

**Los avances en la construcción del Estado Social en Córdoba (1914-1930): legislación social y prácticas asistenciales.** Beatriz Moreyra. Población & Sociedad [en línea], ISSN-L 0328 3445, Vol. 16, 2009, pp. 73-116. Puesto en línea en diciembre de 2009. <http://www.poblacionysociedad.org.ar/archivos/16/P&S-V16-Moreyra.pdf>

### **Copyright**

Los derechos de autor son propiedad de P&S. Las solicitudes de permiso para reproducir total o parcialmente artículos publicados en la revista deben ser dirigidas a la misma. El Comité Editorial, en general, permitirá a los autores la reproducción ulterior de sus propios artículos. Para otorgar permisos a terceros, se requerirá del consentimiento de los autores.



© Población & Sociedad - Grupo Editor Yocavil

### **Contacto**

Correo postal: San Lorenzo 429 - (T4000CAM) - San Miguel de Tucumán - Argentina

E-mail: [poblacionysociedad@ises.org.ar](mailto:poblacionysociedad@ises.org.ar) -  
[revista@poblacionysociedad.org.ar](mailto:revista@poblacionysociedad.org.ar)

Página web: [www.poblacionysociedad.org.ar](http://www.poblacionysociedad.org.ar)

**Población**  
**& Sociedad**  
revista de estudios sociales

## **LOS AVANCES EN LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO SOCIAL EN CÓRDOBA (1914-1930): LEGISLACIÓN SOCIAL Y PRÁCTICAS ASISTENCIALES**

**Beatriz Moreyra\***

### INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como objetivo el análisis de la *lenta transición hacia un protoestado social* en la ciudad de Córdoba entre 1914 y 1930; es decir, se analiza el complejo y laxo proceso que va desde la solidaridad de la sociedad civil a la generalización de una solidaridad institucionalizada.

La historiografía argentina sobre la denominada cuestión social<sup>1</sup> es significativa y ha multiplicado sus intereses temáticos en las dos últimas

\* CEH - UNC - CONICET. Correo electrónico: beamoreyra@fibertel.com.ar

<sup>1</sup> La cuestión social es un concepto más abarcador y ajustado que cuestión obrera, en tanto éste último remite específicamente a los problemas derivados de las relaciones laborales. La cuestión social es una aporía fundamental en la cual una sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjurar el riesgo de la fractura. Es un desafío que interroga y pone en cuestión la capacidad de una sociedad para existir como un conjunto vinculado por relaciones de

décadas. Dentro de la diversificación de problemáticas y de enfoques que la caracterizan, la producción dedicada al estudio de las condiciones materiales de vida de los sectores subalternos en sus diversas manifestaciones –alimentación, salud, vivienda, educación, condiciones laborales y espacios de marginación– y la relación del Estado y la sociedad civil con la cuestión social así como el proceso de transición hacia la ciudadanía social –problemáticas a las que apunta, en un marco regional, esta contribución– se constituyeron en colectivos historiográficos con identidad propia en el interior del *mosaico de la cuestión social*.<sup>2</sup>

Los avances historiográficos en relación con las políticas sociales han obedecido a varios factores. En primer lugar, las tendencias prevalecientes en la historia social contemporánea, evidencian un creciente interés por los procesos institucionalizadores del mundo social. En esta perspectiva, los historiadores sociales comenzaron a revalorizar el rol del Estado, reintroduciéndolo en sus indagaciones, lo que se hizo extensivo a la actividad política, que dejó de percibirse como una cuestión extraña al campo de estudio. Los historiadores sociales

interdependencia. La cuestión social se plantea explícitamente en los márgenes de la vida social, pero pone en juego al conjunto de la sociedad (Suriano, Juan: *La cuestión social en la Argentina 1870-1930*, Buenos Aires, La Colmena, 2000; Castel, Robert: *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del Salarariado*. Buenos Aires, Paidós, 1997.)

<sup>2</sup> Sin pretender exhaustividad, entre otros, pueden citarse los siguientes trabajos: Gutiérrez, Leandro: "Condiciones de vida material de los sectores populares en Buenos Aires: 1880-1914", en: *Revista de Indias*, vol. 41, N° 163-164, Madrid, 1981, pp. 167-202; Gutiérrez, Leandro H.; Romero, Luis Alberto: *Sectores populares, cultura y política*, Buenos Aires, Sudamericana, 1995; Suriano Juan: "El estado argentino frente a los trabajadores urbanos: política social y represión 1880-1916", en: *Anuario de Rosario*, N° 14, 1989-1990; Suriano, Juan: "Vivir y sobrevivir en la gran ciudad: Habitat popular en la Ciudad de Buenos Aires a comienzos del siglo", en: *Estudios Sociales*, Santa Fe, N° 7, 1994; Suriano, Juan: *La cuestión social en la Argentina ... cit.*; Moreno, José Luis (comp.): *La política social antes de la política social (Caridad, beneficencia y política social en Buenos Aires, siglos XVII a XX)*, Buenos Aires, Prometeo, 2000; Suriano, Juan: "Los historiadores y el proceso de construcción del Estado social", en: Bertranou, J.; Palacios, J. M.; Serrano, Gerardo M. (comp.): *En el país del no me acuerdo. (Des)memoria institucional e historia de la política social en la Argentina*, Buenos Aires, Prometeo, 2004; Lvovich Daniel y Suriano, Juan (comp.): *Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina, 1870-1952*, Buenos Aires, Prometeo 2005; Suriano, Juan: "El largo camino hacia la ciudadanía social", en: Torrado Susana (comp.): *Una historia social del siglo XX. Serie Estudios del Bicentenario*, Tomo I, Buenos Aires, Edhasa 2007.

rescatan como esencial la interacción entre lo social y lo político, interjuego que permite concebir a los fenómenos, situaciones y procesos sociales también en términos de cambios en el alcance del poder del Estado y demás organizaciones gubernamentales o privadas. La historia social dejó de percibirse como el estudio de una larga duración despolitizada y surgió en ella una preocupación central por esclarecer cómo, en distintos contextos temporales y espaciales, el Estado y las demás instituciones afectaron la cotidianeidad de los hombres, mujeres y niños de carne y hueso.

Otro factor que impulsó este interés historiográfico ha sido el cuestionamiento del carácter fundacional y revolucionario del peronismo en lo atinente a la cuestión social y las políticas sociales, articulado por diversos estudios<sup>3</sup> que demostraron que las políticas sociales no nacieron en la Argentina con el peronismo sino que había que remontarse, no solo a los tiempos de los liberales reformistas, sino a mediados del siglo XIX y aún a los tiempos coloniales.<sup>4</sup>

Finalmente, la crisis del estado de bienestar ha ido acompañada de un *revival* académico de los estudios dedicados al rol del Estado y de las instituciones de la sociedad civil en la historia de los modelos de asistencia social. Durante la existencia del Estado social, los historiadores se interesaron poco por desentrañar el origen, el desarrollo y la propia naturaleza de ese Estado. En los últimos años esa tendencia ha tendido a revertirse por la necesidad de comprender la reducción significativa del volumen y la calidad de los servicios públicos, el desmantelamiento del Estado de Bienestar y la reformulación de la configuración estatal.

<sup>3</sup> Recalde, Héctor: *Beneficencia, asistencialismo estatal y previsión social.*, Buenos Aires, CEAL, 1991; Rigotti, Ana María: "El reformismo oligárquico y las casas para obreros", en: *Estudios Sociales*, Santa Fe, N° 1, 1991; Rigotti, Ana María: "Alcances y fisuras de una intervención municipal. Los conflictos de 'la vivienda del trabajador'", en: *Estudios Sociales*, Santa Fe, N° 5, 1993; Zimmermann, Eduardo: *Los liberales reformistas. La cuestión social en Argentina 1890-1916*, Buenos Aires, Sudamericana-Universidad de San Andrés, 1995; Suriano, Juan: *La cuestión social en la Argentina... cit.*; Moreno, José Luis (comp.): *La política social antes de la política social... cit.*

<sup>4</sup> Palacios, Juan Manuel: "Una deriva necesaria: 'Notas sobre la historiografía argentina reciente'", en: *Punto de Vista, Revista de Cultura*, Buenos Aires, N° 74, diciembre, 2002, p. 41.

Pero, a pesar de la creciente centralidad que el estudio de las políticas sociales ha adquirido a nivel nacional, sin embargo, subsiste un significativo vacío historiográfico sobre el origen, la construcción y la evolución histórica de las políticas sociales a nivel provincial y municipal en el período preperonista.

Concordante con ello, esta contribución aspira a descentrar la mirada del gobierno nacional, mediante la indagación del proceso histórico de *estructuración* de las medidas legislativas y asistenciales municipales y las concepciones de lo social subyacentes a las decisiones normativas. Es decir, se busca captar el modo en que las categorías mentales condicionaban las *culturas asistenciales*, que engloban modelos institucionales, actuaciones legislativas y prácticas privadas de previsión y caridad.

#### LOS COSTOS SOCIALES INTERNOS DEL PROCESO DE MODERNIZACIÓN

En las primeras décadas del siglo XX, el crecimiento económico y la modernización representaron un incremento del bienestar general de la población, que se distribuyó de modo inequitativo entre los distintos sectores sociales. Los límites sociales de esas grandes transformaciones son perceptibles en una temática muy sensible para el conjunto social, como son las condiciones de existencia, en particular, las condiciones de vida y de trabajo.

En la época, la pobreza era una realidad de vida para una parte significativa de la población cordobesa, compuesta por pauperizados y, mucho más aún, por pauperizables, es decir, aquellos que soportaban la amenaza casi permanente de la pobreza, por su vulnerabilidad frente a las distintas coyunturas económicas, debido a su dependencia del trabajo manual. La pobreza, más que un estado fijo, constituía una situación cambiante, y numerosos trabajadores caían en ella de modo recurrente, al alternar períodos de ocupación con otros de desempleo, breve o prolongado. El acceso al mercado de trabajo era la frontera crucial. Desde esa perspectiva, es posible afirmar que el proceso de crecimen-

to económico y modernización que experimentó la ciudad de Córdoba, involucró otro de marginación social de vastos sectores que experimentaron en sus vidas grandes desajustes sociales y necesidades básicas insatisfechas. Estas carencias sociales afectaron aquellos aspectos que constituían los requerimientos básicos de una sociedad en transformación: vivienda, salud, educación, condiciones laborales (capital humano) así como la participación política, el reconocimiento, el autoreconocimiento, el capital cultural y el deterioro de sus tramas o redes sociales (capital social). Ellos planteaban, a su vez, el problema de la significación de la modernidad y su fundamental amenaza: el riesgo que el progreso económico condujera a una disociación social.<sup>5</sup>

Estos desajustes sociales se acrecentaron con motivo de la crisis económica de 1913, que produjo una sensible retracción de las actividades productivas y comerciales y si bien la situación se revirtió en la década de 1920, período en que los sectores subalternos experimentaron mejores niveles de vida, sin embargo persistieron nichos de marginación integrados por aquellos mendigos y pobres permanentes excluidos del mundo del trabajo, e inmersos en precarias condiciones de vida.

#### LOS ROSTROS DE LA EXCLUSIÓN

A través del análisis de este aspecto, se busca reconstruir, no los grandes procesos macro, sino *la mirada interna (insides)* de las estructuras, procesos y patrones del análisis social, la experiencia diaria de la gente en situaciones y necesidades concretas de vida. Ello implica, como ha afirmado Alf Lüdtke, la necesidad de una sistemática descentralización del análisis y de la interpretación a través de una cuidadosa reconstrucción de los microfenómenos históricos que conforman los espacios de la marginalidad. En reacción contra el excesivo anonimato de la historia estructural, la historiografía social a partir de los años '70 del

<sup>5</sup> Castel, Robert: La metamorfosis de la cuestión social... cit., p. 230.

siglo XX busca restituir el protagonismo a los sujetos olvidados de la historia; es decir, parafraseando a Raphael Samuel, lo importante es “identificar los rostros en la multitud”.<sup>6</sup>

En nuestro caso, en el contexto de la acelerada transformación económica, demográfica y social que modificaba el mapa social urbano cordobés, se interpolaban nichos de marginalidad corporizados en *los rostros de la exclusión*: niños huérfanos, abandonados, madres solteras, ancianos pobres, enfermos desprotegidos, desocupados, analfabetos, peones y jornaleros; es decir, los que el lenguaje de la época, *con su poder de nombrar* y de asignar a los individuos una identidad social cargada de significados valorativos, situándolos bajo el signo de la marginación y justificando un tratamiento asistencial, identificaba como *niños en la orfandad, ancianidad desvalida, los que gimen en el lecho del dolor, los descarrilados, los pobres indigentes, los vencidos de la vida*.<sup>7</sup>

A pesar de la carencia cuantitativa y de la insuficiencia cualitativa de las fuentes para reconstruir las trayectorias biográficas y penetrar en los mundos internos de los pobres, creemos que una breve descripción de algunos de esos rostros nos permite acercarnos a fragmentos de *la “experiencia de los pobres”*, a sus estrategias de vida, a sus redes sociales y a las relaciones familiares y clientelares. Lo que se pretende es restituir a los pobres su voz, audible en la medida que las fuentes lo permitan, aunque admitiendo que sus expresiones o fragmentos de discursos se encuentran mediatizados por la intervención de quienes los producen.

La historia de Eudisia Ríos sintetizaba las experiencias cotidianas de la mayoría de los ancianos carentes de protección social:

En un asilo (Taller de la Sagrada Familia) se halla alojada hace bastante tiempo una desventurada dama en condiciones de extrema miseria agravada por el hecho que en el asilo mencionado, la falta de

<sup>6</sup> Lúdtke, Alf: “Introduction”, en: *The History of Everyday Life: Reconstructing Historical Experience and Ways of Life*, Princeton, Princeton University Press, 1995, pp. 41-71.

<sup>7</sup> *Los Principios*, Córdoba, 12 de agosto de 1913, p. 6.

recursos del mismo, solo permite acordarles la ayuda de habitación. Es persona aludida la anciana Eudosia Ríos, una viejecita invalidada para el trabajo en que honestamente se ganó la vida, durante una existencia llena de angustias y de pobreza... es hermana del ilustre sacerdote mercedario extinto Marcos Ríos que fuera capellán del ejército del inmortal José María Paz.... su hermana abandonada, enferma é invalida se muere de miseria, refugiada en un asilo, sin tener a veces que comer, y atendida a la caridad, que no siempre llega a tiempo para calmar el hambre ó para mitigar el dolor físico... ¿no habrá por ahí un sobrante si quiera de la partida que se destina a estas cosas para mitigar con él la miseria, el dolor y el abandono de esa desvalida hermana del ilustre capellán Ríos.<sup>8</sup>

Similares connotaciones de marginalidad y exclusión se desprende de la nota elevada al Intendente de Río Cuarto por tres ancianas desvalidas:

Las que suscriben Antonina, Domitila y Florencia Salas, las tres ancianas y desvalidas tienen el honor de dirigirse al Sr. Intendente, manifestamos: "Que desde hace muchos años ocupamos unas piecitas de adobe en un pequeño terreno de nuestra propiedad ubicado en la calle Deán Funes entre las de Cabrera y Mitre, sin que nunca la Municipalidad, nos haya cobrado impuestos de ningún género, asociándose así esa repartición a la obra protectora de beneficencia con que las Damas Vicentinas nos han favorecido por tratarse de tres ancianas, una de las cuales (Antonina) está tullida y postrada en cama desde hace mucho tiempo, siendo también notorio, Sr. Intendente, que no obstante nuestra avanzada edad, hacemos esfuerzos sobre humanos para ganarnos la vida y no gravitar por entero sobre las instituciones de beneficencia que llenan no obstante con amor cristiano su obra piadosa.

Sin embargo, los escasos recursos que podemos allegar con nuestro mezquino trabajo, no nos ha permitido durante mucho tiempo pagar los impuestos de alumbrado y limpieza, de lo que nos creíamos exonerados por el pedido de las Damas Vicentinas pero indudablemente esa concesión fue hecha verbalmente por los intendentes anteriores y hoy cuando queremos vender una pequeña fracción de terreno para asegurarnos un modestísimo techo, por cuanto el existente amenaza aplastarnos, nos encontramos con que los impuestos acumulados en diez años, según la planilla adjunta, suman \$

<sup>8</sup> La Voz del Interior, 5 de marzo de 1911, p. 3, c. 5.



844.45 que rebasan el valor de la propiedad. "Por tales circunstancias, señor Intendente, venimos a solicitar la condonación de la deuda, pidiendo quiera dar a esta solicitud el trámite que corresponda y poniendo de su parte sus reconocidos sentimientos de humanidad y de justicia."<sup>9</sup>

Junto con los ancianos desprotegidos, las viudas constituían otro caso de marginación en una sociedad carente de todo tipo de seguridad social. Mercedes Roldán de Quiñónez –viuda de 32 años de edad– recibía, en 1914, el "Premio Delia Roque de Pitt a la Paciencia", acreedora de esa distinción debido a que *hace cinco años que la agraciada padece de una afección grave contraída por el excesivo trabajo. Eso y no obstante a pesar de la prohibición médica, no descansa en sus tareas ordinarias para costear la subsistencia de sus hijitos y la suya propia.*<sup>10</sup>

Los *sin derechos* también engrosaban las filas de los excluidos. Era el caso de Martina Martínez, *argentina, soltera de 39 años. Desde muy pocos meses de edad fue criada por la señora Amalia Buteler, a quien le sirve con la mayor abnegación sin que se le pague ningún sueldo.*<sup>11</sup> Es decir, la pobreza y la marginación se combatían apelando a la *resignación virtuosa*.

La exclusión se hacía sentir incluso en los momentos de la muerte, como lo testimonia la nota elevada por los obreros del departamento de obras públicas de la municipalidad donde se patentiza sobriamente el desamparo en que se encontraban los sectores marginales ante los hechos propios de la vida y la carencia de derechos elementales:

No existiendo en la actualidad ninguna disposición que nos acuerde derecho alguno en los momentos más críticos como lo es cuando nos sorprende la muerte y por lo tanto nos vemos en la dura necesidad de ambular de puerta en puerta para conseguir lo indispensable para dar sepultura al que cayó en la jornada...<sup>12</sup>

<sup>9</sup> ARCHIVO HISTORICO DE RIO CUARTO, Año 1922, carpeta 47, exp. XII.

<sup>10</sup> La Voz del Interior, 2 de junio de 1914, p. 4, c. 1 y 2.

<sup>11</sup> *Ibíd.*

<sup>12</sup> ARCHIVO HISTÓRICO DE LA MUNICIPALIDAD DE CÓRDOBA (en adelante: AHMC), Año 1929, serie Documentos, fj. 326.

Estas evidencias singulares atestiguan cómo el crecimiento económico no se transformó automáticamente en desarrollo social sino que las articulaciones y las relaciones entre ambos eran más complejas. La multiplicación de los desajustes sociales –indicadores de la falta de inversión en capital humano y social– que acompañó las prácticas cotidianas, contrastó con el proceso de modernización económica y era una consecuencia de una *política social sin Estado*.

#### LA SUBSIDIARIEDAD TERRITORIAL: LA POLÍTICA SOCIAL MUNICIPAL

Históricamente, los gobiernos municipales tuvieron un rol decisivo en hacerse cargo de la pobreza. La caridad local, el *curriculum* elemental, la policía médica, las obras públicas y la sanidad urbana fueron algunas de las competencias eminentemente locales con que se enfrentó la cuestión social. Un proceso semejante tuvo lugar también en los comienzos de la modernidad argentina, en materia educacional y de salud, ya que fueron municipales los primeros centros asistenciales. Dentro de ese marco, la subsidiariedad territorial, alude al protagonismo de las entidades locales, a los ámbitos societarios subestatales que recrearon nuevas formas de asistencia social y descentralización hacia abajo.

En nuestro estudio de caso, la idea central que vertebra este análisis es que si bien el estado municipal no logró instaurar un sistema de asistencia social acorde con las demandas de vastos sectores carenciados o excluidos del proceso modernizador, sin embargo, a partir de la crisis de la primera guerra mundial y especialmente en la década de 1920, se articularon “políticas sociales” destinadas a atender problemáticas particulares y específicas.

La tensión entre la relativa debilidad institucional y económica del estado municipal y la necesidad de atender reclamos básicos, condujo a lo que Suriano ha llamado un *protoestado* social caracterizado por intervenciones estatales atomizadas, fragmentadas, inarticuladas, superpuestas, sin reglas estables y, sobre todo, sin reconocimiento de derechos sociales.

### *La conformación del protoestado social*

Si bien hasta la década de 1930, las ideas liberales tuvieron una fuerte impronta en la sociedad civil y significaron un freno a la regulación activa por parte del Estado, no obstante, desde la conformación del estado nacional comenzó a gestarse el proceso de construcción del Estado social, que fue desplazando paulatinamente el control de la acción social de lo privado hacia lo público.<sup>13</sup> En este contexto aparecieron las primeras tentativas tímidas de previsión social y los primeros avances del Estado sobre el mercado, constituyendo una etapa más dentro del proceso histórico de desarrollo del Estado social, que puede caracterizarse como una *marcha conceptual desde la compasión hacia los derechos sociales*.

En nuestro caso, a pesar de la vigencia del modelo benéfico-asistencial<sup>14</sup> y de la escasa representatividad del gasto público social,<sup>15</sup> a partir fundamentalmente de la segunda década del siglo XX, se avanzó en la conformación de un protoestado social en el ámbito municipal cordobés, estructuración que evolucionará en décadas posteriores, no sin dificultades y retrocesos, en una sistemática política de regulación comunal de los desajustes sociales y en el reconocimiento de algunos

<sup>13</sup> Suriano, Juan: "Los historiadores y el proceso de construcción del Estado social..." cit., p. 52.

<sup>14</sup> El modelo de asistencia social predominante estaba caracterizado por una relación de interdependencia entre las caridades de estructura esencialmente celular y fuerte impronta religiosa y el Estado, relación que implicaba que los funcionarios públicos confiaban en una pléyade de instituciones caritativas para los servicios sociales sin un esquema planificador y las caridades dependían del Estado para su funcionamiento legal y económico. Para más detalles sobre el funcionamiento del modelo benéfico asistencial, Ver: Moreyra, Beatriz I. (2001): "La política social: caridades, Estado y sociedad civil..." cit., pp. 241- 276.

<sup>15</sup> La prioridad en la distribución funcional del gasto público correspondía a los servicios generales y a las obras públicas por la necesidad de secundar, por una parte, la ampliación y especialización del aparato institucional que garantizara la consolidación y funcionamiento del Estado municipal y, por otra, a la realización de obras infraestructurales impostergables para la reforma urbana, en tanto el gasto social ocupaba una posición marginal. Para un análisis detallado del gasto público municipal. Ver: Moreyra, Beatriz: "La cuestión social y la gestión municipal en la modernidad liberal (1900-1914)", en: Anuario de la Escuela de Historia, N° 4, Facultad de Filosofía y Humanidades. Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, 2006, pp. 45-81.

de los derechos sociales. El mismo liberalismo de la época planteaba elementos de moderación y renovación ideológica que postulaban que la llamada ley natural de la oferta y la demanda era incapaz de acceder al progreso, dado que una parte significativa de la población quedaba al margen de los beneficios materiales, sociales y culturales que ella generaba.

Este protoestado social se manifestó en el avance del Estado municipal sobre el mercado y el espacio asistencial conformado por un conjunto de diversas instituciones privadas de protección social, deslizamiento caracterizado por acciones y estrategias surgidas como políticas reactivas frente a desajustes y demandas sociales puntuales. Esta incipiente acción reguladora del Estado municipal se concentró en las áreas sociales más críticas como la atención sanitaria, la vivienda, la provisión de artículos de primera necesidad, las condiciones laborales, la seguridad social, un régimen impositivo menos regresivo y el perfeccionamiento de los sistemas de control para evitar las filtraciones que desnaturalizaban la ayuda a los más necesitados.

En un primer momento, los tenues avances del Estado son simplemente respuestas a situaciones conflictivas que hacían peligrar *la paz y el orden social*. Esa política reactiva es la que subyace a la modificación del presupuesto de 1917 con el fin de que el sueldo de los empleados del corralón municipal no fuese un jornal, sino un sueldo mensual y con ello el reconocimiento del derecho a un día de descanso a la semana y a la jornada de 8 horas. En el debate que se dio en el Concejo Deliberante es posible rescatar que las concesiones en materia salarial eran concedidas más por las presiones de la coyuntura de crisis, con sus consecuencias en el plano de los conflictos laborales, que por una política sistemática destinada a instaurar una legislación social básica. El concejal A. Iriarte expresaba en ese sentido: *que va a votar el despacho teniendo en cuenta únicamente la tranquilidad pública amenazada con la huelga general*.<sup>16</sup>

Pero en los años posteriores, a través de evidencias singulares, se percibe una mayor preocupación por el reconocimiento de demandas

<sup>16</sup> AHMC, Actas del HCD, Año 1917, fj. 178-182.

sociales básicas. En esa perspectiva, en el año 1919, cuando se discutía la reforma de la estructura impositiva municipal con el fin de lograr una mayor equidad en las imposiciones, el intendente incluía la situación de la clase obrera entre sus inquietudes reformistas:

...que la ordenanza atiende al abaratamiento de la vida... su aplicación ha de traer un descenso en el valor de los alquileres porque los propietarios van a tener necesidad de sacar provecho de sus propiedades y el aprovechamiento de la tierra traerá como consecuencia un beneficio general... van a mejorar las condiciones de vida de la clase trabajadora es evidentísimo.<sup>17</sup>

La preocupación por distintas facetas de las condiciones de vida material, especialmente de los sectores obreros, concitó importantes iniciativas en la estructuración del protoestado social, si bien insistió fueron medidas aisladas que no constituyeron un plan orgánico sectorial

La atención sanitaria fue una de las áreas donde la regulación estatal se hizo sentir en diversas coyunturas. El 7 de diciembre de 1917, se sancionó una ordenanza que establecía que las casas dirigidas por parteras se llamarían en adelante Casas de Maternidad y serían *sometidas a la vigilancia de la asistencia Pública, la cual dotará de las medidas de ciencia y de moral que considere necesarias*.<sup>18</sup> En 1926, el Concejo Deliberante, amparándose en el artículo 108 incisos 14 y 18 de la Ley Orgánica Municipal de 1925, que contemplaba la atribución de legislar en materia de administración sanitaria, sancionó un interesante ordenanza que dispuso la obligación de los establecimientos fabriles e industriales de instalar salas cunas para aquellas mujeres trabajadoras que tuvieran hijos en la edad de lactancia. Esa normativa adquiere significación porque implicó la ampliación del universo de los asistidos, que no solo comprendería a los niños, las viudas, los ancianos, los desamparados, es decir, los sectores alejados del proceso productivo, sino a la clase trabajadora.

Otro aspecto vinculado al reconocimiento de derechos sociales elementales es el inherente a la casa-habitación. En este sentido, también

<sup>17</sup> *Ibíd.*, Año 1919, fj. 26.

<sup>18</sup> *Ibíd.*, Año 1917, fj. 321-336.

la administración comunal hizo sentir su acción reguladora a través de tres mecanismos: la eximición impositiva, la administración estatal de casas para los sectores de menores recursos y la concesión de facilidades crediticias. Con respecto al primer mecanismo, en 1921, se aprobó el proyecto del concejal Félix Garzón Maceda relativo a la exoneración de impuestos municipales aplicables a los inmuebles urbanos de toda persona, asociación o compañía anónima que construyera al menos 10 casas para arrendarlas a empleados u obreros cuyos sueldos no excedieran de 150 pesos.<sup>19</sup> Dos años más tarde, como un indicador del mayor poder regulador de la comuna en la esfera social, la municipalidad retomó la administración de las casas de inquilinato que había cedido en años previos a la sociedad de beneficencia *El Hogar* con la finalidad de venderlas a los empleados y obreros municipales con la siguiente prioridad: maestros de escuelas municipales, obreros con más de cinco años de servicios, empleados municipales cuyos sueldos fueran inferiores a 200 pesos y, finalmente, obreros nacionales, provinciales o de empresas privadas.<sup>20</sup>

Finalmente, en 1924, la Junta Administradora de la Caja de Jubilaciones y pensiones presentó un proyecto que tendía a ampliar y reglamentar las disposiciones consignadas en su ordenanza de creación sobre préstamos para la vivienda a los empleados municipales con ocho años de antigüedad y los montos acordados no podían exceder de una suma cuyo servicio de amortización e intereses pudiera ser atendido con el 40% del sueldo del solicitante. Además, la caja podía acordar préstamos hasta el valor de la construcción o reconstrucción de la vivienda si el solicitante fuera propietario del terreno y, para el caso de la compra de la propiedad, otorgaba hasta el 90% del valor de tasación, debiendo en este último caso, escriturarse en el mismo acto la propiedad a favor del empleado solicitante y la hipoteca de éste a favor de la Caja de Jubilaciones. Los préstamos eran concedidos con el 5% de interés y 5% de amortización acumulativa.

<sup>19</sup> *Ibid.*, Año 1921, fj. 331-398.

<sup>20</sup> *Ibid.*, Año 1928, fj. 563-591.

La acción reguladora del poder comunal también se hizo extensiva a otra área muy sensible a las condiciones materiales de las clases subalternas: la provisión y abaratamiento de los artículos componentes de la canasta básica de consumo. En este sentido, en 1918, se presentó un proyecto de ordenanza que exoneraba de impuestos a 10 puestos de carnicería y verdulería en los mercados, cuyos propietarios expendieran artículos de consumo a “los pobres del municipio” de acuerdo al precio y condiciones que mensualmente impusiera la municipalidad y a los proveedores de dichos artículos en los puestos municipales.<sup>21</sup> Dos años más tarde, se elevó una nueva iniciativa en ese sentido, que preveía el establecimiento de puestos en los mercados municipales u en otros sitios para la venta de carnes, azúcar, patatas, maíz molido y otros feculentos a precio de costo a los obreros y empleados de las reparticiones públicas que ganaban sueldos inferiores a 150 pesos mensuales.<sup>22</sup>

Estas atribuciones concedidas en forma coyuntural fueron luego incorporadas al texto de la Nueva Carta Orgánica Municipal de 1925, en su artículo 16, que establecía entre las facultades del Concejo Deliberante, la de *asegurar el expendio de artículos alimenticios en las mejores condiciones, precio y calidad y organizar si fuera menester la elaboración y venta municipal de los mismos*.<sup>23</sup> En virtud de esta normativa, en 1928, el gobierno municipal, intervino en el mercado de consumo de artículos de primera necesidad para garantizar la provisión de ese tipo de mercaderías básicas, debido a la prolongación de una huelga de quinteros y lecheros. En efecto, para evitar el desabastecimiento, se sancionó una ordenanza, por la que se autorizaba al departamento ejecutivo a invertir los fondos necesarios para abastecer a la población de la ciudad.<sup>24</sup>

Por otra parte, la política laboral de la municipalidad con respecto a sus propios empleados, también formó parte de este lento proceso de conformación de un *protoestado social*. Sin duda, la cuestión social y la

<sup>21</sup> *Ibíd.*, Año 1918, fj. 44 y 45.

<sup>22</sup> *Ibíd.*, serie Documentos, Año 1920, fj. 39.

<sup>23</sup> *Compilación de Leyes y Decretos de la Provincia de Córdoba*, Año 1925, p. 200.

<sup>24</sup> AHMC, serie Documentos, fj. 61-134.

política social son conceptos mas englobadores que la cuestión obrera y la política laboral, pero no debemos olvidar que los intentos por rehabilitar a los trabajadores desde el Estado, conjurando lo que se percibía como una seria amenaza a la cohesión social, se constituyeron en la intersección del mercado y el trabajo, mucho más que en la de aquél con las condiciones de vida. De allí que el estudio de la política laboral municipal se convierte en un abordaje legítimo para desentrañar las concepciones sociales que prevalecían en el cuerpo municipal.

En este sentido, la preocupación por la mejora en las condiciones laborales se exteriorizó también en diversas iniciativas que contemplaron el salario mínimo para toda persona de sexo masculino y mayor de edad empleada a sueldo mensual o jornal al servicio de la municipalidad, quienes gozarían de una retribución de 120 pesos mensuales o 4,80 centavos diarios,<sup>25</sup> en beneficios salariales semejantes para los obreros ocupados en las obras concesionadas por la Municipalidad, la estabilidad de los empleados municipales, la bonificación por antigüedad para el personal docente, los médicos de la asistencia pública y el personal inferior, un régimen de licencias por enfermedad y maternidad, el respeto a la jornada de 8 horas y medidas de higiene y seguridad en las fábricas y talleres.<sup>26</sup> Si bien muchas de ellas permanecieron a nivel de proyectos, lo importante de rescatar es que la preocupación por la reforma social comenzó a ser puesta en locución por los sectores de la elite dirigente.

Además de este universo de medidas puntuales, el poder comunal se empeñó en la sanción de una legislación sobre seguridad y previsión social. Un paso decisivo en este sentido se dio en 1912 con la sanción de la ordenanza sobre la Creación de la Caja de Jubilaciones Municipal, pero su implementación no pudo llevarse a cabo en forma inmediata debido a que la municipalidad no podía cumplir con el inciso i) del artículo 3º de la normativa referido al aporte de 10.000 pesos anuales para la

<sup>25</sup> *Ibid.*, Año 1925, fj. 38.

<sup>26</sup> *Ibid.*, Año 1927, fj. 208-214; fj. 121, 142, 86 y 107-113. Boletín Municipal de la ciudad de Córdoba, septiembre de 1926, Año 1, N° 2, p. 6.



formación del fondo de la caja de jubilaciones.<sup>27</sup> En 1918, se proyectó una caja de garantía obligatoria para los peones y obreros municipales, anexa a la caja municipal de jubilaciones y pensiones que ofrecía servicio médico y farmacéutico gratuito, cobertura de los gastos de entierro y anticipos de un mes de sueldo a los obreros o peones con más de cinco años de servicios continuos, cancelable a la expiración de los mismos. Además, contemplaba el derecho al retiro en caso de supresión del puesto o imposibilidad física para los obreros con diez años de servicio, quienes recibirían en calidad de indemnización un mes de sueldo por cada año de servicio e igual beneficio gozarían los declarados crónicos después de cinco años de servicio con una compensación del 80% del sueldo por cada año. Por otra parte, en caso de cesantía injustificada, se acordaba al empleado con más de quince años de servicio hasta 40 meses de sueldos. Las interrupciones en los servicios que no excedieran de dos años, causadas por renuncia del empleado, por economías, servicio militar, enfermedad u otras causas que no afectasen la honorabilidad o la competencia, no perjudicarían los derechos acordados. Sin embargo, la duración de las interrupciones no se computaría como tiempo de servicio prestado, salvo el caso del servicio militar.<sup>28</sup> Los beneficios jubilatorios otorgados fueron ampliados en los años sucesivos, contemplándose, entre otras, concesiones especiales para los empleados y maestros enfermos de tuberculosis.<sup>29</sup>

En 1927, se elevó un proyecto de modificación de la ordenanza general de jubilaciones y pensiones por la que se incluía a los *jornaleros de planta permanente* en los beneficios de retiro en las mismas condiciones que los más altos funcionarios de la comuna y se establecía la jubilación privilegiada con sueldo íntegro a los directores y maestros de escuelas municipales y al personal encargado de la atención de infecciosos, siempre que hubiesen cumplido 45 años y prestado 25 de servi-

<sup>27</sup> *Ibíd.*, serie Documentos, Año 1912, fj. 268 y Año 1913, fj. 214.

<sup>28</sup> *Ibíd.*, Año 1918, fj. 24-27.

<sup>29</sup> Para más detalles sobre los alcances de esos beneficios, Ver: AHMC, serie Documentos, Año 1919, fj. 5-8.

cios. El beneficio para los jornaleros fue aprobado por el concejo deliberante e incorporado a la normativa vigente.<sup>30</sup>

Simultáneamente con esas medidas previsionales, se proyectaron otras de fomento, como la iniciativa del intendente demócrata Emilio Olmos referida a la creación del Banco Municipal de Préstamos y Ahorros, institución que otorgaría importantes servicios de carácter social, en especial préstamos personales e hipotecarios a empleados y jubilados municipales.<sup>31</sup>

Los incipientes avances de la acción reguladora municipal sobre el mercado se hicieron también extensivos al heterogéneo, fragmentado y poco eficiente, aunque insustituible, espacio asistencial constituido por las diversas instituciones de la sociedad civil, cuyo accionar comenzó a ser cuestionado, no solo a nivel discursivo, sino también en sus alcances operativos ya que se consideraba que muchas de esas entidades desvirtuaban *la caridad popular*, que era necesario *poner a cubierto de la maledicencia a esas damas dignísimas por cierto que dedicadas a la beneficencia recorren las calles ... para socorrer a hogares destruidos, a niños en la orfandad, a la ancianidad desvalida...* y combatir el vicio de *la mendicidad aristocrática*.<sup>32</sup> Ese fue el espíritu que animó el proyecto del concejal radical Roberto A. Blanco, quien, en 1928, elevó un proyecto de ordenanza que reglamentaba las colectas en la vía pública, las que podrían hacerse una vez al año, con expresa autorización del Consejo Deliberante y únicamente por aquellas instituciones de beneficencia que tuvieran a su cargo los hospitales de tuberculosos, casas-cuna y hospitales, asilos y hospicios de niños, debiéndose utilizar para tal fin alcancías selladas por la municipalidad, las que serían abiertas por el contador y el tesorero de la municipalidad para constatar su contenido. Sin embargo, razones políticas y culturales llevaron a suprimir la intervención oficial sobre los fondos recolectados. En efecto, la mayoría demócrata solicitó y obtuvo la supresión del control municipal sobre las alcancías,

<sup>30</sup> *Ibíd.*, Año 1927, fj. 166.

<sup>31</sup> Para más detalles sobre la tipología de los créditos y condiciones de los préstamos, Ver: AHMC, serie Documentos, Año 1929, fj. 7-15.

<sup>32</sup> *Ibíd.*, fj. 299-300.

decisión que no solo obedecía a los patrones de relación y conflicto entre las elites traducidos en luchas por el poder político municipal y a la presión de los integrantes del modelo benéfico asistencial, sino también a la prevalencia de una cultura asistencial que consideraba a ese control como ...*mortificante y deprimente para las personas que con sacrificio y la violencia del caso solicitan el óbolo social.*<sup>33</sup>

Estos avances y contradicciones ponen de manifiesto que la transición desde un modelo asistencial sin Estado hacia un protoestado social, no fue la historia de un progreso ininterrumpido sino un proceso complejo donde coexistían, en grados diversos, permanencias, cambios y resistencias asociados a los mismos. Una manifestación de esa sinuosa construcción fue la persistencia de acciones paliativas y coyunturales para enfrentar problemas estructurales de vieja data. Es el caso paradigmático de un proyecto del año 1928 que se proponía *cuidar la niñez en la lactancia* por medio de la concesión de premios a *las madres que mejor cuiden a sus hijos*, apelando exclusivamente a una concepción de la salud vinculada a la responsabilidad individual, al mismo tiempo que desnudaba la brecha entre la centralidad discursiva de *la infancia desvalida* y la contundencia de las elevadas tasas de natalidad.<sup>34</sup>

### *La legislación social y las prácticas asistenciales*

Otro aspecto que conspiraba contra la estructuración efectiva de de las regulaciones sociales era el incumplimiento o distorsión en la aplicación del marco normativo.

La historia del Asilo Municipal de Pobres emerge como una evidencia paradigmática de la morosidad de las políticas sociales y de los consensos y disensos que generaba la transición hacia una solidaridad institucionalizada.

<sup>33</sup> AHMC, Actas del HCD, Año 1928, fj. 295.

<sup>34</sup> *Ibíd.*, fj. 466-481.

El 18 de agosto de 1916, se creó un impuesto con la denominación de derecho de pobres consistente en un 5% sobre el precio de venta de las localidades para los espectáculos públicos de todo género, siendo exceptuadas las localidades cuyos valores fuesen inferiores a un peso. El producido se destinaría a la creación de un fondo con el que oportunamente se establecería un Asilo Municipal de Pobres. La exigüidad de los recursos destinados para esa finalidad, traduce la carencia de políticas verdaderamente activas para enfrentar los desajustes sociales. Es decir, la ordenanza 2083 implicaba solo un deslizamiento normativo. El 7 de octubre de 1919, el Concejo Deliberante autorizó a ingresar a rentas generales lo producido por las multas impuestas que estaban asignadas como fondos necesarios para la Construcción del Asilo Municipal para inválidos, argumentando que si bien las sumas por esos conceptos eran exiguas, ellas eran imprescindibles para las necesidades de la comuna:

... en las actuales circunstancias será imposible y por mucho tiempo más, no poder realizarse [el Asilo Municipal para Inválidos], que por otro lado el renglón de multas impuestas por el Departamento Ejecutivo, es bien reducido, casi insignificante, pero que hoy por hoy esas pequeñas sumas son demás presición[sic] a la comuna para atender necesidades del momento que dedicarlas a estar depositadas para cuando se tengan las sumas necesarias a la realización de esa obra...<sup>35</sup>

Posteriormente, el intendente sustituyó el dinero efectivo recaudado hasta 1912 para la formación del fondo de pobres –76.612 pesos– por títulos de la renta municipal, lo que motivo, el 1 de diciembre de 1922, una interpelación en el seno del Concejo Deliberante. En 1923, la creación del Asilo de Municipal de Pobres y Ancianos volvió a ocupar la atención de las autoridades al presentarse un proyecto para su fundación efectiva, pero la iniciativa apareció como instrumento para combatir la mendicidad y como parte de un proceso civilizatorio y de regeneración de los mas necesitados, al limitar la acción social a los considerados ...

<sup>35</sup> *Ibíd.*, Año 1919, fjs. 333-354.

“verdaderos pobres”, buscando ocultar la visibilidad de ... la mendicidad... que afecta la cultura del pueblo de Córdoba... verdadera plaga intolerable ... que lo ha invadido todo, templos, hoteles, paseos públicos, casas particulares todos los días, a toda hora del día y de la noche... los verdaderos mendigos tendrán un asilo y los traficantes desaparecerán...<sup>36</sup>

Clara expresión de una política social desde arriba que busca “ordenar” más que subsanar los efectos de la pobreza estructural o coyuntural. Por otra parte, la administración del asilo se confió a una sociedad de beneficencia, reforzando el modelo mixto de protección social y la idea de la subsidiariedad del Estado.

Si bien el proyecto se aprueba, el debate suscitado es interesante para rescatar las concepciones de lo social imperantes, pero también, a través de la reconstrucción de lo singular, de lo irreplicable como oposición a lo establecido, es posible recuperar indicios significativos del complejo, parsimonioso y desparejo proceso de *transición hacia la ciudadanía social*. Es decir, ello nos permite ponderar como las normas no son solamente coerciones prescriptivas sino que son al mismo tiempo recursos a disposición de los actores en un proceso de regulación relacional.<sup>37</sup> En este sentido, a través del discurso sustentado por el concejal Raimundo Alonso es posible captar los espacios de disenso con relación al modelo asistencial. El representante municipal cuestiona la ordenanza por considerar que ella es atentatoria contra la libertad individual y por lo tanto inconstitucional e ilegal. Pero lo más significativo es el cuestionamiento a la concepción de la pobreza subyacente en el *espíritu de orden* del proyecto y en las estrategias de control y *penalización* contempladas:

...Está completamente conforme con que se persiga a los falsos mendigos que pululan por la vía pública molestando y tal vez haciendo daño pero de ninguna manera recluir a los que no tienen otro delito que no tener ni siquiera el pan de cada día ni hogar, lo único

<sup>36</sup> Ibid., Año 1923, ff. 217 y 223.

<sup>37</sup> Revel, Jacques: Un momento historiográfico. Trece ensayos de Historia social, Buenos Aires, Manantial, 2005, p. 18.

que les queda es la libertad y de esa también se quiere privar. Además considera prematura esta ordenanza, pues mientras no se les de albergue, no se les puede privar de andar por donde les convenga.

Esta posición disruptora de la norma no pasó inadvertida en el debate, sino que generó respuestas que permiten echar luz sobre las culturas asistenciales que operaban en la estructuración de las políticas sociales. Reforzando el espíritu de orden de la ordenanza y la concepción de lo social como protección caritativa con perfiles morales, como puro asistencialismo, el concejal Horacio Martínez, respondiendo a su colega Raimundo Alonso, expresaba:

... que el hecho que se funde un asilo donde los que no tienen hogar ni pan puedan gratuitamente conseguir las cosas, siempre que sus condiciones físicas se lo impidan conseguirlo por su trabajo no quiere decir que sea privación de la libertad; es una ayuda del poder público, los asilados tienen libertad, pueden salir, recibir sus parientes y relaciones, trabajar, en fin hacer y practicar todas las manifestaciones de la vida de relación, solo sometidos a las disposiciones y reglamentos de la casa. Cosa necesaria para el orden y la disciplina de la institución... al dársele casa y comida al que no la tiene, ni puede proporcionársela por sus propios medios, no se le castiga, se le da comodidades. La libertad esta respetada, qué menos se le puede pedir en obsequio a la libertad de todos que aceptar casa y comida y dejen de andar por las calles ofreciendo el ingrato espectáculo de su miseria.<sup>38</sup>

Si bien la necesidad de atender a las demandas sociales poco a poco penetraba en los espacios institucionales del poder, la idea de preservación del orden, del control de los sectores populares, de su incorporación a un modelo cultural y social hegemónico, prevalecía frente a la idea de la conformación de un derecho que garantice las necesidades materiales y culturales básicas.

Con respecto a la Caja de Jubilaciones, desde su fundación, en el mes de julio de 1913, hasta febrero de 1916, la municipalidad abonó

<sup>38</sup> AHMC, Actas del HCD, Año 1923, fj. 223. El subrayado me pertenece.

puntualmente los descuentos efectuados en las planillas de sueldo del personal y los subsidios con que debía contribuir a la formación del fondo de jubilaciones. Pero a partir de marzo de 1916, los pagos se suspendieron y los importes correspondientes a los descuentos y subsidios, fueron abonados por la municipalidad por pequeñas entregas en efectivo y otras en títulos de renta. Ello determinó que al 31 de octubre de 1922, la municipalidad adeudara a la Caja de Jubilaciones y Pensiones 83.178,43 pesos, 10.000 por concepto de subsidios y 73.178,43 por descuentos e intereses devengados.<sup>39</sup> El intendente defendió la situación apelando a argumentos legales y pragmáticos, afirmando que pagar a la Caja de Jubilaciones con títulos de la renta era una operación perfectamente legal, que no implicaba una restitución y justificaba la legalidad en la crítica situación de las finanzas municipales:

que el criterio legal consiste en satisfacer los servicios en la mejor forma posible, qué sacaríamos con tener plata guardada por un lado y por otro lado sin pagar a los peones de la administración o que la asistencia pública no tenga con qué funcionar o que tal hospital no tenga con que pagar al lechero o al panadero?. En caso de suprema necesidad, todos los recursos de que disponga la municipalidad, son perfectamente justificados en su empleo.<sup>40</sup>

Interesante interpelación que denota que el proceso de construcción de los derechos sociales no fue un proceso lineal, sino complejo explicable desde perspectivas tanto ideológicas como económicas.

En 1926, el intendente Emilio Olmos dirigió una nota al Concejo Deliberante observando la ordenanza 2825 que reglamentaba la Jubilaciones y Pensiones, debido a que en el presupuesto vigente no existían partidas para imputar los gastos que la misma demandaba.<sup>41</sup> Por otra parte, ese mismo año, fueron denegadas cuatro solicitudes de jubilación de peones y capataces de la Administración General de Limpieza porque los solicitantes no estaban encuadrados en las disposiciones

<sup>39</sup> *Ibíd.*, Año 1922, fj. 252-254.

<sup>40</sup> *Ibíd.*, fj. 275 y 276.

<sup>41</sup> *Ibíd.*, serie Documentos, Año 1926, fj. 256.

contenidas en la ordenanza 1756, por carecer de nombramientos de carácter permanente. Es decir, que si bien el beneficio estaba en la normativa, la situación laboral real de los jornaleros impedía el acceso a ese beneficio. Estos desajustes económicos y normativos con respecto a la seguridad social continuaron distorsionando el funcionamiento de la Caja de Jubilaciones, institución que para 1930 seguía sin recibir regularmente los fondos municipales que le correspondía, con el agravante que se duplicó el importe mensual de las planillas de las jubilaciones extraordinarias y no se le restituyeron los montos pagados a los empleados declarados indebidamente cesantes, lo que condujo a la utilización de las reservas para poder abonar las planillas.<sup>42</sup>

Otra esfera donde la brecha entre la legislación y la práctica impedía avanzar en el respeto a los derechos básicos de los trabajadores era en el área de las condiciones laborales. En 1928, cuando se propuso la creación de una Oficina de Trabajo municipal se reconocía que las disposiciones existentes sobre la legislación social, no tienen en el momento aplicación amplia y efectiva, precisamente por la ausencia del órgano administrativo adecuado.<sup>43</sup>

También se produjeron distorsiones en el acceso a los servicios de la Asistencia Pública, cuyos beneficios eran, en reiteradas ocasiones, usufructuados por sectores que no debían pertenecer al Registro de Pobres: *...el registro actual peca de muchos vicios porque existen muchas personas ricas, propietarios, personas pudientes, en una palabra que están figurando como pobres, algunos de ellos comerciantes, quitándoles a los que realmente necesitan.*<sup>44</sup>

Estas filtraciones recurrentes no fueron ajenas a las deficiencias del conjunto asistencial y al grado de avance del proceso de medicalización que se hacía sentir, no sólo en los grupos de menores recursos, sino en todos los sectores de la población. Prueba de ello es la flexibilización otorgada a la condición de pobre mediante el reconocimiento de tres

<sup>42</sup> *Ibíd.*, Año 1930, fj. 236.

<sup>43</sup> AHMC, serie Documentos, Año 1928, fj. 386-390.

<sup>44</sup> AHMC, Actas de HCD, Año 1930, fj. 198.



categorías: los pobres de solemnidad que gozarían gratuitamente de todos los servicios médicos y de farmacia, las personas o jefes de familias cuya retribución no excediera de 150 pesos mensuales, quienes abonarían 10 centavos el envase de la receta y los jefes de familia numerosa quienes pagarían 50 centavos por receta. Por otra parte, se excluía de la obtención de las tarjetas de pobreza a aquellas personas que pagaban patente nacional, provincial o municipal y cuyos negocios fueron valuados en 3.000 pesos, los empleados públicos que contaban con servicios médicos y los afiliados a las sociedades de socorros mutuos. Estas carencias en la atención no se aplicaban en casos de urgencia o de falta de farmacias en el radio domiciliario.<sup>45</sup>

Es importante señalar que estas evidencias singulares sobre las prácticas asistenciales deben ser ponderadas en el marco del proceso global de modernización que involucraba la consolidación, especialización y complejización de un Estado municipal que era embrionario en su estructura y funcionamiento político y administrativo, característica que también se evidenciaba en la precariedad de las finanzas municipales y el endeudamiento creciente.

#### *La Política Social a través de la modificación del cuadro tributario*

Otra estrategia tendiente a implantar un protoestado social fueron las modificaciones establecidas en la estructura impositiva para lograr un mayor grado de racionalidad y equidad desde el punto de vista económico y social.

El espíritu reformista en materia impositiva tuvo su estrategia más significativa en la disminución de los impuestos al consumo. En los primeros años del ciclo, ello se instrumentó a través de medidas puntuales. En efecto, en octubre de 1916, la ordenanza de impuestos establecía aumentos únicamente a los artículos de consumo limitados a las clases pudientes y que estaban subgravados con relación a los similares de consumo general; era el caso de la carne de ovino que pagaba lo

<sup>45</sup> *Ibíd.*, fj. 207-210.

mismo que la vacuna y la de lechón que estaba exenta de gravámenes. Además, se restablecía el impuesto suntuario sobre los coches de los cortejos fúnebres que excedían de 10 carruajes. En 1917, continuando con la tendencia delineada, se disminuyeron los impuestos sobre la industria frutícola afectada constantemente por los contrastes naturales y los gravámenes de mercado que los quinteros estaban obligados a abonar. Esa situación había determinado el desaliento productivo, la disminución de la producción y el encarecimiento de los productos frutícolas. Ante la imposibilidad de suspender totalmente la carga impositiva por la exigüidad de las rentas comunales, se redujo el gravamen en un 20%, se disminuyó en igual proporción la patente de rodados destinados al transporte de los artículos frutícolas y se otorgó la prioridad de colocación en el mercado a los quinteros empadronados.<sup>46</sup> En 1918, se exoneró del pago del impuesto general a 10 locales municipales ocupados por la *Comisión pro Abaratamiento de las Subsistencias* para la venta de carne en condiciones económicas.<sup>47</sup>

Pero la reforma tributaria de mayor alcance se concretó en 1920, después de un intento fallido en 1919, coyuntura que coincidió con la intensa curva ascendente que dibujaron los precios de muchos productos y servicios, entre ellos los alimentarios y la crisis socioeconómica local estimulada por el desarrollo de la Primera Guerra Mundial.<sup>48</sup> Los cambios en la estructura rentística estuvieron motivados más por objetivos fiscalistas, apuntando a una maximización de la exacción por parte del Estado, que por razones de política social; de todos modos fue un avance en el parsimonioso proceso de reforma social.

La solución concebida por el intendente León Morra y su agrupación Unión Comunal<sup>49</sup> para la difícil situación financiera y rentística de la comuna, consistió en una reorganización radical del impuesto general – los derechos percibidos por los servicios prestados por la municipalidad– y, como contrapartida, la abolición de varias cargas que incidían

<sup>46</sup> AHMC, serie Documentos, Año 1917, fj. 417 y 418

<sup>47</sup> AHMC, Actas del HCD, Año 1918, fj. 158-160.

<sup>48</sup> Remedi, Fernando: El consumo alimentario en la provincia de Córdoba, 1870-1930, Tesis Doctoral, UCC, Córdoba, 2004, pp. 547-552.

sobre el consumo, en particular el alimentario: las de contraste de pesas y medidas, los impuestos de abasto, de piso y sisa y los derechos de la Oficina Química, encubiertos bajo una nueva fachada, como derechos de inspección de higiene y seguridad. Si bien reaparecieron transitoriamente entre 1923 y 1925, la protesta antifiscal que originó su restitución y la sanción de la nueva Constitución Provincial de 1923, que contemplaba la supresión explícita de los gravámenes sobre la introducción de artículos de primera necesidad y la liberación de cargas a la construcción, ampliación y reparación de casas para habitar, terminaron con el restaurado impuesto de piso y abasto y los flamantes derechos de inspección de higiene y seguridad.<sup>50</sup> En 1921, se creó, por única vez, un impuesto sobre la propiedad, proporcional según la categoría del empadronamiento, para solventar la instalación de tres consultorios gratuitos en barrios de la ciudad.<sup>51</sup>

<sup>49</sup> Con respecto al contexto político municipal, el período en estudio se caracteriza por la imposibilidad de establecer alianzas que perduraran una vez logrado el objetivo de acceder al gobierno y por las luchas entre camarillas en el interior de los heterogéneos conglomerados partidarios donde coexistían grupos guiados por lealtades particularistas. Por otra parte, las tensiones se originaban más que en diferenciaciones respecto a la cuestión social, en las limitaciones de los recursos disponibles, en estrategias particulares en busca de ocupar posiciones ante las cambiantes situaciones de poder y de alianzas, en relaciones parentales entre las elites gobernantes y/o influencias corporativas. En ese campo político, el hecho más destacable fue el acceso, en 1909, al gobierno municipal de una lista propiciada por la Bolsa de Comercio, luego de un año de conflictos por los aumentos en el sistema tributario propiciado por el gobierno comunal que respondía al Partido Autonomista nacional. La proyección política del partido mercantil vino favorecido por la expansión económica, la consolidación corporativa de principios de siglo. Además, contaba con el apoyo político del Partido Demócrata provincial y estableció algunas alianzas con sectores sociales más amplios, pero lo hizo dentro de la lógica facciosa que no lo diferenciaba radicalmente del resto de los grupos dominantes. Para más detalles ver : Moyano Javier, "Articulaciones entre política municipal y provincial, en el proceso de formación de grupos sociales dominantes en Córdoba, entre 1908-1918", en: Cuadernos de Historia. Publicación del Área de Historia del Centro de Investigaciones «María Saleme Burnichon» de la Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba., Córdoba, noviembre de 1997, p.11 y "Articulaciones entre grupos sociales dominantes regionales y poder político en Córdoba, 1907-1920, en : Travesía, N°3/4, segundo semestre de 1999/primer semestre de 2000, pp.207-232

<sup>50</sup> AHMC, serie Documentos, Año 1923, t. III, fj. 424 y 425; Actas del HCD, Año 1924, fj. 6-7 y 45-56.

<sup>51</sup> *Ibid.*, Año 1921, fj. 367.

En 1926, se planificó una reforma más sustancial del cuadro tributario con la implantación de la contribución municipal a la tierra libre de mejoras. El impuesto a la tierra no gravaba ni el consumo ni el trabajo sino que la imposición se basaba en la riqueza real. Esta modificación, que instauraba la centralidad del gravamen directo, tendía a que el sistema impositivo fuese menos regresivo, demostrando una preocupación por el impacto social de las imposiciones y, por ende, por una paulatina equidad en la distribución de las cargas impositivas. A ello se sumó una simplificación del sistema tributario que antes estaba basado en una multiplicación de cargas indirectas:

...no ha tenido solamente el criterio impositivo del suelo al calcular esta contribución a la tierra libre de mejoras, sino que tiene un concepto social del impuesto, haciéndolo servir para el progreso de la ciudad, estimulando la edificación y propiciando la habitación del pobre... si no hay peligro de recargar la vivienda del pobre, porque no habremos de realizar esta obra que nos abran de agradecer todas las generaciones que vengan, merced al sistema impositivo municipal de Córdoba que habrá seguido por una ruta progresista, abandonando ese sistema de los impuestos múltiples... que con el correr de los años ha de ir desapareciendo los impuestos que gravan la circulación, que gravan las industrias, estableciendo este impuesto que hará que la contribución de la sociedad vuelva a la sociedad en forma de beneficios de todo género...haciendo una mejor distribución de la riqueza pública.<sup>52</sup>

Esta reorientación en los criterios de imposición llevó a asimismo a introducir modificaciones no contempladas anteriormente en las ordenanzas municipales como la exención impositiva a los menores huérfanos, las viudas, las solteras, los inválidos o septuagenarios que poseyeran una propiedad cuyo valor total –inclusive las mejoras– no excediera de 4.000 pesos. Asimismo, se hacía extensiva la exoneración impositiva a los establecimientos nacionales o provinciales, no comerciales, los hospitales, los asilos de caridad, las iglesias de cualquier culto, las escuelas y colegios de educación particular que tuvieran un promedio

<sup>52</sup> AHMC, Actas del HCD, Año 1926, fj. 91.

de asistencia diaria de 30 alumnos y cuyos planes fueran los de las escuelas municipales.

Además de esas modificaciones más estructurales, había medidas coyunturales, como la de asignar a la Sociedad de Beneficencia el 8% del impuesto municipal que recaía sobre las entradas a una función en el teatro Novedades, modalidad que ponía al descubierto que, a pesar de los avances producidos, el modelo mixto de asistencia social a través de subsidios puntuales seguía vigente en el paisaje asistencial.

En suma, en virtud de las transformaciones que se operaron desde fines de la década de 1910 en la estructura tributaria de la Municipalidad de Córdoba, su eje fue desplazándose desde las rentas proporcionadas por el consumo alimentario hacia el impuesto general y de conservación de pavimentos, tornándose menos regresiva. De todos modos, no se concretó una reforma impositiva estructural, carencia que determinó que los ingresos más significativos provinieran de los servicios municipales.

Del mismo modo que en el caso de los impuestos, recién a partir de la segunda década del siglo XX, se insinuaron algunas modificaciones con sentido social en las tasas de los servicios, perfilándose a fines de 1917, la idea de una especie de *tarifa social*, al establecerse una suba proporcional en la tasa de alumbrado público limitada al centro de la ciudad, donde estaba concentrado el comercio y vivía la gente más pudiente, sin que alcanzara a las clases sociales más modestas que habitaban en los barrios periféricos.

Esta lenta constitución de un protoestado social no tuvo exenta de conflictos y contradicciones, de *resistencias* y *oposiciones* vehiculizadas por los sectores que hegemonizaban la asistencia social como la iglesia, las sociedades de beneficencia y la tradición de la caridad privada, una resistencia que no se manifestaba en formas de acción directa sino en la obstinada actitud de preservar para sí el patrimonio de la asistencia social y moral de los sectores *desprotegidos*. Ello comenzó a salir a luz a fines de la década del 1920, no a través de oposiciones abiertas, sino por medio de sutiles estrategias de resistencias a los mecanismos de regulación y control municipal sobre los subsidios otorgados a las instituciones de beneficencia, que habían constituido el elemento central en la sociedad privada/pública en el sistema de asistencia social.

En efecto, varias entidades dedicadas a la protección social presionaron para lograr que las memorias y las rendiciones de cuentas que debían elevar anualmente al Consejo Deliberante solo fueran remitidas para su aprobación al intendente y, por ende, no fueran sometidas a un segundo umbral de control. En 1928, si bien las instituciones de beneficencia aceptaron la reglamentación sancionada para la realización de las colectas, sin embargo, lograron evitar la inclusión, en la normativa, de aquellas disposiciones que establecían la fiscalización de los recursos recolectados a través de la utilización de alcancías selladas oficialmente y abiertas por el tesorero de la municipalidad.

#### LAS CONCEPCIONES Y RACIONALIDADES SUBYACENTES AL MODELO DE ASISTENCIA SOCIAL

El estudio de la cuestión social no es sólo la historia de las experiencias vividas, sino también la historia de los discursos, metáforas e ideas que buscaron darle sentido. Es decir, se trata de hacer una lectura cultural de lo social, descifrando los significados y valores no explícitos en las medidas asistenciales. Para ello se hizo un seguimiento de los discursos de la elite gobernante como de los escasos documentos que dan cuenta de las respuestas populares. A través del análisis de las prácticas discursivas y, muchas veces, de las migajas de los discursos, se busca comprender los modos de racionalidad que subyacían a las acciones y prácticas sociales; creemos que una lectura no ingenua o empirista del lenguaje de los documentos emanados de las distintas instituciones y actores sociales permite desentrañar los discursos legitimadores de la existencia de la pobreza, dado que cada sociedad adopta sus propios argumentos explicativos.<sup>53</sup>

La preeminencia del modelo asistencial basado en la privatización del espacio público y la lenta transición hacia un protoestado social, obedeció a una compleja constelación de causas intervinientes: las dificultades económicas, las concepciones sobre el rol del Estado en el ámbito de lo social, los sistemas de creencias religiosas, los valores

<sup>53</sup> Morell, Antonio: La legitimación social de la pobreza, Barcelona, Anthropos, 2002, p. X.

morales y de disciplinamiento, los patrones de relación y conflicto entre las elites traducidos en luchas por el poder político municipal y en competencia por el prestigio social, la relación entre las elites y los sectores subalternos y las tensiones y colaboración entre los poderes civiles y eclesiásticos. En los mensajes de los intendentes elevando los presupuestos y en los debates sobre ampliación de partidas, se denota la preocupación prioritaria por el equilibrio fiscal y la deuda pública y por no expandir los gastos más allá de lo que consideraban servicios indispensables. Esa vigilancia en la asignación de los recursos que se dio en un marco estructural de sostenido déficit financiero, endeudamiento progresivo y demanda de expansión de los de servicios, explica que en los debates del Concejo Deliberante se cuestiona el otorgamiento de recursos para proveer de medicamentos a hospitales y dispensarios.<sup>54</sup>

La reiteración de esta idea de “*economizar*” se convirtió en uno de los fundamentos más sólidos que sustentaba la vigencia del modelo benéfico asistencial. En 1924, en ocasión de delegar en las damas de la sociedad de beneficencia el mantenimiento de las casas de inquilinato municipal, este argumento aparece con meridiana claridad:

... en resumidas cuentas, no se trata de dádiva, sino de una operación conveniente para la comuna pues las casas son municipales y las damas las refaccionan con la mitad de gastos que tendrá que hacer la municipalidad para ese fin, así es conveniente darle todo lo que ellas piden para esa reparación.<sup>55</sup>

Esa política *vigilante* en la asignación del gasto público social se convirtió en un factor recurrente. Así en mayo de 1926, al debatirse en el seno del Consejo Deliberante la concesión de una subvención al asilo maternal que atendía diariamente 300 niños de madres trabajadoras a los cuales se les otorgaba alimentos y educación gratuitas, el concejal Ángel V. Baulina solicitaba un estudio sobre los recursos disponibles de

<sup>54</sup> AHMC, Actas de Sesiones del HCD, Año 1923, fj. 273-279.

<sup>55</sup> *Ibíd.*, año 1924, fj. 98.

esta simpática institución y de todas aquellas beneficiadas para poder acordarles en justicia lo que pueda la municipalidad. Si la municipalidad ha alcanzado mediante un sistema rentístico más perfeccionado y actualmente está en una relativa holgura financiera, esta holgura no llena ni mucho menos las necesidades del municipio. Necesitamos ser parcios en esto de las subvenciones.<sup>56</sup>

Además de la prioridad otorgada al equilibrio en la asignación de los recursos, es importante señalar cómo el lenguaje de los sectores dirigentes refleja una mirada paternalista y voluntarista de la acción social, al considerar a los asilos de niños de los sectores subalternos como una simpática institución que permite a la elite femenina integrarse al espacio público y a las religiosas ejercer su espíritu caritativo y protector.

Esta idea de “economizar” en las asignaciones sociales estatales era también esgrimida por las sociedades asistenciales como un medio de preservar el control y regeneración de los sectores subalternos. En este sentido, la presidenta de la comisión directiva del Asilo Maternal, Matilde Holing Quintana de Rothe, al solicitar un subsidio para asistir a 300 niños de familias obreras, expresaba que *la institución prestaba servicios á la educación, á la moralidad y á la economía pública*.<sup>57</sup>

Por otra parte, la política municipal que se delinea a partir del análisis de la legislación, el gasto público social y las prácticas asistenciales, se caracterizaba por tres grandes principios. En primer lugar, *la focalización*; es decir, se auspiciaba un modelo en el que predominaban políticas selectivas de matriz compensatoria que se caracterizaban por estar dirigidas a la pobreza estructural y a sus enclaves territoriales. Las políticas focalizadas se diferencian de las universales por su selectividad hacia un sector de la población: los grupos con indicadores de pobreza, pero los “buenos” pobres. En segundo lugar, era un modelo de asistencia social basado en *la privatización del espacio público*, que significaba que aquellos a quienes eran negados los derechos formales derivados de la ciudadanía, estaban constreñidos a recurrir a la protec-

<sup>56</sup> *Ibíd.*, Año 1926, fj. 318. El subrayado me pertenece.

<sup>57</sup> AHMC, serie Documentos, Año 1926, fj. 417-421.



ción de un poder social de naturaleza privada (aun si es un agente del Estado quien lo ejerce), garantizándoles así un lugar en la sociedad, no sobre la base del principio de ciudadanía, sino por unas prácticas que institúan una privatización del espacio público.<sup>58</sup> El apoyo de las organizaciones voluntarias es esencial desde ese punto de vista para conseguir el objetivo no de la igualdad sino de la eliminación de la pobreza. La tercera característica era *la descentralización*, que implicaba la participación de una multiplicidad de actores: estatales, privados (mercado) y filantrópicos.<sup>59</sup> El mercado no podía por sí solo solucionar el bienestar de todos. Una cierta desmercantilización era necesaria para la supervivencia del sistema social. Pero también era peligroso que el Estado tuviera en sus manos el monopolio del bienestar. El ideal de la época fue una combinación mixta entre intervención privada, intervención pública y organizaciones sociales que tuvieran una actuación conjunta desde un criterio de máxima descentralización. Desde esa óptica, no se reclamaba un derecho sino que se apelaba al sentimiento de dolor y compasión caritativa con las necesidades de los sectores populares. Su componente integral básico era la ética, incluso la ética más abstracta, el hombre por el hombre, y se desconsideraban cuestiones tales como el papel de las estructuras económicas, sociales y políticas. Era ante todo una acción humanitaria.<sup>60</sup>

Esta concepción, encarnada en los distintos espacios institucionales de poder y en la mayoría de los dirigentes, ofrecía *resistencia* a la implementación de medidas sociales que implicarán un mayor poder regulador del Estado. En este sentido, en 1924, en la discusión de un proyecto destinado al establecimiento de la copa de leche en las escuelas, no solo se intentaba disminuir los fondos asignados, sino que, por

<sup>58</sup> Marques-Pereira, Jaime: "Les limites de l' État en Amérique Latine. Citoyenneté, intervention sociale et croissance économique", en: Cahiers des Amériques Latines, N° 15, 2002, pp. 107-1

<sup>59</sup> Draibe, Sonia: "État de bien-être, inégalité et pauvreté au Brésil: les dilemmes actuels", en: Cahiers des Amériques Latines, N° 15, 2002, p. 82.

<sup>60</sup> Illanes, María Angélica: "Infección y subversión en Chile al despuntar el siglo XX: El cuento de las ratas y de algunos animales de la selva", en: Armus, Diego: Entre médicos y curanderos. Cultura, historia y enfermedad en la América Latina moderna, Buenos Aires, Norma, 2002, p. 154.

la falta de acuerdo, se envió nuevamente el proyecto a la comisión. Pero lo interesante de resaltar son los argumentos esgrimidos en contra del involucramiento del Estado municipal en un sector tan vulnerable como era la niñez. El concejal Raimundo Alonso, portavoz de esa posición, expresaba sin retaceos que: ... *encuentra plausible la iniciativa particular a los efectos de la instalación de esta institución pero no puede aceptar el tutelaje del poder público de la alimentación de la población escolar...* Fundamentación que fue reforzada por el concejal Juan M. Albarenque quien afirmó que *lo que se recolectaba por iniciativa particular basta y sobra para el fin propuesto*.<sup>61</sup> Prueba elocuente que la atención social continuaba siendo para muchos dirigentes patrimonio de la responsabilidad individual.

Pero los resultados institucionales en materia de asistencia social no eran sólo tributarios de posturas económicas e ideológicas, sino también de las tradiciones culturales y de los modos de vida predominantes.<sup>62</sup> Es decir, la preeminencia de ese modelo de protección social tiene su lectura culturalista: la vigencia de una cultura asistencial, presente en los modelos institucionales, las actuaciones legislativas, las prácticas privadas de previsión y caridad y en los sujetos históricos – asistidos y benefactores–, que consensuaba un modelo de asistencia social caracterizado por una relación de interdependencia entre las caridades de estructura esencialmente celular y fuerte impronta religiosa y el Estado. Este modelo de “política social” exterioriza una visión de la élite del campo social como la expresión de una modernidad particularista que se caracterizó por una visión del mundo favorable a la presencia de las estructuras y los contenidos de lo religioso en la cultura, mientras que en la economía avanzó con mayor firmeza hacia una apertura cosmopolita.

Esa idea de un *modelo mixto* de acción social, es claramente perceptible en los debates sobre la cuestión social en el Concejo Delibe-

<sup>61</sup> AHMC, Actas de Sesiones del HCD, Año 1924, fj. 147.

<sup>62</sup> Monereo Pérez, José; Moreno Vida, María Nieves: “Política social y seguridad social”, en: Alemán Bracho, Carmen; Garcés Ferrer, Jorge (coord.): Política social, Madrid, McGraw Hill, 1998.

rante. En 1916, al plantearse la ampliación de las subvenciones al Hospital San Roque y al Asilo de Pobres, la fundamentación del concejal Sánchez Buteler patentiza esa idea de *moderada intervención*, al menos en algunos nichos claves de exclusión social: ... *la municipalidad tiene el deber de solventar, siquiera en parte, las necesidades que la atención pública demanda.*<sup>63</sup>

Pero el consenso con ese modelo de *ayuda social* también estaba fuertemente anclado en los *asistentes* y los *asistidos*. En los primeros queda claramente expresado en la petición de ampliación de los montos de las subvenciones que las hermanas franciscanas –que regenteaban el Taller y Asilo de la Sagrada Familia– elevaron al intendente:

Sería el caso de preguntar cual es el criterio de los poderes del Estado para acordar las subvenciones, sino tiene en cuenta cuando debe haber una protección eficaz a los vencidos de la vida, a los necesitados, a los niños huérfanos y a los ancianos, que no pueden trabajar y que necesitan la ayuda de los fuertes, o cuando menos la protección de los poderes del Estado, *que debieran ser la segunda providencia de los miserables.*<sup>64</sup>

Expresiones éstas que, por otra parte, se deslizan más allá del consenso, afirmando la hegemonía de las asociaciones no gubernamentales en la esfera de la asistencia social.

La misma concepción de una política social a nivel de protección y no de derecho emerge de la solicitud de un subsidio para el funcionamiento del Comedor de Obreras, con capacidad para 300 personas, elevado por La Liga de Señoras Católicas de Córdoba al Concejo Deliberante en 1914 :

...y esperamos que la solución práctica y sencilla del problema protección a los obreros no le conviertan en utopía los mismos que son llamados á alentarnos en la obra grande, muy grande que con tanta abnegación y energía hemos emprendido y ese Honorable Concejo

<sup>63</sup> AHMC, serie Documentos, Año 1916, fj. 79. El subrayado me pertenece.

<sup>64</sup> Los Principios, 12 de agosto de 1913. El subrayado me pertenece.

Los avances en la construcción del Estado Social en Córdoba...

nos ayudará á probar ante el sectarismo y anarquismo que avanza, que bajo la inspiración y la eficacia del espíritu católico, las damas argentinas podemos defender la causa del hermano obrero y hacer una obra fecunda y bienhechora con la cooperación eficaz del Honorable Concejo.<sup>65</sup>

Por otra parte, esa política social que se desenvolvía en el ámbito ético y de regeneración, se evidencia también en las funciones que debían cumplir las asociaciones benéficas en las tareas de administración en las diferentes instituciones de carácter social. Así en la Ordenanza por la que se concedía la administración de las casas de inquilinato a la sociedad de beneficencia *El Hogar*, se establecía:

ejercer continuamente la más estricta vigilancia a su cargo para cerciorarse que todos los ocupantes de ellas observen buena conducta y que merezcan por sus escasos medios de vida la protección social.<sup>66</sup>

La voz de los asistidos puede rescatarse a través del testimonio de una costurera y lavadora anciana con una hija minusválida:

La suscripta, Julia Rodríguez de Márquez, nacida en Córdoba, en julio de 1855... [dueña] de una pequeña propiedad que fue de mi hermana... dicho terreno está cerrado por una pared cortada por una puerta tosca de madera común... que dicha propiedad venía gravada con una hipoteca a favor del Banco Edificador de Córdoba... que a pesar de ocupar todos los momentos que me dejan las atenciones de mi hija enferma y mis propios achaques debido a mi ancianidad, en trabajos de costura o lavado de ropa, pasaríamos muchas días de hambre a no ser por las limosnas de algunas almas compasivas.<sup>67</sup>

Finalmente, el sistema de protección social era también una construcción cultural dotada de significación política, recursos simbólicos y

<sup>65</sup> AHMC, serie Documentos, Año 1914, fj. 300-301. El subrayado me pertenece.

<sup>66</sup> AHMC, Actas del HCD, Año 1916, fj. 268.

<sup>67</sup> AHMC, serie Documentos, Año 1921, fj. 288-292. El subrayado me pertenece.

rituales sociales. En primer lugar, la pertenencia de muchos miembros de la elite política a las sociedades de beneficencia les proporcionaba un prestigio social nada despreciable. Por su parte, los *rituales sociales* organizados a través de colectas, funciones y festivales de caridad – como los realizados el *día de la flor, de la casa cuna, del tuberculoso, los premios a la virtud*– por una tupida y dispersa red asistencial de congregaciones religiosas –sobre todo femeninas–, constituían no sólo una objetivación de ese modelo mixto de acción social, sino una estrategia tendiente a generar un sentimiento de pertenencia a una comunidad determinada, una recreación simbólica de las fuentes de legitimidad de ese modelo de protección social, un mecanismo para reforzar el consenso de los diversos sectores sociales y, fundamentalmente, un espacio privilegiado para generar una relación de reciprocidad entre asistente y asistido. La siguiente descripción de uno de esos eventos deja percibir estas múltiples representaciones:

el Taller de la Asunción de la Corte Sabatina de la Compañía de Jesús que preside dona Laura Carranza de del Viso y a quien secundan las señoras Rosa Tiseira de del Viso y Felisa Luque, interpretando la buena voluntad del gobierno de la provincia consiguió la donación de una suma de dinero con el propósito de distribuir ropas a los pobres. Esta efectuóse el 15 del corriente mes en la plazoleta frente al templo de la Compañía y en el edificio de los Josefinos, obsequiándose con trajes y alimentos, sirviéndose a la vez un desayuno a cien mujeres del pueblo. El acto resultó muy simpático, habiendo concurrido a él las autoridades provinciales, varios sacerdotes y numerosas damas. La banda de la escuela Presidente Roca ejecutó varias piezas de su repertorio. La tarea que se ha impuesto el taller de la Asunción es muy digna de aplauso y de imitación por otras instituciones, que con ello se beneficiaría positivamente a un gran número de hogares donde hoy falta lo más indispensable para la vida, dado que el elevado precio de todos los artículos de consumo y de vestido, está fuera del alcance de los modestos bolsillos.<sup>68</sup>

A pesar de la falta de integralidad de los programas de intervención pública en lo social y del fuerte arraigo del modelo benéfico asistencial,

<sup>68</sup> *Ibid.*, fj. 228. El subrayado me pertenece.

como se afirmó en páginas anteriores, en la década de 1920, la cuestión social adquirió mayor visibilidad y centralidad en la agenda municipal, lo que se tradujo en la presentación de diversos proyectos y en la sanción de una serie de ordenanzas que contribuyeron al largo proceso de construcción del Estado social y reflejaron la ausencia de homogeneidad de ideas. En efecto, a partir de la segunda década del siglo, comenzaron a articularse matices y disidencias que se hicieron más explícitos como consecuencia de la crisis de la primera guerra mundial, la situación crítica de las finanzas municipales y las tensiones entre las distintas facciones de la elite gobernante en el seno de poder municipal. Sin embargo, es importante resaltar que en ese contexto político, las disidencias obedecían más al cuestionamiento de un régimen político en crisis, al surgimiento de nuevas alianzas políticas y al rol del ámbito municipal como una caja de resonancia de los conflictos entre los sectores dominantes provinciales que a una profundización del incipiente reformismo social. En este sentido hay que ponderar que el cargo de intendente y los demás espacios institucionales de poder eran considerados como una antesala para acceder a posiciones políticas en el ámbito provincial e incluso nacional.<sup>69</sup>

De todos modos, y a pesar de la influencia de los intereses políticos, hubo una mayor preocupación y acción reguladora por parte del estado comunal para atender las necesidades básicas, conjuntamente con la profundización de las críticas al modelo asistencial vigente. En 1914, frente al problema de la desocupación ocasionada por la crisis coyuntural, se percibe un *deslizamiento reformista* en el discurso que apela incluso a la crítica y a la insuficiencia del modelo benéfico asistencial:

... en esta emergencia no es la caridad pública, no son las damas con sus asociaciones de beneficencia, no es la acción privada con su óbolo oportuno los principalmente obligados o los que en mejo-

<sup>69</sup> Las disputas y constantes realineamientos políticos en el seno del Consejo Deliberante involucraban a miembros del PAN, del Comité Electoral Municipal del Comercio -el partido de los comerciantes mayoristas, que ejerció el poder político municipal entre 1909 y 1918-, a los dirigentes católicos, radicales y demócratas. Ver: Moyano Javier, "Articulaciones entre política municipal y provincial, en el proceso de formación de grupos sociales dominantes en Córdoba...cit, p.95.

res condiciones se hallan para conjurar el mal o para reducirlo a extremos menos deplorables, sino el gobierno en todos sus órdenes, desde el central al municipal y que la acción de uno y de otro no debe ser lenta como se está manifestando hasta hoy...<sup>70</sup>

El cuestionamiento al modelo benéfico asistencial se hizo más asiduo al final del período en análisis y la legitimidad de la política de subsidios como un elemento central en la sociedad privada/pública en el sistema de asistencia social, comenzó a ser puesta en entredicho desde distintos espacios de poder institucionalizados. En efecto, en 1926, al debatirse la necesidad del puntual cumplimiento de la Ordenanza referida al control que la municipalidad debía realizar sobre la inversión de los subsidios otorgados mediante la presentación por parte de la entidad beneficiada de una memoria anual ante el departamento ejecutivo y el Concejo Deliberante, el concejal Ángel Baulina expresaba que *la vida municipal llega hasta la necesidad de recargar la vida del pueblo para ayudar a las obras de tantas subvenciones, en muchos casos meritorias, pero en algunos casos, desgraciadamente, desnaturalizado el propósito que ha tenido en cuenta el concejo.*<sup>71</sup>

En ese mismo año, al debatirse el proyecto sobre la instalación de salas-cunas en los establecimientos fabriles para los hijos de las obreras, la fundamentación del miembro informante Ricardo Crespo traducía los alcances de la intervención estatal en el discurso reformista:

Aunque existiera alguna duda en el espíritu de los señores concejales [*sobre las atribuciones legislativas del municipio*] no deberíamos detenernos, cuando no se compromete intereses de otro orden, sobre todo cuando se trata de defender la salud pública, defendiendo los intereses primordiales, pertenezcan o no a la jurisdicción ya sea municipal o provincial.<sup>72</sup>

En 1928, el Concejo Deliberante se convirtió en el espacio político institucional donde podía vivenciarse progresivamente, al menos en su

<sup>70</sup> Los Principios, 22 de agosto de 1914, p. 3, c. 4 y 5.

<sup>71</sup> AHMC, Actas del HCD, Año 1926, fj. 280.

<sup>72</sup> *Ibíd.*, fj. 205.

articulación discursiva, los avances del reformismo social. En primer lugar, al tratarse el proyecto del concejal Roberto A. Blanco sobre la reglamentación de las colectas realizadas por las sociedades de beneficencia, el miembro informante de la Comisión, si bien se oponía al control estatal de los fondos recolectados, reconocía sin ambigüedades las limitaciones del modelo benéfico asistencial para atender a las demandas sociales crecientes y acuciantes:

De todos modos, la comisión coincide en que actualmente esas instituciones, mas o menos numerosas que solicitan el óbolo, no tiene ya la significación ni la elocuencia que tenían al principio cuando se establecieron los clásicos días “de la flor, de la casa-cuna, del tuberculoso...”.<sup>73</sup>

Ese mismo año, al debatirse el proyecto por el cual el departamento ejecutivo retomaba la administración de las casas de inquilinato para enajenarlas con preferencia entre los obreros y empleados municipales de escasos recursos, el concejal Roberto A. Blanco defendía la propuesta con una fundamentación que implicaba el reconocimiento del derecho social a la vivienda digna: *No podemos condenar a los pobres a que vivan exclusivamente del jornal que ganan, que generalmente no pasa nunca de 3 o 4 pesos y que no tenga jamás un hogar propio.*<sup>74</sup>

Finalmente, en ocasión de tratarse un proyecto sobre exención impositiva a las casas construidas con créditos del Banco Hipotecario Nacional, el concejal Juan J. Quiroga anticipaba con claridad lo que se convertiría en años posteriores en uno de los fundamentos del Estado social, la simetría entre democracia y ciudadanía social

estimula y dignifica al obrero y empleado, al independizarlo de la más imprescindible de sus necesidades, impulsándole notablemente a la independencia económica, factor primordial hacia la sana y definitiva democracia..., que beneficie a las clases trabajadoras al servicio de la Nación.<sup>75</sup>

<sup>73</sup> *Ibíd.*, Año 1928, fj. 298.

<sup>74</sup> AHMC, Actas del HCD, Año 1928, fj. 563-591

<sup>75</sup> AHMC, serie Documentos, Año 1928, fj. 472. El subrayado me pertenece.



Expresiones todas que ponen de manifiesto los aires de cambio en el debate político y en la concepción y abordaje de la cuestión social y, fundamentalmente, la necesidad de modificar el modelo asistencial subsistente que, a pesar de los clivajes reformistas, continuaba enfrentando la pobreza y la exclusión a través de la acción conjunta de la municipalidad, la policía y las sociedades benéficas:

... A los unos, a los buenos, a los que la desgracia los llevó a ese extremo, pan y casa, un techo que los cobije y unas ropas que los cubran; todo esto debe darles la caridad oficial, reglamentada y fría, pero caridad y caridad necesaria. A los otros, a los que especulan y comercian con el altruismo de los que pasan, un castigo verdaderamente ejemplar, que borre a esos individuos del consorcio humano pues que explotan con lo más sagrado y roban a los verdaderamente necesitados el pan que comen para esos niños abandonados en el fango de las calles entre todos los vicios y todas las miserias del cuerpo y del espíritu, escuelas, amor, mucho amor, que los regenere y los encamine por la vida honrada. *Una acción conjunta de la municipalidad, la policía y las sociedades benéficas puede hacer todo ese bien y evitar esas vergüenzas.*<sup>76</sup>

Sin embargo, este lento avance de las medidas reguladoras en clave social, indisoluble de los conflictos entre las facciones políticas locales y provinciales, no produjo rupturas radicales, porque no existían concepciones diametralmente opuestas ni formas de operar radicalmente distintas en lo económico, político y social entre los integrantes de los grupos dominantes –en no pocos casos, ligados entre sí por intereses económicos, posiciones sociales y vínculos parentales–, sino matices dentro de una matriz común en donde lo social no era todavía prioritario y el Estado se limitaba a remediar por sí, o más generalmente a través de acción de las entidades de la sociedad civil, las necesidades elementales.

<sup>76</sup> La Voz del Interior, 30 de marzo de 1916, p. 5, c. 1. El subrayado me pertenece.

## A MODO DE CONCLUSIÓN

En las primeras décadas del siglo XX, la ciudad de Córdoba, ciudad mediterránea de Argentina, experimentó un proceso bifronte característico de las sociedades en transición; por un lado, el crecimiento demográfico, la transformación económica y el progreso material y, por otro, la emergencia de la denominada cuestión social que afectó a vastos sectores sociales que vivenciaron necesidades básicas insatisfechas.

En ese contexto, la acción y la política social municipal constituyeron un producto histórico del Estado y la sociedad hacia la pobreza, la marginalidad y la precariedad de los sectores subalternos y se caracterizaron por ser esporádicas, asistemáticas y sin un plan integral.

Los primeros avances del reformismo social se establecieron lenta y costosamente a partir de la segunda década del siglo XX, a través del incipiente intervencionismo estatal en las áreas de las necesidades básicas –alimentación, salud, vivienda, condiciones laborales, pobreza– en un clima no exento de constreñimientos políticos, económicos, ideológicos y culturales.

Por otra parte, la ausencia de reformas impositivas estructurales impidió incrementar el flujo de recursos y distribuir más equitativamente las imposiciones tributarias. Como consecuencia de ello, se asistió a la paradójica situación de que un Estado que intentaba avanzar sobre la exclusiva lógica del mercado en materia de acción social, tuviera que favorecer a su vez a la beneficencia privada para que supliera sus carencias.

Pero las limitaciones económicas no eran las únicas causas de la preeminencia del modelo asistencial caracterizado por la privatización del espacio público. En el campo político-ideológico, se evidenció una mayor preocupación por las carencias sociales en consonancia con las demandas de servicios esenciales por parte de una sociedad en transformación. No obstante, los dirigentes políticos, liberales, católicos, demócratas y hasta fracciones del radicalismo –especialmente el radicalismo azul de fuerte ascendencia clerical–, no propiciaron rupturas estructurales sino sólo ajustes puntuales como respuesta a las presiones sectoriales. En efecto, las argumentaciones desarrolladas en torno

a la cuestión social de los diferentes representantes de las inestables alianzas políticas respondían a un substrato común y, aunque coyunturalmente introducían un discurso crítico, el mismo constituía variaciones de grado de una concepción de lo “social”, entendida como un conjunto de prácticas orientadas a atenuar el déficit que caracteriza al estado material, pero aún más moral, de las clases inferiores de la sociedad; “hacer lo social” era trabajar sobre la miseria del mundo capitalista, es decir sobre los efectos perversos del progreso económico.

A ello contribuía también la fuerza estructurante de una cultura asistencial fuertemente arraigada en la sociedad, las instituciones y los hombres –asistentes y asistidos– que consideraba que la atención de la pobreza y de los marginales seguía siendo competencia de la filantropía, la beneficencia y de la *caridad oficial reglamentada y fría, pero caridad necesaria*. La protección social no era percibida como un “derecho” sino como un “favor” y concernía más en este caso a la asistencia que a la seguridad.

De todos modos, a pesar que la legislación y la acción reguladora del estado municipal fueron insuficientes en orden a aliviar la penuria de los pobres y necesitados, sin embargo, la apelación a la reforma social siguió siendo importante.

En conclusión, la poderosa influencia de las redes asistenciales, la ventaja de *economizar dinero público*, una dificultosa aplicación de la legislación social y un reformismo todavía muy limitado al deslizamiento discursivo, reforzaron la preeminencia de una “política social” de simple y clásica administración basada en la protección subvencionada.

## RESUMEN

La historiografía argentina sobre la denominada cuestión social, ha multiplicado sus intereses temáticos en las dos últimas décadas. Dentro de la diversificación de problemáticas y de enfoques que la caracterizan, la producción dedicada al estudio de las condiciones materiales de vida de los sectores subalternos y la relación del Estado y la sociedad civil con la cuestión social, se constituyeron en colectivos historiográficos con identidad propia. En este contexto, el presente trabajo analiza *la lenta transición hacia un protoestado social* en la ciudad de Córdoba entre 1914 y 1930; es decir, el complejo y laxo proceso que va desde la solidaridad de la sociedad civil a la generalización de una solidaridad institucionalizada. Concordante con ello, se indaga el proceso histórico de *estructuración* de las medidas legislativas y asistenciales y las concepciones de lo social subyacentes a las decisiones normativas.

## ABSTRACT

The Argentine historiography on the so-called social issue has multiplied its interests on the last two decades. Within the diversification of problems and approaches that characterize it, the production dedicated to the study of the actual conditions of life for the secondary sectors and the relationship that the State and the civil society bear to the social question have become historiographic groups with an identity of their own. In this context, the present paper analyzes the *slow transition towards a social protostate* in the city of Córdoba between 1914 and 1930; that is to say, the complex and lax process that moves from solidarity in civil society to the generalization of an institutionalized solidarity. Concurrent with that, it is investigated the historical process of *structuring* of legislative and welfare measures and the conceptions of the social underlying the decision concerning rules.

### PALABRAS CLAVE / KEY BOARDS

Cuestión social- Estado- Legislación social

Social Question - State - Social Law