (1953). Para la internación de niñas y adolescentes existía el asilo de preservadas de la Cárcel del Buen Pastor, pero para 1942 comenzó a crearse un circuito específico con la inauguración del Hogar de Menores Madres para adolescentes embarazadas, el Hogar de Menores Mujeres (1945) y el de la localidad de Escalante (1948). Durante los años cuarenta, a la Dirección General de Menores también se transfirió la administración de la Colonia Hogar “Santa Catalina”, la Colonia “Marcelo T. de Alvear” y el Hogar Escuela “Remedios de Escalada”, dedicadas

---

5 Córdoba, 22/4/45, p. 12.

a niños pobres. Este circuito de internación de jurisdicción provincial, para los años cincuenta, custodiaba a más de ochocientos niños y jóvenes de ambos sexos.<sup>6</sup>

#### NO TODO ES LO QUE PARECE: LOS DESAJUSTES DE LAS CATEGORÍAS ESTATALES

En la institución de orientación técnico-industrial “Presidente Roca”, los destinatarios de su internado debían ser “abandonados”, pero además debían cumplimentar requisitos bastantes exigentes. Los niños ingresantes debían tener catorce años y contar con el cuarto grado de la escuela aprobado, condiciones de escolarización poco frecuentes entre los niños que se encontraban *abandonados moral y/o materialmente*, a menos que se flexibilizara qué se entendía por esa categoría. Quienes llegaron a solicitar el ingreso a esta escuela, y en muchos casos fueron atendidos en sus pedidos, fueron familias de escasos recursos que cumplían esos requisitos y solicitaban la atención del Estado. Sin embargo, no fundamentaban sus demandas en sus dificultades para sustentar a sus hijos, sino para proveerles de una esmerada educación profesional. Esto contravenía lo afirmado por el legislador que había fundamentado el proyecto de un internado “Únicamente para los niños abandonados.”<sup>7</sup> Esa alteración de los requisitos de admisión del Internado “Presidente Roca” puede adoptarse como un ejemplo de las reinterpretaciones que la burocracia cordobesa realizaba rutinariamente con la finalidad de reducir la brecha entre los mandatos oficiales y la heterogeneidad de la infancia.

Para entender esto es necesario partir de la constatación de que quienes diseñaron las políticas de minoridad del período de entreguerras elaboraron sus agendas e instrumentos de intervención mediante la utilización de categorías y rituales provenientes de la criminología positivista, la eugenesia y las novedades pedagógicas de la Escuela Nueva. Académicos, políticos, organizaciones civiles y particulares discutieron las políticas de minoridad de su época mediante ese repertorio discursivo común<sup>8</sup> que proporcionó legitimidad a las nuevas políticas públicas y facilitó categorías eficaces

6 A los internados oficiales fue agregado el Hogar Escuela “General Perón”, inaugurado por la Fundación Eva Perón y destinado a los niños pequeños (1952). También funcionaron más de una decena de establecimientos administrados por congregaciones religiosas y asociaciones de beneficencia. Los agentes estatales podían contar con algunas plazas en estos últimos por medio de gestiones específicas, el pago de subsidios y la concesión de becas. *Los Principios*, 18/9/37, p. 5; 24/12/48, p. 4; 3/1/51, p. 3; 1/11/51, p. 2; 16/12/52, p. 3; *La Voz del Interior*, 24/6/45, p. 7; 22/12/47, p. 10; 7/12/48, p. 11; Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Córdoba, 1947, pp. 72-73; 1952, p. 98; 1953, p. 18; 1954, p. 20; Archivo de Gobierno de la Provincia de Córdoba (en adelante AGPC), Serie Gobierno, 1943, t. 38, f. 607r; 1943, t. 38, 24/8/43, f. 473r; 1946, t. 39, f. 275r; 1947, t. 24, f. 113r; 1944, t. 5, 10/12/43, f. 244r; 1944, t. 65, f. 33r; 1947, t. 24, f. 39r; Archivo de la Legislatura de la Provincia de Córdoba, Memoria del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Córdoba, 1942, f. 271r; Sonzini Astudillo 1949, p. 30.

7 Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Córdoba, 1938, p. 333.

8 Ejemplo paradigmático de la difusión y el consenso alcanzado alrededor de estos saberes lo constituyeron las dos Conferencias Nacionales sobre Infancia Abandonada y Delincuente realizadas en Buenos Aires en 1933 y 1942.

con las cuales tipificar las experiencias heterogéneas de la niñez. De tal modo, ese lenguaje de la *minoridad*, de los *menores moral y materialmente abandonados*, brindó moldes flexibles dentro de los cuales incluir las variables y variadas condiciones en la que subsistían los jóvenes del “desierto” patagónico, los porteños de la metrópolis o los cordobeses de la gran aldea. Esa grilla común eliminó los matices, las ambigüedades, las diferencias y proveyó a los agentes estatales poderosos instrumentos de intervención social. Lo que nos interesa enfatizar en este trabajo es el modo en que esas categorías implicaron bosquejos conceptuales extremadamente esquematizados respecto a cómo era la sociedad, cómo se comportaba y cómo reaccionaba frente a las políticas públicas (Scott 1998). No eran la realidad social, sino un modelo conceptual simplificado de ella.<sup>9</sup> Esa distancia entre las categorías estatales y los contextos en los que debían operar, las personas a las que habían de aplicarse y los comportamientos que necesitaban regular, introdujo un hiato que debió cerrarse mediante reinterpretaciones burocráticas de las normas estatales.

Numerosos eran los desajustes que hemos podido identificar entre esa grilla y la experiencia cotidiana de los cordobeses más vulnerables. Los avances realizados en el estudio de las condiciones de vida en los años treinta permiten aprehender que buena parte de las familias trabajadoras, en realidad, podían experimentar circunstancias materiales y sociales en las que necesitaban ayudas extraordinarias para la crianza de sus hijos. La canasta alimentaria de una familia obrera, compuesta de cinco miembros, tres de los cuales eran menores de catorce años, entre 1930 y 1943, insumió un monto que osciló entre 60 y 70 pesos; sumados a un costo en concepto de alquiler que varió entre 10 y 20 pesos, el gasto mínimo de una familia trabajadora era aproximadamente de entre 70 y 90 pesos. Si se considera que una proporción importante de la población percibía salarios que fluctuaban entre 50 y 150 pesos, las condiciones de vida variaban en relación a los ingresos, pero una parte importante de la población logró asegurar estrechamente sus necesidades diarias (Ortiz Bergia 2009). Al estudiar a las familias de los “menores delincuentes”, Gregorio Bermann afirmaba: “Conozco hogares respetables, que viven oscilando entre la pobreza y la miseria, pero no los hay que vivan en la miseria de manera permanente.” (Bermann 1933, p. 82). El carácter endeble de las redes de protección social existentes y la fluidez de las circunstancias socioeconómicas de una familia a lo largo del tiempo podían hacer que la posibilidad de requerir una ayuda externa entre los particulares, la beneficencia o las entidades estatales estuviera al alcance de buena parte de la población de recursos reducidos.<sup>10</sup> Quienes eran cali-

---

9 El reconocimiento del carácter simplificador de estas categorías no implica soslayar su carácter performativo, su capacidad para difundir repertorios extremadamente productivos en la construcción de marcos de percepción, identidad y prácticas sociales (Bourdieu 1993).

10 Esa situación no se habría alterado con el paso de los años. En la década siguiente, el registro de los niños y los adolescentes bajo custodia de la dirección de menores permite afirmar que un porcentaje significativo de las causas de las internaciones siguió ligada a situaciones de pauperismo. De las estadísticas proporcionadas entre 1946 y 1948 el 43% era por maternidad de jóvenes, 10% por trastornos en

ficados como “abandonados” en cierta coyuntura entonces solían mantener sus lazos familiares y retornaban a sus hogares cuando se encontraban en mejores condiciones socioeconómicas.

Incluso quienes pudieron beneficiarse de los internados estatales fueron quienes se hallaban en circunstancias socioeconómicas que les permitían prescindir de los beneficios que producía el trabajo infantil. Una constatación habitual es que en las familias numerosas el trabajo de los niños resultaba necesario para su sostenimiento. Gregorio Bermann afirmaba que entre los hogares obreros

... la mayoría de los hijos empiezan a trabajar a los 10 o 12 años en oficios o trabajos callejeros, con un salario o remuneración que varía de 10 a 40 pesos por mes. Los salarios mínimos de los padres, jornaleros por lo común no especializados, es de 3 a 4 pesos por día, no cobrando los días de fiesta, y son muchos los días que no trabajaban. Con eso y con la ayuda de la mujer deben hacer milagros, y resulta casi indispensable la contribución de los hijos en edad temprana para el mantenimiento del hogar (Bermann 1933, p. 47).

Los relatos periodísticos sobre la niñez trabajadora también llegaban a las mismas conclusiones sobre su rol económico y su necesaria tolerancia. La prensa incluía testimonios de mujeres que reclamaban el carácter imprescindible de la contribución económica de niños y los jóvenes.<sup>11</sup> Y el mismo jefe policial toleraba cierta cantidad de niños en el trabajo callejero, aquellos “para quienes la necesidad de trabajar en esa forma es imprescindible, y que no encuentren otros medios de ganar su subsistencia y la de las personas que atienden.”<sup>12</sup>

Ahondando en los desajustes entre categorías estatales y realidades sociales, es posible afirmar que el uso de los internados constituyó una práctica habitual entre ciertos perfiles sociales. Un grupo bien delimitado estuvo constituido por madres solas, solteras, viudas o abandonadas. Este grupo era el remitente del 41% de las cartas relevadas con solicitudes de internación. En la prensa y en la correspondencia es posible escindir una narrativa recurrente en donde mujeres madres solicitaban trabajo o la internación de un niño, dadas sus dificultades para conciliar el ingreso en el mercado de trabajo con el cuidado infantil. Los conflictos de la crianza de niños por parte de mujeres solas parecieron adquirir centralidad durante el período de entreguerras, a causa de los cambios introducidos en las condiciones de trabajo femenino. El aumento de las migraciones internas y la crisis de las relaciones laborales paternalistas habrían

---

la conducta, 11% por abandono, 3% por desequilibrios familiares y el 33% por razones de pauperismo (Sonzini Astudillo 1949, p. 36).

11 Luego de una razia policial, en la que se detuvieron decenas de pequeños trabajadores callejeros, un periódico publicaba los reclamos de las familias: “¿Y ahora qué será de nosotras? Si el gobierno nos arrebatara así a nuestros hijos, que son los que nos proporcionan el sustento, ¿qué tendremos que hacer? ¿Robar? ¿Mendigar?”, “y yo que he tenido que levantarme de la cama y venir, enferma y toda, a reclamar la libertad de mi criatura... [...] no les proporciona alimento. Tampoco proporciona trabajo a los hombres. ¿Y entonces? ¿Qué debemos hacer? Nosotros, los viejos, no podemos andar corriendo por las calles vendiendo los diarios...”. Córdoba, 4/1/38, p. 7.

12 *Los Principios*, 8/1/38, p. 6.



dificultado el cuidado de niños por parte de mujeres solas<sup>13</sup> e impulsado la búsqueda de alternativas laborales o de crianza para los hijos.<sup>14</sup>

La imprecisión y la flexibilidad de las categorías de minoridad pueden hacerse extensivas a muchas clasificaciones sociales de la época. La revisión de la estructura del bienestar existente en el período permite aseverar que tipificaciones como las de “menores abandonados”, “alumnos pobres” y “niños débiles” en realidad sustentaron intervenciones de distintas asociaciones civiles y agencias estatales sobre la misma población. El Consejo Provincial de Educación diseñó sus comedores escolares y colonias vacacionales para mejorar las condiciones sociales de las familias populares e impulsó la creación de internados dirigidos a los “escolares pobres”. La Colonia de Niños Débiles “San Catalina” dio alojamiento a niños desnutridos de familias carecientes, la Escuela Maternal se instituyó para el cuidado diurno de niños de entre tres y cinco años de familias obreras y el Hogar “Remedios de Escalada” tuvo la finalidad de alojar a niños de familias asalariadas que no podían asegurar su cuidado durante el año lectivo.<sup>15</sup> Para ingresar a esta última se debía pertenecer a una familia de escasos recursos: “De los 30 inscriptos, 20 niños, no tienen padre, no pudiendo la madre hacer frente a su mantenimiento y educación –3 niños están internados por orden del Juez de menores, carecen estos de hogar–, El resto, unos tienen madres, y otros tienen padre, pero estos no se ocupan de sus hijos.”<sup>16</sup> En el área de salud, por su parte, fueron creados la Casa del Niño de San Francisco y el Albergue Infantil en donde las mujeres trabajadoras podían dejar a sus hijos durante la jornada completa.<sup>17</sup> Las políticas públicas realizadas por quienes estaban preocupados por los “menores abandonados” y los “escolares pobres” identificaban una población infantil común constituida por los hijos e hijas de las familias asalariadas con obstáculos para cuidarlos y educarlos coyunturalmente en las condiciones de mercado existentes. Distintas agencias fueron inaugurando esos servicios y generando un crecimiento de la estructura estatal que confluía sobre los mismos sujetos sociales.

Un análisis más exhaustivo del contexto urbano cordobés y de la situación de la niñez en esa época nos lleva a interrogarnos respecto a cuáles eran las posibilidades

---

13 La vulnerabilidad social y la tendencia a la disgregación de las familias con una mujer a cargo es un rasgo permanente de los países latinoamericanos (Blum 2009) y en Chile habría sucedido algo bastante similar. La creciente mercantilización y modernización de las relaciones laborales en el servicio doméstico habría introducido la necesidad de colocar niños en hospicios como mecanismo para liberar el trabajo femenino (Milanich 2011, p. 42). Sobre los cambios en las relaciones partenaristas en el servicio doméstico en Córdoba, ver Remedi 2014.

14 Los casos de infanticidio aparecidos en la prensa también solían insistir en la figura de la joven empleada seducida y abandonada que en su desesperación cometía un crimen contra su propia descendencia. *Córdoba*, 25/4/33, p. 4; 3/11/34, p. 4; 28/2/35, p. 7; 23/7/38, p. 8.

15 AGPC, Serie Gobierno, 1936, t. 37, f. 236r.

16 AGPC, Serie Gobierno, 1944, t. 45, f. 375r.

17 *La Voz del interior*, 19/7/45, p. 7.

de que los burócratas provinciales identificaran a niños que respondieran a las definiciones estatales y articularan dispositivos consistentes con ellas; cuán recurrentes eran los niños y los adolescentes sin ningún tipo de lazo emocional o personas que se interesaran por ellos; cuán habituales eran los niños huérfanos o abandonados con credenciales educativas que les permitieran incorporarse a los proyectos de enseñanza industrial disponibles en la provincia; cuántas familias de escasos recursos podían prescindir de la ayuda material que proporcionaban sus hijos para internarlos en los asilos estatales. Un policía, un defensor, un maestro, un médico, un asistente social tenían la atribución de etiquetar a un niño como “abandonado”, pero para ello probablemente debieran operar ajustes en el contenido y en los alcances de esa categoría. La discrecionalidad de la que gozaban para dotar de sentido a las normas no puede considerarse una anomalía del oficio estatal, sino rutinarias reinterpretaciones (Gupta 2001) realizadas en pos de adecuar las metas estatales a los contextos institucionales, culturales y sociales de su época, adaptaciones necesarias entre categorías expertas y realidades sociales complejas.

#### LA DIVERSIDAD DE LA BUROCRACIA ESTATAL

Los agentes estatales fueron los principales responsables en la reforma de esas clasificaciones infantiles, pero la reinterpretación de las normativas no fue solo el resultado de los intentos por mejorar su adecuación al contexto social cordobés sino también de impregnarlas de los intereses de esferas específicas de acción estatal. Esto supone reconocer que, en los procesos de implementación de las políticas públicas, son introducidos *ex nihilo* criterios que hacen a la vida de las propias instituciones estatales, a las finalidades que persigue su personal, a su búsqueda de regularidad y previsibilidad y a sus expectativas de minimizar el conflicto social. Nos vemos impulsados a afirmar que la administración suele modelar los alcances de las normas adecuándolas a sus recursos y posibilidades específicas, a las metas existentes, a sus probabilidades de mejorar sus oportunidades de éxitos y de adecuar sus acciones a lo que consideran mejor.<sup>18</sup> En ese sentido, expertos, legisladores, funcionarios judiciales, administrativos y directores

---

18 Las perspectivas estadocéntricas, como la de Theda Skocpol, afirman que las formas históricamente modeladas de las instituciones gubernamentales y los partidos políticos inciden en el tipo de políticas sociales de bienestar, los beneficios que son instituidos, su periodización, sus proveedores y sus beneficiarios. Para ello propone reconceptualizar al Estado como actor parcialmente autónomo y como estructura y lugar de conformación de políticas, lo que supone que las políticas sociales pueden ser condicionadas por las estructuras organizacionales, las capacidades estatales y los efectos políticos de decisiones anteriores. Entonces, se analizan las políticas sociales como el *out-come* de la capacidad del Estado para percibir y resolver problemas, articulando respuestas que no son simplemente un reflejo de las demandas de los grupos de interés. Skocpol, por el contrario, afirma que los actores estatales tienen la posibilidad de realizar aportes independientes en el diseño de las políticas sociales y para explicarlas se debe tener en cuenta tanto los procesos socioeconómicos y las necesidades e intereses cambiantes de los grupos sociales como la construcción estatal y la organización de la vida política (Skocpol 1995).

de internado tuvieron metas, saberes, repertorios de acción, interlocutores y recursos diferentes que modelaron su relación con los marcos legales y su aplicación. Esta afirmación resulta evidente cuando comparamos la labor desarrollada por quienes se relacionaron con las políticas públicas desde la lógica de su diseño y quienes se ocuparon de su ejecución.

Durante los años treinta es posible identificar un discurso bastante monocorde vinculado a los saberes pedagógicos, médicos y legales que estaban circulando en el ámbito nacional sobre la problemática de la minoridad y que, con escasas excepciones, adquirieron predominio en la definición de la agenda de problemas relativos a la infancia en Córdoba.<sup>19</sup> El discurso de Jorge Eduardo Coll fue el que estableció, a nivel nacional, las coordenadas en las cuales debía comprenderse el problema de los menores en esa época. Su impacto en distintos niveles estatales y organizaciones civiles fue generado por los cargos que ejerció en el Estado nacional,<sup>20</sup> sus asesorías a diferentes entes públicos y su patrocinio de foros locales destinados a coordinar las políticas públicas nacionales.<sup>21</sup> En Córdoba, quienes discutieron el problema de la infancia y lograron su inclusión en la agenda pública hicieron permanente uso de la figura de Coll para legitimar sus proposiciones. El proyecto de Patronato de Menores que circuló en las cámaras durante esa década había sido redactado por Coll.<sup>22</sup> Gregorio Bermann, en el estudio oficial sobre *Los menores desamparados y delincuentes*, mencionado previamente, hizo uso de las categorías psicológicas, médicas y legales en boga que proponían la tutela estatal y citó a Coll como referente. La comisión de especialistas convocados para resolver la cohabitación de adultos y jóvenes en las cárceles comunes utilizó referentes similares. Esta comisión estaba conformada por José María Valdés, un reconocido pediatra, Juan José de Elizalde, arquitecto, y Sebastián Soler,<sup>23</sup> director general de cárceles de la provincia y destacado penalista.<sup>24</sup> Las recomendaciones de Bermann y de la Comisión propusieron impulsar la construcción de una colonia de similares características a la Colonia Hogar "Ricardo Gutiérrez" del Patronato Nacional de Menores, que se cristalizaría con la edificación de la Colonia Hogar 'Vélez Sarsfield'. Estos elementos nos permiten reconocer una comunidad de saberes científicos a la

---

19 Como señala Salvatore (2001), la criminología positiva habría proporcionado una "grilla analítica" útil para pensar la realidad de la época.

20 Durante los años treinta, ejerció los cargos de Presidente del Patronato Nacional de Menores y de Ministro de Justicia e Instrucción Pública.

21 Estos eran explícitamente los propósitos subyacentes a la convocatoria de las Conferencias Nacionales sobre Infancia Abandonada y Delincuente mencionadas previamente.

22 Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 1930, p. 12.

23 AGPC, Serie Gobierno, 1932, t. 40, fs. 19-39.

24 Interpretamos que la utilización de Coll para fundamentar este proyecto debió responder a una lógica utilitarista de sus autores. Esto se desprende de la existencia en Córdoba de un contexto intelectual más general que cuestionaba la tradición jurídica de la criminología positivista. Dentro de esta crítica, podemos encontrar a penalistas como Sebastián Soler (Cesano 2010).

que pertenecía la intelectualidad y la dirigencia política local y que implicaba comprender la población infantil en las líneas consabidas de la Ley Agote.

Un núcleo de definiciones diferentes puede identificarse entre quienes debían ejecutar las políticas para la infancia negociando entre los propósitos estatales, sus objetivos institucionales, los recursos disponibles y las expectativas de la población. Desde nuestra perspectiva, cuatro agentes fueron centrales modelando las intervenciones oficiales: la defensoría de menores, la policía, los directores de internados y la Dirección de Menores.

La labor de los defensores<sup>25</sup> tradicionalmente había consistido en asegurar que los niños bajo su tutela encontraran algún tipo de ubicación entre particulares, colonias estatales, asilos civiles e, incluso, comisarías. Estos funcionarios judiciales solían colocar a los niños y jóvenes de mejor conducta en puestos particulares de donde eran rotados regularmente por insatisfacción de los contratantes o de ellos mismos. Es posible advertir que el principal objetivo que presidía la labor de estos funcionarios, en un contexto de escasos recursos institucionales, era lograr una ubicación para cada uno de los niños y jóvenes bajo custodia estatal, logrando eludir las calles o las comisarías. Sin embargo, los intelectuales, la prensa y la dirigencia política emitían discursos críticos sobre esta institución y sobre quienes la ejercían,<sup>26</sup> aseverando que los defensores se desentendían de la suerte que corrían los niños una vez que lograban “colocarlos”. Estos quedaban en manos de personas que los explotaban en el trabajo doméstico o callejero y no fueron raros los niños y jóvenes bajo custodia de los defensores que terminaron en las páginas policiales.<sup>27</sup> Claudia Freidenraij (2016) analiza la figura de los defensores de menores, sus funciones, modalidades de trabajo, las controversias con las que quedaron vinculados y los conflictos en los que se vieron involucrados con otros agentes estatales, civiles y privados.<sup>28</sup> En el ámbito cordobés, uno de los principales problemas al que estos funcionarios debieron enfrentarse fue la escasez de espacios en donde colocar niños y adolescentes, dada la existencia de internados sobrepoblados y de comisarías inadecuadas.<sup>29</sup>

La policía tenía una posición bastante similar a la de los defensores. Distintos jefes policiales se dedicaron a destacar la importancia de la función social que cumplía la institución como agente de resolución de dramas familiares.<sup>30</sup> En las comisarías, se encontraban niños vagos, delincuentes, sin guardadores y también aquellos que

25 Décadas después, los cambios legales introducidos en el área convirtieron esta figura en delegada de Protección a la Infancia dependiente de los jueces de menores (Gentili 2015).

26 Bermann, 1933; *Córdoba*, 24/4/33, p. 5.

27 Algunos de los casos recolectados hablan de niños involucrados en episodios de malos tratos, muertes violentas, suicidios y prostitución infantil. *Córdoba*, 27/6/30, p. 5; 21/10/30, p. 3; 24/4/33, p. 5.

28 Para un análisis de los conflictos que enfrentaron a los defensores, los directores de internados y las organizaciones de beneficencia durante las primeras décadas del siglo XX, ver Villalta 2012.

29 *La Voz del Interior*, 13/6/45, p. 7.

30 Esto bien vale para el caso de la infancia como para los enfermos psiquiátricos. La policía era la

... reciben de los padres, tutores o guardadores, aquellos menores que por una u otra circunstancia deben ser puestos a disposición de los señores Defensores, los que son remitidos al Asilo de Menores anexados a la Cárcel de Encausados. [...] La Policía tiene el deber de amparar esta situación y no puede negarse en modo alguno a recibir al niño, cuando le es entregado en las forma antes dicha, aparte de que por otro lado, son los mismos Defensores los que solicitan continuamente la detención de menores...<sup>31</sup>

Sin embargo, con la especialización paulatina de las colonias y los intentos de sus directivos de restringir la circulación en ellas, pronto no existió más un depósito temporal para que la policía pudiera cumplir regularmente su rol social. La opción de un jefe policial fue que los defensores de menores insertaran laboralmente a los niños y jóvenes con mejor comportamiento y al resto los alojara en las cuadras del Cuartel de Bomberos.<sup>32</sup> Este lugar comenzó a ser utilizado con ese fin en 1938 y, si bien fue pensado como un alojamiento temporal, muchos de los niños y adolescentes nunca fueron reclamados y la población fue renovada a lo largo del tiempo. A comienzo de los años cuarenta, ese lugar todavía alojaba a más de cincuenta niños<sup>33</sup> y diez años después la policía y los defensores de menores seguían utilizando como depósito de menores las comisarías, la Cárcel de Encausados y el Cuartel de Bomberos. En este último lugar, tenían la “suerte” de evitar la convivencia con los delincuentes adultos.<sup>34</sup>

Los administradores de las colonias parecieron cumplir un rol diferente. En la prensa, el director de la Colonia Hogar ‘Vélez Sarsfield’ explícitamente aseguraba que podían ser admitidos “menores desamparados de seis años hasta la mayoría de edad, que estén bajo la tutela de la autoridad competente, pero también pueden recibirse niños cuyos padres deseen su internación, pues allí no se admiten ni delincuentes ni enfermos”.<sup>35</sup> En otra ocasión, la Colonia era para “niños que ya sea por la incapacidad de los progenitores o por haberlos perdido, quedaron librados a su iniciativa” y, en algunos documentos oficiales dirigidos al subsecretario de instrucción pública, se refieren a los internos como los “hijos de nadie”.<sup>36</sup> En la práctica administrativa, el principal objetivo de los directores pareció ser el de alcanzar una población permanente y homogénea de internos con los cuales cumplir, en el contexto precario en el que debían desenvolverse, los objetivos de protección y formación básica. Dados esos propósitos, fue habitual verlos intentar eludir internos que superaran su capacidad, que tuvieran “mala con-

---

encargada de asilar a las personas en esta condición y gestionar su internación, cuestión que en algunos casos podía prolongarse en el tiempo. Ablard 2008, p. 73.

31 AGPC, Serie Gobierno, 1937, t. 21, f. 188r.

32 La Cárcel de Encausados solía recibir niños y jóvenes bajo la tutela del defensor de menores. También tenemos menciones de otros espacios institucionales que accidentalmente encontramos en la prensa, como el resguardo de menores del Tiro Federal. *Córdoba*, 19/6/32, p. 8.

33 AGPC, Serie Gobierno, 1940, t. 48, f. 266r; *La Voz del Interior* 19/7/42, p.10.

34 *La Voz del Interior*, 22/11/49, p. 8; 1/12/49, p. 8.

35 *La Voz del Interior*, 7/6/36, p. 9.

36 *La Voz del Interior*, 4/9/36, p. 6; AGPC, Serie Gobierno, 1936, t. 26, f. 404r.

ducta” o algún tipo de discapacidad. Con escasas excepciones en las que rechazaron la internación de niños provenientes de familias con poder adquisitivo,<sup>37</sup> la mayoría de las exclusiones correspondieron a jóvenes con discapacidades de diferente tipo, deficiencias mentales y comportamientos indeseables, como tendencia a la fuga o “pederastia pasiva o activa”. El interés predominante en el interior de la Colonia Hogar pareció ser, sobre todo, el de seleccionar jóvenes que generaran las menores dificultades para su cuidado y permitieran la aplicación de un código de conducta homogéneo.<sup>38</sup> Como afirmaba uno de sus primeros directores, era necesario evitar poner “en inminente peligro la estabilidad moral y educativa” de la Colonia Hogar<sup>39</sup> con lo cual era preciso

... seleccionar los menores a internarse en cuanto a edad y capacidad moral y educativa. No olvidemos que esta Institución no es un reformatorio, ni es una escuela de niños débiles ni de tarados mentales; por ello rogaría al Sr. Ministro que este año, teniendo en cuenta el plan de organización de trabajos y enseñanza agrícolas, se envíen solamente Menores de 14 a 22 años, fuertes y sanos de cuerpo y alma.<sup>40</sup>

Algo similar pretendían los directores de las escuelas técnicas, quienes explicitaban el deseo de seleccionar entre los jóvenes provenientes de las colonias a aquellos que, bajo su criterio, podían adecuarse mejor al sistema educativo y disciplinario de los internados industriales.<sup>41</sup>

Estos intereses contrapuestos, entre los defensores y los administradores, produjeron algunos conflictos cuando los representantes judiciales intentaron alojar en las colonias niños de “mala conducta” o con algún tipo de incapacidad. Los defensores aspiraban imperiosamente a asilar a los adolescentes que no podían colocar en empleos entre particulares y las colonias eran su única alternativa a las comisarias,<sup>42</sup> el Cuartel de Bomberos o la calle.<sup>43</sup> Conflictos similares fueron generados cuando los defensores dispusieron, para la colocación laboral o la adopción, de niños o jóvenes bajo resguardo de las colonias para quienes los administradores tenían otros destinos. Este fue el caso del uso para el servicio doméstico de las jóvenes del Hogar de Menores Madres.<sup>44</sup>

37 AGPC, Serie Gobierno, 1937, t. 22, f. 244r; 1936, t. 29, f. 62r.

38 AGPC, Serie Gobierno, 1938, f. 29r, f. 437r. Incluso se realizaban excepciones con algunos adolescentes, según el delito cometido y el concepto que el director se había formado de su personalidad. AGPC, Serie Gobierno, 1936, t. 23, f. 397r.

39 AGPC, Serie Gobierno, 1936, t. 23, f. 399r.

40 AGPC, Serie Gobierno, 1936, t. 26, f. 404r.

41 AGPC, Serie Gobierno, 1946, t. 41, f. 57r.

42 Conflictos similares enfrentaron a los policías y a los administradores de las colonias. El director de la Colonia Hogar se quejaba a su superior porque, al rechazar el ingreso de un joven por falta de espacio, el empleado policial que lo acompañaba le respondió insolentemente “que mejor era que durmiera en el piso que con 40 mayines”. AGPC, Serie Gobierno, 1945, t. 79.

43 En la etapa que analizamos, estos alcanzaron a involucrar al Tribunal Superior de la Provincia que reclamaba un “depósito de menores”. AGPC, Serie Gobierno, 1937, t. 13, f. 65r; t. 26, f. 54r; 1940, t. 13, f. 329v.

44 AGPC, Serie Gobierno, 1942, t. 43, f. 520r.

Un cuarto perfil burocrático comenzó a configurarse a partir de la creación de la Dirección General de Menores (1945), destinada a concentrar las prácticas de tutela en una agencia especializada. Sin embargo, esta dirección empezó a compartir los problemas de los defensores: lograr ubicar a los niños y adolescentes a su cargo, y su creación no modificó las tensiones que atravesaban el sistema y los vetos que cada actor imponía al resto. Las autoridades de la Colonia Hogar 'Vélez Sarsfield' podían rechazar el ingreso de jóvenes dispuesto por la Dirección de Menores<sup>45</sup> y en algunos internados reclamaban que esta agencia decretaba internaciones sin los espacios necesarios para hacerlas efectivas.<sup>46</sup>

El incremento de los agentes estatales involucrados en la definición de los destinos infantiles –abogados, educadores, médicos, asistentes sociales– generó conflictivos procesos de acomodamientos entre sí. Ubicados en lugares diferentes de la maquinaria estatal, no tenían las mismas interpretaciones de las políticas públicas, los mismos recursos y metas. Esto modeló la aplicación de los nuevos propósitos estatales y necesariamente condicionó los resultados alcanzados.

#### HETERONOMÍA BUROCRÁTICA Y POLÍTICAS DE MINORIDAD

Hasta ahora hemos intentando alertar sobre la necesidad de tomar en serio a la burocracia en la definición de las políticas públicas y de asumir que ella estuvo lejos de conformar un medio neutral en el procesamiento de las demandas sociales. Una última variable permite ahondar este supuesto y explicar, en parte, el comportamiento administrativo en la asignación de bienes públicos: el impacto de las dinámicas partidarias en la construcción estatal.<sup>47</sup> En particular, nos interesa poner de relieve la manera en que la conformación de la administración provincial quedó modelada por los vaivenes y juegos partidarios de la dirigencia cordobesa y, para ello, nos interrogamos sobre los criterios que incidieron en el reclutamiento, la permanencia y la movilidad de quienes conformaban la burocracia de minoridad.

Las contribuciones recientes dedicadas a pensar la genealogía de las burocracias estatales han tendido a destacar la manera en que su desenvolvimiento estuvo estrechamente involucrado con los cambios producidos en el interior de “las disciplinas y prácticas específicas”, poniendo en suspenso las explicaciones centradas en los movimientos políticos y en la competencia partidaria (Plotkin y Zimmermann 2012, p. 10; Lobato y Suriano 2013). Para esta línea de estudios, la estabilidad laboral y el desarrollo de saberes profesionales fueron condiciones que permitieron la generación de agencias autónomas respecto de los proyectos políticos. Este pudo ser el caso de los abogados a cargo de la defensoría de menores, poseedores de credenciales específicas dentro del

45 AGPC, Serie Gobierno, 1945, t. 79, f. 36r.

46 AGPC, Serie Gobierno, 1946, t. 1, f. 29r.

47 Esta sección dialoga con una serie de investigaciones que comienzan a iluminar las relaciones entre el desenvolvimiento de los partidos políticos y los aparatos estatales durante la primera mitad del siglo xx (Mauro y Lichtmajer 2014, Palermo y Silva 2016).

fuero judicial y un grupo profesional consolidado dentro del Estado. Pero al alejarnos de esa elite profesional y al acercarnos a quienes componían la administración estatal más en su base –policías, visitadoras, maestras y cuidadores–, las posibilidades de esa autonomía limitada, pero real, se torna más elusiva.<sup>48</sup> En los hechos, la jurisdicción cordobesa en el área de minoridad muestra de qué modo la política partidaria constituyó un factor duradero y rutinizado de creación estatal.

El relevamiento de los directores de los principales establecimientos de internación y de la Dirección General de Menores permite registrar que uno de los rasgos de esas reparticiones fue la alta rotación de sus autoridades y las constantes intervenciones.<sup>49</sup> Esas discontinuidades tendrían efectos duraderos en la estructura administrativa en la medida en que los tiempos breves de la política dejarían sus rastros en el carácter cortoplacista de los proyectos de construcción de agencias, la recurrencia de estructuras estatales creadas a partir de urgencias temporales, la colonización insular de expertos o los permanentes cambios en el balance de poder entre proyectos políticos. Si bien los nuevos servicios estatales destinados a las familias y los niños en condiciones de vulnerabilidad social fueron numerosos entre comienzos de los años treinta y la década del cincuenta, ellos en general respondieron a iniciativas de corto aliento, con escasas bases políticas y una pobre articulación entre sí. Establecimientos sociales aislados se fueron sedimentando en la estructura provincial, como el Albergue Infantil, el Hogar Maternal, el Hogar de Menores Mujeres y la misma Colonia Hogar ‘Vélez Sarsfield’.

Las formas de reclutamiento y promoción burocrática también son reveladoras de la centralidad de los criterios políticos partidarios en la construcción estatal. El clientelismo político en la selección del personal fue un rasgo duradero en la integración de los servicios sociales, lo que pudo verse favorecido por los bajos salarios, la poca claridad en la definición de las calificaciones necesarias para ejercer en el área de minoridad y la incipiente profesionalización del trabajo social.<sup>50</sup> La trayectoria de la Co-

48 En un texto reciente Ricardo Salvatore describe la incidencia del clientelismo político en dos de las principales burocracias nacionales de comienzos de siglo xx, la sanitaria y la educativa. En el trabajo destaca especialmente que el clientelismo político fue central en la conformación del sistema educativo (Salvatore 2016).

49 Dirección de Menores: (1945/1947) Alejandro Correa; (1947) María Etchemandy (Intervención); (1947/1948) Ricardo Revol (Intervención); (1948) Sexto Sonzini Astudillo; (1948/1950) Mariano de la Serna; (1955) Hugo Dardo Bacchiani; Colonia Hogar: (1936) Juan C. Pita; (1936) Andrés Segura; (1938) Celestino Menéndez Grau; (1943) Luis María Piñero; (1944/1945) Rodolfo Gómez Dávila; (1945) Ramiro Suárez; (1946) Roberto Segura; (1947) Francisco Guyot; (1947) Raúl Racana; (1949) Juan Domingo Alba; (1951/1955) Ramón Gigena; (1955) Santiago Cressi. *Los Principios; La Voz del Interior*, AGPC, Serie Gobierno, 1945-1949.

50 Sólo con el paso de los años, en la Dirección comenzó a producirse un crecimiento de los requerimientos de título habilitante para el trabajo en la agencia –asistentes sociales, maestras y visitadoras de higiene– que redundó en un proceso de especialización de los trabajadores a cargo de la repartición. En el caso de los internados, en los hogares de mujeres y niños pequeños se comenzaron a establecer condiciones especiales para trabajar, con la exigencia de títulos relativos a la especialidad. A partir de 1949, en el Hogar de Escalante la directora debía ser maestra normal y asistente social y otro tanto en el Hogar de Menores Mujeres. En esas instituciones, también se disponía la contratación de auxiliares



lonia Hogar 'Vélez Sarsfield' es un caso testigo de los problemas que el reclutamiento político sin criterios de calificación podía generar en este tipo de establecimientos. En el transcurso de sus primeros veinte años de vida, casi todas las notas periodísticas relevadas y mucha de la información administrativa a la que hemos accedido reiteran el latiguillo de los "fracasos" de la institución decana en la atención de la infancia cordobesa, producto de la deficiencia de su personal y de la desatención estatal. A pocos meses de inaugurada, se produjo su primer problema interno, que ameritó críticas en la prensa y la renuncia de su director. Para 1955, un editorialista no quería exagerar cuando afirmaba que, en el transcurso de su existencia, esta institución había sufrido cerca de cincuenta intervenciones.<sup>51</sup> A comienzos de ese año, se procedía a efectuar el último sumario del que tenemos constancia en el que se criticaba el trato de los menores y la situación del personal y pocos meses después se cesanteaba al director por problemas en la administración. En uno de los tantos decretos de intervención, se afirmaba que, dada la negligencia del personal, era necesario despedir al encargado de la Colonia, al ecónomo, al maestro de grado; se apercibía a los preceptores y a los encargados de hogar y se llamaba la atención del mismo director general de menores por haber abandonado la asistencia médica de los alumnos de la colonia.<sup>52</sup>

La situación de la Colonia Hogar 'Vélez Sarsfield' no fue excepcional. El director del Hogar de Menores Madres calificaba a sus empleados como personas sin condiciones "vocacionales, personales e ilustración".<sup>53</sup> Y cuatro años después, la Dirección General de Menores planeaba la realización de cursos de formación técnica en los distintos institutos porque "en los Establecimientos dependientes de esta Dirección General, en su mayoría, el personal de celadores, enfermeros, encargados de hogar y gobernantas, no están técnicamente preparados para la importante tarea de reeducar a los menores que se encuentran bajo su directa y permanente atención."<sup>54</sup> En una nota de opinión, una exinterventora trataba el tema del personal de minoridad afirmando que "Un director capacitado, deseoso de obra y cristianamente inspirado, verá su obra permanentemente entorpecida por un personal que no se halla técnica y espiritualmente preparado, salvo alguna excepción, para una labor social de tal trascendencia."<sup>55</sup> Estas denuncias remitían a los obstáculos a la hora avanzar en procesos de burocratización de la administración pública, con la institucionalización de jerarquías, competencias, normas, controles y carreras meritocráticas.

---

como visitadoras de higiene, asistentes sociales y secretarías. Leyes de presupuesto, Compilación de Leyes de la Provincia de Córdoba, 1949, 1951-1952, 1953, 1954-1955.

51 *Los Principios*, 5/1/55, p. 2; 18/5/55, p. 2; *La Voz del Interior*, 25/5/55, p. 4.

52 *La Voz del Interior*, 10/4/51, p. 6.

53 AGPC, Serie Gobierno, 1943, t. 38, f. 521r. En 1943, se decidió implementar en forma autónoma un curso de Asistencia Social abierto al público, de modo de seleccionar aspirantes con mayores calificaciones para ocupar las vacantes que se producían en el internado. *Los Principios*, 27/11/43, p. 3.

54 AGPC, Resolución de la Dirección de Menores número 189, 1947.

55 *Los Principios*, 29/1/49, p. 2.

Las acusaciones sobre el predominio del clientelismo político en la designación del personal fueron permanentes.<sup>56</sup> Durante una temporada, cada vez que la gobernación nombraba algún nuevo director de minoridad, *La Voz del Interior* tomaría la costumbre de reiterar en sus páginas la fórmula “no conocemos la habilitación en la especialidad que pueda tener este señor”. Y se destacaba que la Colonia Hogar ‘Vélez Sarsfield’ debía dejarse de utilizar como “pan de necesitados o en ayuda de costas de gente con influencia”. Era necesario que los gobiernos depusieran “su indiferencia y haciendo de lado cualquier interés o compromiso político, para que la Colonia Hogar ‘Dr. Dalmacio Vélez Sarsfield’ deje de ser un depósito de menores, como ha venido ocurriendo.”<sup>57</sup> Si bien las críticas fueron más recurrentes durante los gobiernos peronistas, momento en que la expansión del empleo público fue objeto de enardecidos comentarios, los ataques a esta institución se despliegan a lo largo de un arco temporal en el que se sucedieron gobiernos radicales, militares y peronistas, sistemáticamente culpabilizados por los mismos desaciertos en el nombramiento de personal.<sup>58</sup>

Resulta difícil ponderar el peso del clientelismo político y del tráfico de influencias en la manera de tratar a los beneficiarios, pero existen elementos que avalan el supuesto de que esos criterios partidarios influyeron en la distribución de los recursos estatales.<sup>59</sup> Las identificaciones políticas hicieron su aparición en algunas solicitudes personales y encontramos varias escritas directamente por dirigentes políticos o acompañadas por avales partidarios. Hacia mediados de los años cuarenta, también contamos con las tradicionales solicitudes apoyadas por Eva Perón. Las respuestas positivas a estos requerimientos ponen en evidencia el modo en que diversos factores podían intervenir en la manera de asignar los bienes públicos mediatizando las lógicas técnicas y sociales.

Un caso más bien excepcional puede dar cuenta de una acción más rutinaria. Según María Etchemandy, inspectora de la Dirección de Menores e interventora de esta en 1947, quien tenía la responsabilidad de asignar las plazas en los internados, Adriana M. Gómez, se desenvolvía privilegiando criterios políticos. En sus palabras, esto era una práctica poco menos que habitual en la oficina.<sup>60</sup> Las críticas posteriores a la interven-

56 Esta crítica continuaría flotando en el aire durante décadas (Gentili 2015, p. 54).

57 *La Voz del Interior*, 6/1/55, p. 4.

58 La reiteración de las quejas por el personal a cargo de las instituciones y su formación: *La Voz del Interior*, 4/9/36, p. 6; 9/4/40, p. 9; 31/10/42, p. 9; 25/1/43, p. 6; 12/2/43, p. 6; 20/2/43, p. 6; 24/2/46, p. 6; 30/6/46, p. 6; 26/11/46, p. 10; 29/4/47, p. 6; 23/5/47, p. 9; 21/10/47, p. 9; 13/1/48, p. 6; 11/6/48, p. 7; 1/2/49, p. 6; 9/4/49, p. 6; 22/6/52, p. 4; 1/11/54, p. 4; 6/1/55, p. 4; 25/5/55, p. 4.

59 Al respecto, bien vale retomar la noción de Javier Auyero, quien entiende las redes clientelares como redes de resolución de problemas mediante las que se distribuyen bienes simbólicos y materiales entre clientes, punteros y patrones políticos (2001).

60 En su informe afirmaba que “la actual Inspectora General Interina, Srta. Adriana M. Gómez debo manifestar que en lo que a su actuación al frente de la Inspección General se refiere, esta empleada con un desconocimiento absoluto de la función que le cabía desempeñar, se ha limitado exclusivamente al trámite ordinario, sin tener en cuenta las situaciones especiales que se han debido contemplar en un

ción de Etchemandy llevaron a relativizar sus opiniones sobre sus colegas. Sin embargo, la biografía laboral de Gómez genera sospechas sobre los criterios que definieron su desempeño. Maestra y estudiante de derecho en 1946, ingresó en la gestión del primer gobernador peronista, Argentino Aucter, para trabajar en la mesa de archivo de la repartición. Diez meses después, como resultado de una asombrosa carrera burocrática, la encontramos ejerciendo el cargo de inspectora general de la repartición.<sup>61</sup>

A través de testimonios fragmentarios, es posible reconocer rasgos duraderos de la cultura política provincial, de una modalidad de construcción del aparato estatal y de formas patrimonialistas en la asignación de bienes y servicios estatales. Esto nos conduce al comienzo de este trabajo y nos lleva a reconocer los factores extratécnicos que también explican los resultados de las políticas públicas.

## CONCLUSIÓN

En sus oficinas, los burócratas fueron quienes definieron los criterios de admisión en los institutos, de permanencia y salida de niñas y niños; demandaron y administraron los recursos técnicos, profesionales y administrativos; procesaron los pedidos familiares, establecieron los criterios que debían satisfacer, sus obligaciones y derechos; en otras palabras, decidieron el destino de niños y adolescentes, determinando, en buena medida, la suerte de estos, modelando el tipo de hombres y mujeres en los que se convertirían. Lejos de ser solo un medio más en el establecimiento de las metas oficiales, los burócratas constituyeron piezas claves en las modalidades de distribución y usufructo de las nuevas políticas sociales y definieron la experiencia que la población tuvo del Estado y lo que el Estado podía ser. Las nuevas políticas de minoridad fueron entonces producidas cotidiana y rutinariamente por estos agentes y su rol no puede minimizarse.

Como hemos visto, los sentidos dados a las normas no fueron unívocos y dependieron de distintos factores contextuales. Las mismas condiciones de trabajo y, en especial, las distancias existentes entre las categorías estatales y la realidad social produjeron un espacio de incertidumbre en el que fue necesario reinterpretar las normas estatales para asegurar su aplicación. La gestación de diversas y heterogéneas agencias de minoridad provinciales, diferenciadas en sus propósitos, recursos y tareas, multiplicó los criterios, prioridades y procedimientos de esa administración. La colocación de un niño en una colonia hogar podía ser pensada de distintas formas por varios agentes estatales y esto dependió en buena medida del rol que cumplieran dentro del circuito administrativo. El mismo reclutamiento de esa administración generó que su desenvolvimiento dependiera de los políticos de turno y la discontinuidad fuera un rasgo

---

organismo que tiene bajo su supervisión la miseria y el abandono, dando preferencia en el trámite y resolución a los casos impuestos por recomendaciones políticas como ya era norma arraigada en esta oficina." AGPC, Serie Gobierno, 1947, t. 24, f. 253r.

61 AGPC, Serie Gobierno, 1947, t. 24, f. 260r.

duradero de sus carreras. Esto dotaría de heterogeneidad a sus intereses, procedimientos y prácticas, la manera en que interpretaron los problemas sociales y aplicaron los nuevos marcos legales.

Todas estas variables aseguraron a las burocracias de minoridad una enorme discrecionalidad en la asignación de servicios sociales e hicieron de sus criterios factores condicionantes de las políticas públicas. Más que un instrumento neutral a disposición de las elites dirigentes y los expertos sociales las burocracias cordobesas constituyeron agentes políticos que crearon el Estado y sus intervenciones.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABLARD, J. D., 2008. *Madness in Buenos Aires. Patients, Psychiatrist, and the Argentine State, 1880-1983*. Athens: Ohio University Press. 319 p.
- AGUILAR VILLANUEVA, L. (ed.), 1992. *La hechura de las políticas*. México: Porrúa. 434 p.
- AUYERO, J., 2001. *La Política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*. Buenos Aires: Manatíal. 251 p.
- AVERSA, M. M., 2013. Infancia tutelada. Senderos institucionales y rutinas judiciales. Ciudad de Buenos Aires, 1900-1919. En: S. SOSENSKI & E. JACKSON ALBARRÁN (coord.). *Nuevas miradas a la historia de la infancia en América Latina. Entre prácticas y representaciones*. México: UNAM. pp. 177-207.
- BERMANN, G., 1933. *Los menores desamparados y delincuentes en Córdoba. Estudio psico-patológico, médico-social, criminológico y médico-legal*. Córdoba: Talleres Gráficos de la Penitenciaría, t. 1.
- BIERNAT, C. Y K. RAMACCIOTTI, 2013. *Crecer y multiplicarse. La política sanitaria materno-infantil. Argentina 1900-1960*. Buenos Aires: Biblos. 165 p.
- BILLOROU, M. J., 2010. Los comedores escolares en el interior argentino (1930-1940). Discursos, prácticas e instituciones para el 'Apoyo a los Escolares Necesitados'. En: L. LIONETTI & M. DANIEL (comp.). *Las infancias en la historia argentina. Intersecciones entre prácticas, discursos e instituciones (1890 -1960)*. Rosario: Prohistoria. pp. 141-162.
- BINN, A. E., 2007. Child health in Latin America: Historiographic Perspectives and Challenges. *História, Ciências, Saúde-Manguinhos*. vol. 14 (3), pp. 677-708.
- BLUM, A., 2009. *Domestic Economies. Family, Work and Welfare in Mexico City, 1884-1943*. Lincoln and London: University of Nebraska Press. 351 p.
- BOHOSLAVSKY, E., & M. S. DI LISCIA, 2008. La profilaxis del viento. Instituciones represivas y sanitarias en la Patagonia argentina, 1880-1940. *Asclepio*. vol. LX (2), pp. 187-206.
- BOURDIEU, P., 1993. Espíritu de Estado. Génesis y estructura del campo burocrático. *Revista Sociedad*. <http://www.uruguaypiensa.org.uy/imgnoticias/1042.pdf>. Consultado: 10/2015.
- CASULLO, F., L. GALLUCCI & J. PERREN (comps.), 2013. *Los Estados del Estado. Instituciones y agentes estatales en la Patagonia, 1880-1940*. Rosario: Prohistoria. 152 p.
- CERDÁ, J. M., 2013. Una política social particular para la infancia en la década del '30: el patronato y los tribunales de menores en la provincia de Mendoza. *Páginas. Revista digital de la Escuela de Historia*. vol. 8, pp. 197-220.
- CESANO, J. D., 2010. Sebastián Soler, la crítica al positivismo criminológico y el significado de su *derecho penal argentino*: saberes jurídicos y contextos intelectuales. Una aproximación desde la historia de las ideas. *Cuadernos de Historia*. vol. 20, pp. 89-113.
- COSSE, I., 2005. La infancia en los años treinta. *Todos es Historia*, n° 457, pp. 48-57.
- FREIDENRAJ, C., 2016. El caso Manuel Sicar. Resistencias y disputas en torno a los niños tutelados por el Estado (Buenos Aires, fines del siglo XIX). *Trashumante*, n° 8, pp. 154-175.

- GARAVAGLIA, J. C., M. J. BRADDICK & C. LAMOUREUX, 2016. Histories and Bureaucracies: Administrate and Serve the State. En: Ídem, *Serve the Power(s), Serve the State: America and Eurasia*. Cambridge: Cambridge Scholars Publishing. pp. vii-xix.
- GENTILI, A., 2015. Pequeños cuerpos. Familias, adopciones y justicia en Córdoba, 1957-1974. Tesis de Doctorado en Historia. Córdoba: UNC. Inédito.
- GUPTA, A., 2001. Governing Population. The Integrated Child Development Services Program in India. En: T. B. HANSEN & F. STEPPUTAT (ed.). *States of Imagination. Ethnographic Explorations of the Postcolonial State*. Durham and London: Duke University Press. 432 p.
- GUY, D., 1998. The Pan American Child Congresses, 1916 to 1942: Pan Americanism, Child Reform, and the Welfare State in Latin America. *Journal of Family History*. vol. 23 (3), pp. 272-291.
- LEO, M., 2015. Sobre "depósitos" y "rescates": una aproximación cuantitativa a la circulación de niños como práctica y como estrategia familiar de los sectores populares. Buenos Aires, 1930-1945. *IV Jornadas de Estudios sobre la Infancia*, Buenos Aires, 22 al 24 de abril de 2015.
- LIPSKY, M., 2010 [1980]. *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation. 275 p.
- LOBATO, M. Z. & J. SURIANO (comps.), 2013. *La sociedad del trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina (1900-1955)*. Buenos Aires: Edhasa. 368 p.
- MAURO, D. & L. LICHTMAJER (comps.), 2014. *Los costos de la política. Del Centenario al primer peronismo*. Buenos Aires: Imago Mundi. 152 p.
- MILANICH, N., 2011. Women, Children, and the Social Organization of Domestic Labor in Chile. *HAHR*, vol. 91 (1), pp. 29-62.
- MOLYNEUX, M., 2000. Twentieth-Century State Formations in Latin America. En: E. DORE & M. MOLYNEUX (ed.). *Hidden Histories of Gender and the State in Latin America*. Durham & London: Duke University Press. pp. 33-81.
- MOREYRA, B. I., 2009. *Cuestión social y políticas sociales en la Argentina. La modernidad periférica. Córdoba, 1900-1930*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes. 393 p.
- ORTIZ BERGIA, M. J., 2015. Familias en la trama del Estado. Usos y apropiaciones de la tutela infantil en la entreguerras, Córdoba-Argentina. *IV Jornadas de Estudios de la Infancia*, Buenos Aires, 22 al 24 de abril de 2015.
- , 2009. *De Caridades y Derechos. La construcción de políticas sociales en el interior argentino. Córdoba, 1930-1943*. Córdoba: CEH. 183 p.
- PALERMO, S. & J. SILVA, 2016. Expertos, burocracias y política de masas en Argentina. *Estudios Sociales del Estado*. vol. 2 (3), pp. 6-21.
- PEREYRA, E., 2012. El Estado y la Administración Pública nacional en perspectiva histórica. Análisis crítico de la producción académica sobre el período 1930-1976. *PolHis*. vol. 9, pp. 92-112.
- PLOTKIN, M. B. & E. ZIMMERMANN (comps.), 2012. *Las prácticas del Estado. Política, sociedad y elites estatales en la Argentina del siglo xx*. Buenos Aires: Edhasa. 264 p.
- REMEDI, F., 2014. El "problema del servicio doméstico" en la modernización argentina. Córdoba, 1910-1930. En: F. REMEDI & M. BARBOSA CRUZ (comp.). *Cuestión social, políticas sociales y construcción del Estado social en América Latina, siglo xx*. Córdoba-México: CEH-UAM. pp. 51-71.
- SALVATORE, R., 2001. Sobre el surgimiento del estado médico legal en la Argentina (1890-1940). *Estudios Sociales*. vol. 20, pp. 81-114.
- , 2016. Burocracias expertas y exitosas en Argentina: Los casos de educación primaria y salud pública (1870-1930). *Estudios sociales del Estado*. 2 (3), pp. 22-64.
- SCOTT, J., 1998. *Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven and London: Yale University Press. 445 p.
- SHARMA, A. & A. GUPTA (eds.), 2006. *The Anthropology of the State. A reader*. Malden: Blackwell Publishing. 410 p.
- SKOCPOL, T., 1995. *Social Policy in the United States. Future Possibilities in Historical Perspective*. New Jersey: Princeton University Press. 328 p.

- SONZINI ASTUDILLO, S., 1949. *Seis meses con los menores en la provincia de Córdoba*. Córdoba: Imprenta de la Universidad de Córdoba. 46 p.
- STAGNO, L., 2008. *La minoridad en la provincia de Buenos Aires, 1930-1943. Ideas punitivas y prácticas judiciales*. Tesis en Maestría en Ciencias Sociales con Orientación en Educación. Buenos Aires: FLACSO.
- VILLALTA, C., 2012. *Entregas y secuestros: el rol del Estado en la apropiación de niños*. Buenos Aires: Del Puerto, CELS. 344 p.