



UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA
FACULTAD DE FILOSOFÍA Y HUMANIDADES
ESCUELA DE HISTORIA

**La construcción del Estado Social en Córdoba
entre 1930-1943: Actores y concepciones en un período de
transición**

María José Ortiz Bergia

**Trabajo Final presentado para optar al título de
Licenciada en Historia**

Directora: Beatriz Moreyra

**Fecha de aprobación: 20 de diciembre de 2007
Córdoba, Argentina**



UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA
FACULTAD DE FILOSOFÍA Y HUMANIDADES
ESCUELA DE HISTORIA

**La construcción del Estado Social en Córdoba entre 1930-1943:
Actores y concepciones en un período de transición**

SEMINARIO FINAL DE LICENCIATURA EN HISTORIA

Directora: Beatriz I. Moreyra
Alumna: María José Ortiz Bergia

CÓRDOBA, 2007

Agradecimientos

Sin la ayuda de muchísimas personas esta primera experiencia de investigación no hubiera sido posible. Quisiera agradecer a mi directora, la Dr. Beatriz I. Moreyra, la cual, con una paciencia incommensurable, comenzó a enseñarme los vericuetos de la historia. Agradecerle a ella y a su equipo de trabajo, el Dr. Fernando Remedi y la Lic. Milagros Gallardo, por los comentarios, libros y el tiempo dedicado.

Además, a los encargados de los distintos archivos y bibliotecas que me han ayudado generosamente a lo largo de esta investigación. También debo destacar que este trabajo fue realizado con una beca de la Agencia Córdoba Ciencia, Programa Conciencia, para la realización de trabajos finales durante el periodo 2006-2007.

Finalmente, quiero agradecer a todos mis seres queridos. En especial, muchas gracias a mi familia, a mi madre, Marta, y a mis dos hermanos, Fernando y Sabino, que han sido un apoyo inmenso; a mis amigas y a Álvaro, los que me han acompañado a lo largo de esta experiencia.

A todos ellos muchas gracias.

Introducción

Este trabajo tiene como objetivo estudiar las políticas sociales entre 1930 y 1943 en la ciudad de Córdoba, un estudio que integra las dimensiones fundamentales de la cuestión social y los cambios institucionales en las prácticas asistenciales de la sociedad civil y el Estado. Es decir, este análisis se centró en el accionar de los grupos dirigentes cordobeses y las concepciones y motivaciones que condicionaron sus actuaciones públicas, en particular, las que tuvieron como objetivo la resolución de la cuestión social.

El período abordado es una etapa de la historia argentina propicia para indagar estas cuestiones. En primer lugar, porque su inicio y cierre, están marcados por sendas rupturas políticas institucionales, acompañadas por coyunturas críticas para la economía argentina. En este sentido, delimitan una etapa con una coherencia y densidad histórica específica. A su vez, desde el punto de vista del campo historiográfico, constituye un período poco trabajado, especialmente por la historiografía provincial que ha centrado su interés en la modernidad liberal y en los estudios sobre el peronismo. Finalmente, desde la mirada de las políticas sociales, es un período de transición entre la modernidad liberal y el Estado intervencionista.

En términos espaciales, la investigación se circunscribe a la ciudad de Córdoba dado el vacío que existe sobre las políticas sociales provinciales a nivel nacional¹ y porque, además, entendemos que esta escala es adecuada para estudiar las complejas dimensiones e interrelaciones políticas, sociales y económicas que suelen opacarse en estudios macro-estructurales. En este sentido, esta escala de observación nos permitió explicar el cambio social a través del accionar concreto de los hombres, sus actitudes, intereses, conflictos y negociaciones.

En este trabajo partimos de la definición de cuestión social, entendida como la situación de precariedad e inseguridad en la vida de determinados grupos humanos como consecuencia de su condición de pobreza y de la carencia de vínculos de protección que aseguren su existencia. En este sentido amplio, como el de descohesión, la cuestión social constituye un desafío a la capacidad de integración de una sociedad,

¹ GOLBERT, Laura (2004): “Notas sobre la situación de la historiografía sobre la política social en Argentina”, en BERTRANOU, Julián; PALACIO, Juan Manuel; SERRANO, Gerardo M. (comps.), *En el país del no me acuerdo. (Des)memoria institucional e historia de la política social en la Argentina*, Ed. Prometeo, Bs. As., p. 29.

de sus posibilidades de existir como un conjunto de relaciones de interdependencia.² Un fenómeno que no sólo ha existido en las sociedades capitalistas, sino que es rastreado en otras épocas, como la colonial, en donde existían individuos incapaces de satisfacer sus necesidades materiales por estar incapacitados para trabajar, como el caso de los huérfanos, las mujeres, los ancianos y los enfermos.³ Este abordaje implicó hacer una distinción analítica entre dos conceptos que suelen ser equiparados, el de cuestión social y el de cuestión obrera. Juan Suriano explica que por cuestión social no sólo se hace referencia a la cuestión obrera, entendida como los conflictos en las relaciones trabajo-capital, sino que además incluye al conjunto de las situaciones de vulnerabilidad social que viven los sectores populares. Comprende, por lo tanto, problemáticas como vivienda, alimentación, salud y también los *males sociales*, término con el que en el lenguaje de la época se denominó a fenómenos como la prostitución, la delincuencia, el abandono de menores y el alcoholismo. No obstante, todas esas manifestaciones de la cuestión social estuvieron estrechamente relacionadas con la cuestión obrera, dado que de una u otra manera, fueron producto de los desajustes del mercado de trabajo.⁴

Como respuesta a la cuestión social, se articularon políticas sociales entendidas como lazos de integración social de la población desafiada.⁵ La acción sobre la descohesión social de los sectores populares constituyó una práctica de los grupos dirigentes desde la época colonial. La intervención se concretaba por medio de la caridad, un modelo de atención fundamentado en la concepción cristiana de ayuda al prójimo y centrado en el socorro a los incapacitados para el trabajo. Pero, a partir del período de entresiglos, comenzó a gestarse la distinción entre una problemática del socorro y una problemática del trabajo, producto de la visibilidad de la cuestión social moderna.⁶ Momento, este último, en que podemos situar el incipiente proceso de construcción de las políticas sociales en la Argentina.

Este proceso de estructuración de políticas sociales antes de la década del treinta, estuvo fuertemente condicionado por la ideología liberal de los sectores

² CASTEL, Robert (2001): *La Metamorfosis de la Cuestión Social. Una crónica del asalariado*, Ed. Paídos, Bs. As.

³ MORENO, José Luis (2004): “Dos siglos de política social en el Río de la Plata: un panorama de su construcción”, en BERTRANOU, Julián; PALACIO, Juan Manuel; SERRANO, Gerardo M. (comps.), *En el país del no me acuerdo. (Des)memoria institucional e historia de la política social en la Argentina*, Ed. Prometeo., Bs. As., pp. 69-81.

⁴ SURIANO, Juan (2004): “Introducción: Una introducción a la cuestión social en la Argentina”, en SURIANO, Juan (comp.), *La cuestión social en la Argentina 1870-1943*, Ed. La Colmena, Bs. As., pp. 1-29.

⁵ CASTEL, Robert (2001): *La Metamorfosis de la Cuestión Social...op.cit.*

⁶ CASTEL, Robert (2001): *La Metamorfosis de la Cuestión Social...op.cit.*, p. 213.

dirigentes argentinos. Como correlato, la intervención del Estado en lo social estuvo, en general, limitada a áreas consideradas indispensables, como la educación y la salud. En ese marco general, se desarrolló una política social sin Estado, que tenía como principales protagonistas a asociaciones del ámbito civil, organizadas en el modelo benéfico-asistencial. Éstas conformaban una red de asilos, hospitales y orfanatos, en su mayoría subsidiados por el Estado y que tuvieron como sujetos preferentes de atención a los sectores más vulnerables de la sociedad, enfermos, mujeres, niños y ancianos.

El trabajo parte de un contexto histórico donde la construcción de políticas sociales en Córdoba supuso un incipiente *protoestado* social que se caracterizó por la prevalencia de intervenciones estatales atomizadas, fragmentadas, inarticuladas, superpuestas, sin reglas estables y, sobre todo, sin reconocimiento de derechos sociales.⁷

En los años treinta, la cuestión social, las consecuencias sociales de la crisis económica y los cambios que supusieron la estructuración paulatina de un Estado intervencionista, fueron elementos que configuraron un nuevo escenario político, económico, social y cultural para los contemporáneos. En ese contexto, esta investigación se interroga sobre los cambios y permanencias en las concepciones de los sectores dirigentes, en las políticas sociales y en las relaciones entre el Estado y la sociedad.

La investigación se enmarcó dentro de las tendencias prevalecientes en la historia social contemporánea, consistentes en un interés creciente por los procesos institucionalizadores del mundo social; es decir, el rol del Estado y de las instituciones como actores cruciales en la conformación y evolución de las estructuras y coyunturas económicas y sociales.

Estas nuevas tendencias dentro de la historia social, se interesan por los problemas relativos a la construcción institucional, destacando el poder condicionante de las instituciones en la vida social, pero asumiendo que los sujetos sociales, no solamente se ven condicionados por las instituciones, sino que las usan y construyen en sus relaciones sociales. Estas nuevas nociones suponen dotar a los actores históricos de competencias para actuar en el mundo, según grados diversos de racionalidad, las distintas posiciones sociales que ocupan, los recursos, valores y concepciones,

⁷ MOREYRA, Beatriz (2006): “La lenta transición hacia la ciudadanía social: la cuestión social y la gestión municipal en Córdoba (Argentina) en la modernidad liberal, 1914-1930”, en *XX Jornadas Nacionales de la Asociación Argentina de Historia Económica*, Mar del Plata, p.14.

obstáculos y condiciones que configuran sus opciones en un contexto determinado.⁸ Una nueva valoración de los hombres en tanto activos constructores de sus condiciones de existencia, permite pensar a la sociedad, no en términos supraindividuales, sino como una red de relaciones en donde los sujetos son los verdaderos artífices de lo “social”.⁹

Este interés por los procesos de construcción institucional se encuentra también dentro de las indagaciones históricas que proponen un “retorno de la política”.¹⁰ Esto no es entendido como un “revival” de la perspectiva historicista, sino como una preocupación creciente de los historiadores por entender lo político y los problemas del poder, considerando a lo político como un lugar de gestión de la sociedad. En esta perspectiva, se han desarrollado un conjunto importante de trabajos que dan a lo político un lugar preponderante a la hora de explicar los cambios en la sociedad.¹¹ En particular, se ha reintroducido al Estado en la historia social, como un elemento central en la articulación de las relaciones sociales, como un espacio de resolución de conflictos y conformación de compromisos. Una relación de complejas direcciones, donde también la sociedad influye en los procesos de institucionalización estatal, en la medida en que en el Estado se materializan “*modos existentes de voluntad, de actuación y de los saberes que una sociedad elabora y en el cual ese Estado se ha formado y desarrollado.*”¹²

En el campo de las políticas sociales, esto ha supuesto un abandono de los estudios cuyas variables explicativas eran exclusivamente los procesos socioeconómicos y que entendían al Estado como una simple arena de los conflictos políticos o como herramientas administrativas pasivas, a ser utilizadas según los

⁸ REVEL, Jacques (2005): “La institución y lo social”, en *Un momento historiográfico. Trece ensayos de historia social*, Ed. Manantial, Bs. As., pp. 63- 82.

⁹ SANTANA ACUÑA, Álvaro (2006): “Entre la cultura, el lenguaje, lo “social” y los actores: la nueva historiografía anglófona sobre la revolución francesa”, en *Historia Social*, N° 54, Valencia, pp. 157-181.

¹⁰ MOREYRA, Beatriz; REMEDI, Fernando (2000): “Introducción”, en MOREYRA, Beatriz, CONVERSO, Félix, otros, *Estado, mercado y sociedad, (1820-1950)*, tomo I, CEH, Córdoba, pp. 7-31.

¹¹ ZIMMERMANN, Eduardo A. (1995): *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina 1890-1916*, Ed. Sudamericana. Universidad San Andrés, Bs. As.; MOREYRA, Beatriz (1999): “La política social (1914-1930) ¿Ruptura o continuidad?”, en *Carlos Segreti In Memoriam. Historia e historias*, tomo II, CEH, Córdoba, pp. 435-470; MORENO, José Luis (2000): “Introducción” MORENO, José Luis (comp.), *La Política social antes de la política social. Caridad, beneficencia y política social en Buenos Aires, siglos XVII-XX*, Trama Ed. / Prometeo Libros, Bs. As.; ROSANVALLON, Pierre (2004): *La nueva Cuestión Social. Repensar el Estado providencia*, Ed. Manantial, Bs. As.; SURIANO, Juan (2004): “Los historiadores y el proceso de construcción del Estado social”, en BERTRANOU, Julián; PALACIO, Juan Manuel; SERRANO, Gerardo M. (comps.), *En el país del no me acuerdo. (Des)memoria institucional e historia de la política social en la Argentina*, Ed. Prometeo., Bs. As., pp. 33-58; BELMARTINO, Susana (2005): *La atención médica argentina en el siglo XX. Instituciones y procesos*, Siglo XXI Editores, Bs. As.

¹² MOREYRA, Beatriz; REMEDI, Fernando (2000): “Introducción”,...op.cit., p. 18.

propósitos del grupo que detentaba el poder. En cambio, en las últimas décadas, el Estado ha sido reconceptualizado como un actor parcialmente autónomo y como estructura y lugar de conformación de políticas. Esto supone que las políticas sociales pueden ser modeladas por las estructuras organizacionales, las capacidades estatales y los efectos políticos de decisiones anteriores.

En este sentido, Theda Skocpol, afirma que los científicos sociales pueden entender mejor los patrones de desarrollo de las políticas sociales en los estados modernos, alejándose de las teorías socioeconómicas deterministas. Propone, en cambio, un acercamiento centrado en la política. Desde su perspectiva, los actores estatales tienen la posibilidad de realizar aportes independientes en el diseño de las políticas sociales. Una postura que requiere tener en cuenta la competencia partidaria y la importancia de las estructuras estatales y los actores que se desenvuelven en ellas. Entonces, para explicar las políticas sociales se deben tener en cuenta tanto los procesos socioeconómicos y las necesidades e intereses cambiantes de los grupos sociales como la construcción estatal y la organización de la vida política.¹³

Finalmente, esta investigación se inserta, también, dentro del denominado giro cultural, que desde la historia social supone el reconocimiento de lo cultural como un elemento de estructuración de las relaciones sociales, como el medio cambiante a través del cual los hombres activamente representan y construyen sus relaciones sociales y las cambian.¹⁴ Los sistemas culturales y simbólicos son valorados por su poder condicionante en las lecturas que los actores realizan sobre el mundo social, modelando expectativas, opciones y acciones, que ponen en práctica en la construcción de sus relaciones sociales, económicas y políticas. Posición ésta, que implica, a su vez, reconocer los constreñimientos que las circunstancias sociales, políticas y económicas tienen en la construcción social de los significados.¹⁵

En síntesis, al revalorizar el poder estructurante de lo cultural, destacamos su potencialidad explicativa para abordar el estudio de las políticas sociales, dado que consideramos que éste no es sólo el estudio de las experiencias sino también de las ideas, discursos y metáforas que le dieron sentido.

¹³ SKOCPOL, Theda; AMENTA, Edwin (1986): "States and Social Policies", en *Annual Review of Sociology*, Vol. 12, p. 174.

¹⁴ KOCKA, Jürgen (2003): "Losses, gains and opportunities: social history today", en *Journal of Social History*, Vol. 37, otoño, pp. 20-28.

¹⁵ LUTKE Alf (1995): *The History of everyday Life: Reconstructing Historical experience and ways of life*, Princeton University Press.

Estado de la cuestión

En lo que hace a los estudios sobre la cuestión social y a la dimensión institucional, éstas han sido investigadas para Europa y los EE.UU., por Robert Castel, Theda Skocpol y Pierre Rosanvallon, entre otros. Específicamente el trabajo de Robert Castel sitúa el eje del análisis en términos de cohesión, planteando los problemas de desafiliación social vinculados a la acción del mercado en las sociedades industriales europeas. El Estado social en este trabajo alude a un desarrollo particular en el que se crearon regulaciones y dispositivos para dar solución a los problemas emergentes de la cuestión social y promover la integración de los sectores asalariados.

En cambio, Skocpol incorpora a la investigación de las políticas sociales las formas históricas de las instituciones gubernamentales y los partidos políticos, proponiendo un análisis que permite abordar el tipo de políticas sociales de bienestar estructuradas, los beneficios que son instituidos, cuando, por quién y para quién.¹⁶

En el caso de Argentina, en las últimas décadas, el interés por la cuestión social y las políticas sociales ha multiplicado los estudios sobre estas temáticas en las realidades sociales pretéritas. Ese interés creciente se ha orientado preferentemente a la investigación del período de entresiglos y a la primera mitad del siglo XX, alrededor de una diversidad de objetos de estudio vinculados a las condiciones de vida popular - salud, vivienda, educación, alimentación, trabajo-, al rol de los distintos actores históricos -sindicatos, partidos políticos, Iglesia, empresarios- y a una multiplicidad de rostros de la exclusión – mujeres, niños, locos, prostitutas- en un contexto caracterizado por las intersecciones entre el Estado, el mercado y la sociedad. Sin embargo, esta producción se ha caracterizado por su dispersión y fragmentación a través de una diversidad de propuestas temáticas y metodológicas. Como Suriano señala: “[...] *en el campo de la historia estos temas no fueron tratados sistemáticamente y sólo se han desarrollado de manera fragmentaria y en ciertos bolsones de interés, sin llegar a constituirse en un objeto de estudio específico de la disciplina histórica.*”¹⁷ Por su parte, Roy Hora, al referirse al estado de la historiografía argentina en las últimas décadas afirma: “[...] *hoy es posible hablar de una coyuntura historiográfica signada por la ausencia de una modalidad hegemónica de encarar el estudio del pasado, así como por una reconocida legalidad de la especificidad, incluso la autonomía, de distintas*

¹⁶ SKOCPOL, Theda (1993): “America’s First Social Security System: The Expansion of Benefits for Civil Veterans”, en *Political Science Quarterly*, Vol. 108, Nº 1, primavera, p. 89.

¹⁷ SURIANO, Juan (2004): “Los historiadores y el proceso de construcción...”, op.cit., p. 34.

prácticas sociales (políticas, culturales, económicas, etc.). Gracias a este cambio, hoy asistimos a la multiplicación de los objetos que se consideran de interés histórico legítimo, así como de las formas en que éstos son abordados."¹⁸ En este paisaje historiográfico, muchos campos nuevos se abren en la historia social, política y cultural, en una búsqueda permanente de la novedad, descuidando las problemáticas de fondo, en una historiografía que crece más en extensión que en profundidad.¹⁹

En el caso de la historia social en la Argentina, además de estos problemas comunes al campo historiográfico, podemos señalar algunos de carácter específico como la poca atención dada a determinadas temáticas, períodos y espacios. También Suriano y Lvovich, al realizar un balance de la producción histórica sobre las políticas sociales, demuestran cómo las historias escritas en las dos últimas décadas en la Argentina, han dejado vacíos significativos sobre determinados períodos históricos, dimensiones temáticas y contextos espaciales.²⁰ En efecto, la producción historiográfica se ha centrado en Buenos Aires, y, en alguna medida, en Santa Fe, pero ha descuidado los problemas relativos al interior del país, las provincias y los municipios y se ha focalizado especialmente en el período de entre siglos y la primera mitad del siglo XX.

En este contexto, la historiografía argentina sobre las políticas sociales ha estudiado en especial el tratamiento estatal de la cuestión obrera a comienzos de siglo. Estos estudios, han señalado que hasta la reforma electoral, los primeros desarrollos legislativos e institucionales de regulación de las relaciones laborales coexistieron con mecanismos represivos y de control de los conflictos sociales.²¹ En cambio, los estudios realizados sobre las relaciones entre el Estado y el mercado de trabajo a partir de la puesta en vigencia de la Ley Saénz Peña, hacen hincapié en las relaciones de los gobiernos radicales con el movimiento obrero. En general, se han dedicado al estudio de los sindicatos más importantes, como los ferroviarios y al Estado como mediador de las

¹⁸ HORA, Roy (2001): "Dos décadas de historiografía argentina", en *Punto de Vista*, N° 69, Bs. As., abril, p. 45.

¹⁹ *Ibid.*, pp.42-48.

²⁰ LVOVICH, Daniel; SURIANO, Juan (2006): "Introducción", en LVOVICH, Daniel; SURIANO, Juan (eds.), *Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina 1870 - 1952*, Ed. Prometeo, Bs. As., pp. 9-23.

²¹ PANETTIERI, José (1984): *Las primeras leyes obreras*, CEAL, Bs. As.; ISUANI, Ernesto A. (1985): *Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina*, CEAL, Bs. As.; FALCON, Ricardo (1992): "Elites urbanas, rol del Estado y cuestión Obrera (Rosario 1900-1912)", en *Estudios Sociales*, año 2, N° 3, 2° semestre, Santa Fe, pp. 87-106; ZIMMERMANN, Eduardo A. (1995): *Los liberales reformistas...* op. cit.; SURIANO, Juan (2004): "Los historiadores y el proceso de construcción...", op.cit., pp. 33-58.

relaciones laborales, entendiendo dicho acercamiento como parte de la competencia política del período de ampliación del sufragio.²²

Los investigadores argentinos, dentro del campo de las políticas sociales, también, se han dedicado a estudiar cuál fue la acción estatal sobre las consecuencias socialmente negativas del estado de vulnerabilidad de los sectores populares, sus condiciones de vida, los problemas sanitarios y habitacionales. Estos trabajos muestran cómo el contenido de las intervenciones políticas y sociales de los sectores dirigentes tuvieron una alta carga moral, donde a las políticas de regulación de los comportamientos, subyacieron discursos que vinculaban el temor a las enfermedades y al contagio, con la preocupación por el futuro de la nación y la raza.²³ Estas intervenciones sobre los sectores populares tuvieron poblaciones privilegiadas como objetos de atención social, como los niños²⁴ y las mujeres. Dentro de los estudios realizados sobre la actuación estatal sobre la mujer, en especial en su inserción en el mercado de trabajo, se han analizado las concepciones como un elemento central en la configuración de las políticas públicas. En definitiva, éstas permiten entender las relaciones de poder subyacentes a las relaciones de género, donde, desde el discurso y en las prácticas, las mujeres fueron subordinadas social y políticamente, dada una especial combinación de identificaciones entre mujer-madre-familia-nación.²⁵

²² GARGUIN, Enrique (2000): "Relaciones entre Estado y sindicatos durante los gobiernos radicales, 1916-1930", en PANETTIERI, José (comp.), *Argentina: Trabajadores entre dos guerras*, Eudeba, Bs. As., pp. 87-117; FALCÓN, Ricardo; MONSERRAT, Alejandra (2000): "Estado, empresas, trabajadores y sindicatos", en FALCÓN, Ricardo (dir.): *Nueva Historia Argentina. Democracia, conflicto social y renovación de ideas (1916- 1930)*, tomo VI, Ed. Sudamericana, Bs. As., pp. 151-194; FALCÓN, Ricardo (2004): "Políticas laborales y relaciones Estado- sindicatos en el gobierno de Hipólito Irigoyen (1916-1922)", en SURIANO, Juan (comp.), *La cuestión social en la Argentina 1870-1943*, Ed. La Colmena, Bs. As., pp. 111-125; HOROWITZ, Joel (2002): "Los radicales, Alvear y la búsqueda de apoyo entre los obreros ferroviarios", en *Cuadernos de Historia, Serie Economía y Sociedad*, Nº 5, CIPFyH-UNC, Córdoba, pp.85- 107.

²³ RIGOTTI, Ana María (1991): "El reformismo oligárquico y las casas para obreros", en *Estudios sociales*, Año 1, Nº 1, 2º semestre, Santa Fe, pp. 5-27; RECALDE, Héctor (1994): *Vida popular y salud en Buenos Aires, (1900-1930)* tomos 1 y 2, CEAL, Bs. As.

²⁴ CARLI, Sandra (1992): "El campo de la niñez. Entre el discurso de la minoridad y el discurso de la Escuela Nueva", en PUIGGRÓS, Adriana (dir.): *Historia de la Educación Argentina (1916-1943)*, tomo III, Ed. Galerna, Bs. As., pp. 99-160; RODRÍGUEZ ANCA, Alejandra (2004): "Apuntes para el análisis de las relaciones entre el discurso médico y la educación (1900-1930)", en DI LISCIA, María Silvia; SALTO, Nélica Graciela (comps.), *Higienismo, educación y discurso en la Argentina (1870-1940)*, Ed. UNLPam, Santa Rosa, La Pampa, pp. 15-35; AVERSA, María Marta (2006): "Infancia abandonada y delincuente. De la tutela provisoria al patronato público (1910-1931)", en LVOVICH, Daniel; SURIANO, Juan (eds.), *Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina 1870.1890*, Ed. Prometeo, Bs. As., pp. 89-108.

²⁵ LOBATO, Mirta Zaida (2004): "Entre la protección y la exclusión: discurso maternal y protección de la mujer obrera, Argentina 1890-1934", en SURIANO, Juan (comp.), *La cuestión social en la Argentina 1870-1943*, Ed. La Colmena, Bs. As., pp. 245-275; NARI, Marcela María Alejandra (2004): "El feminismo frente a la cuestión de la mujer en las primeras décadas del siglo XX", en SURIANO, Juan (comp.), *La cuestión social en la Argentina 1870-1943*, Ed. La Colmena, Bs. As., pp. 277-299.

Dentro de los estudios realizados sobre la política social entre 1900 y 1930, es importante destacar los que investigan las políticas sociales sin Estado. Estas investigaciones han indagado en el modelo benéfico-asistencial, las formas en que la misma sociedad buscó resolver la cuestión social. Durante ese período, el Estado canalizó gran parte de la política social a través del ámbito privado, sobre el cual intervino subsidiariamente por medio de la financiación de determinadas asociaciones de beneficencia.²⁶

En el caso de la provincia de Córdoba, en consonancia con el estado de la historiografía a nivel nacional, los historiadores dedicados a la cuestión social y las políticas sociales han prestado especial atención al período que va entre 1900-1930. En la bibliografía existente se destacan las investigaciones concernientes a las formas de intervención de la sociedad y el Estado sobre los sectores subalternos en una etapa caracterizada por una relativa prescindencia del Estado en lo social. Según esas investigaciones, la resolución de los problemas sociales se realizaba a través de una red de organizaciones benéficas de la sociedad civil, solventadas por la caridad y subsidiadas por el Estado.²⁷ Dentro de las investigaciones realizadas, tampoco han sido ajenos los problemas en torno a las relaciones laborales y el estado provincial²⁸ y el tratamiento de determinados grupos vulnerables como los menores en el mercado de trabajo y las formas de intervención asistencial instrumentadas.²⁹ En lo que respecta a las condiciones de vida material de los sectores populares, vivienda, alimentación y

²⁶ RECALDE, Héctor (1985): *La Iglesia y la cuestión social (1874-1910)*, CEAL, Bs. As.; RECALDE, Héctor (1991): *Beneficencia, asistencialismo estatal y previsión social*, CEAL, Bs. As.; CIAFARDO, Eduardo O. (1994): “La práctica benéfica y el control de los sectores populares de la ciudad de Buenos Aires, 1890-1910”, en *Revista de Indias*, Vol. LIV, N° 201, pp. 383-408; GONZALEZ, Fabio (2000): “Niñez y beneficencia: Un acercamiento a los discursos y las estrategias disciplinarias en torno a los niños abandonados en Buenos Aires de principios del siglo XX (1900-1930)”, en MORENO, José Luis (comp.), *La política social antes de la política social (Caridad, beneficencia y política social en Buenos Aires, siglo XVII a XX)*, Ed. Prometeo, Bs. As.

²⁷ MOREYRA, Beatriz (1999): “La política social (1914-1930)...op.cit., pp. 435-470; MOREYRA, Beatriz I. (2000): “Crecimiento económico y desajustes sociales en Córdoba (1900-1930)”, en MOREYRA, Beatriz, CONVERSO, Félix, otros, *Estado, mercado y sociedad, (1820-1950)*, tomo I, CEH, Córdoba, pp. 275-335; MOREYRA, Beatriz I. (2001): “La política social: caridades, Estado y sociedad civil en Córdoba (1900-1930)”, en MOREYRA, Beatriz, CONVERSO, Félix, otros: *Estado, mercado y sociedad, (1820-1950)*, tomo II, CEH, Córdoba, pp. 241- 276.

²⁸ PIANETTO, Ofelia (1991): “Coyuntura histórica y movimiento obrero. Córdoba, 1917-1921”, en *Estudios Sociales*, Año 1, N° 1, 2° semestre, Santa Fe, pp. 87- 105; ROGGIO, Patricia B. (1999): “El mercado laboral en la ciudad de Córdoba, 1914-1946”, en *Carlos Segreti In Memoriam. Historia e historias*, tomo II, CEH, Córdoba, pp. 505-520.

²⁹ RUSTÁN, María E.; CARBONETTI, Adrián (2000): “Trabajo infantil en contextos urbanos de la Argentina. El caso de Buenos Aires y Córdoba a principios del siglo XX”, en *Cuadernos de Historia, Serie Población*, N° 2, UNC-CIFFyH, Córdoba, pp. 163-185; FLORES, María Elena (2004): *Expósitos y Abandonados. La práctica de colocación de niños. La Casa Cuna de Córdoba: 1884-1950*, Universitas, Córdoba.

salud, los mismos han recibido una atención fragmentaria, en el que se destacan las enfermedades, como la tuberculosis, y el consumo alimentario.³⁰

A diferencia de la gran cantidad de trabajos realizados sobre el período de entresiglos, no son muchos los estudios dedicados a la década del treinta. Esta situación ha generado un verdadero vacío historiográfico en el conocimiento histórico sobre los cambios y continuidades que durante ese período se dieron en la construcción de las políticas sociales. En este paisaje historiográfico, dos problemáticas han recibido mayor atención: los cambios en el sistema de salud y el movimiento obrero.

Desde la historia de las enfermedades, los estudios sobre los cambios institucionales ocurridos en la década del treinta, han destacado la mayor presencia estatal en las problemáticas relacionadas con la salud. La creciente incapacidad de los servicios médicos existentes, en especial del sistema benéfico asistencial y del mutualismo, para hacer frente a la inflación de la demanda, supuso la intervención creciente del Estado como proveedor de recursos financieros.³¹ Más específicamente, desde la historia institucional, se han analizado los cambios en la provisión de servicios médicos en el período de entreguerra, situando, en la década del treinta, la crisis de los sistemas de salud caracterizados por la superposición y fragmentación entre las instituciones de beneficencia, las públicas, las mutuales y los particulares en la ciudad de Buenos Aires.³²

Otro núcleo temático que ha centrado la atención de los historiadores es el de las relaciones entre las organizaciones sindicales y las instancias estatales en el período preperonista. Inicialmente, Gaudio y Pilone señalaron la importancia que las instituciones estatales comenzaron a tener a partir de mediados de la década del treinta

³⁰ CARBONETTI Adrián (1998): *Enfermedad y sociedad. La tuberculosis en la ciudad de Córdoba. 1906-1947*, Municipalidad de Córdoba, Premio Municipal de Historia “Dr. Santiago H. Del Castillo” 1997, Córdoba; REMEDI Fernando (1998): *Los secretos de la olla. Entre el gusto y la necesidad: la alimentación en la Córdoba de principios del siglo XX*, CEH, Córdoba.

³¹ RECALDE, Héctor (2000): “La primera cruzada contra la tuberculosis (Buenos Aires 1935)”, en PANETTIERI, José (comp.), *Argentina: Trabajadores entre dos guerras*, Eudeba, Bs. As., pp. 55-86; ARMUS, Diego; BELMARTINO, Susana (2001): “Enfermedades, médicos y cultura higiénica”, en CATTARUZZA, Alejandro (dir.), *Nueva Historia Argentina, Crisis económica, avance del estado e incertidumbre política (1930- 1943)*, tomo VII, Ed. Sudamericana, Bs. As., pp. 283-329; ARMUS, Diego (2004): “Consenso, conflicto y liderazgo en la lucha contra la tuberculosis. Buenos Aires 1870-1950”, en SURIANO, Juan (comp.), *La cuestión social en la Argentina 1870-1943*, Ed. La Colmena, Bs. As., pp. 191-216; BELMARTINO, Susana (2005): *La atención médica argentina...*op.cit.; BELMARTINO, Susana (2006): “¿Estado social o Estado de Compromiso? Agotamiento, crisis y reformulación de las instituciones de atención médica. Argentina 1920-1942”, en LVOVICH, Daniel; SURIANO, Juan (eds.), *Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina 1870-1890*, Ed. Prometeo, Bs. As., pp. 111-134.

³² GARNINO, María Isabel; PERSELLO, Ana Virginia (1988): “La reformulación del mercado de atención médica. Buenos Aires, 1920-1940”, en *Anuario 13 de Rosario*, 2º época, Rosario, pp. 343-367; BELMARTINO, Susana (2005): *La atención médica argentina en el siglo XX...*op.cit.

en la mediación y resolución de los conflictos laborales, estudio que abrió las puertas a numerosas revisiones de la época.³³ La casi totalidad de estos trabajos se interesan en revisar los supuestos de Gino Germani, surgidos en la década del sesenta, sobre la emergencia del peronismo.³⁴ Se ha trabajado el desarrollo institucional, en especial el rol del Departamento Nacional del Trabajo y de los departamentos provinciales, como también el crecimiento del movimiento sindical y sus cambios en el contexto de desarrollo de una incipiente industrialización por sustitución de importaciones. Estas investigaciones, al señalar la interdependencia entre la organización del movimiento obrero y el desarrollo institucional estatal, relativizan las conclusiones que establecen que el peronismo constituyó un hito fundacional y revolucionario en la construcción de las políticas sociales y, en especial, en la mediación estatal de los conflictos laborales.³⁵

Finalmente, un área que está siendo recientemente abordada es el estudio de los sistemas de seguro social en la década del treinta. En especial, estos estudios se basan en la búsqueda de claves explicativas para abordar la conformación posterior del sistema jubilatorio argentino en el período peronista.³⁶

Dentro de este conjunto de estudios históricos sobre las políticas sociales en los años treinta, varios investigadores se han preocupado por indagar esta problemática en la historia provincial para poner a prueba el carácter fundacional y disruptor del peronismo en la construcción de las políticas sociales en la Argentina. Los avances realizados dan cuenta del interés creciente que distintos sectores políticos y, en especial,

³³ GAUDIO, Ricardo; PILONE, Jorge (1983): “El desarrollo de la negociación colectiva durante la etapa de modernización industrial en la Argentina. 1935-1943”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 23, N° 90, Bs. As., pp. 255- 286; GAUDIO, Ricardo; PILONE, Jorge (1984): “El Estado y relaciones laborales en el período previo al surgimiento del peronismo, 1935-1943”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 24, N° 94, Bs. As., pp. 235- 273.

³⁴ GERMANI, Gino (1973): “El surgimiento del peronismo: el rol de los obreros y de los migrantes internos”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 13, N° 51, Bs. As.

³⁵ HOROWITZ, Joel (1984): “Ideologías sindicales y políticas estatales en la Argentina, 1930-1943”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 24, N° 94, Bs. As., pp. 276-296; KORZENIEWICZ, Roberto P. (1993): “Las vísperas del peronismo. Los conflictos laborales entre 1930 y 1943”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 33, N° 131, Bs. As., pp. 323-354; TORRES, Juan Carlos (1995): “La trayectoria de la vieja guardia sindical antes del peronismo”, en ANSALDI, Waldo; PUCCIARELLI, Alfredo; VILLARRUEL, José C. (eds.), *Representaciones Inconclusas*, Ed. Biblos, Bs. As., pp. 289-302; SOPRANO, Germán (2000): “El DNT y su proyecto de regulación estatal de las relaciones capital-trabajo en Argentina (1907-1943)”, en PANETTIERI, José (comp.), *Argentina: Trabajadores entre dos guerras*, Eudeba, Bs. As., pp. 31-53.

³⁶ FLIER, Patricia G. (2000): “El desarrollo de la seguridad social en la Argentina: los seguros sociales. Del modelo ideal al posible”, en PANETTIERI, José (comp.), *Argentina: Trabajadores entre dos guerras*, Eudeba, Bs. As., pp. 119-154; FLIER, Patricia (2006): “Las organizaciones internacionales y las recomendaciones de política de seguridad social para América Latina: el caso de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social”, en LVOVICH, Daniel; SURIANO, Juan (eds.), *Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina, 1870-1952*, Ed. Prometeo, Bs. As., pp. 197-225; LVOVICH, Daniel (2006): “Sindicatos y empresarios frente al problema de la seguridad social en los albores del peronismo”, en LVOVICH, Daniel; SURIANO, Juan (eds.), *Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina 1870 - 1952*, Ed. Prometeo, Bs. As., pp.135-167.

gobiernos provinciales, tuvieron por las problemáticas sociales, lo que se concretó en importantes pasos en la regulación de las relaciones laborales. Ejemplos de estos trabajos son los estudios sobre el radicalismo, en especial sobre el sabattinismo, el partido demócrata progresista y los dedicados a la gobernación de Manuel Fresco.³⁷

Específicamente, los estudios de historia social sobre la década del treinta en Córdoba son bastante escasos y fragmentarios. Darío Amuschastegui, en un trabajo final de licenciatura de los años ochenta, realiza un estudio sobre la actitud del gobierno demócrata y de la oposición radical frente a la cuestión social. El trabajo se centra en la cuestión obrera y analiza la actividad sindical entre 1932 y 1936. Si bien el mismo constituye un aporte valioso por la información que contiene, no realiza un estudio en profundidad de la problemática, permaneciendo en un nivel descriptivo.³⁸ Patricia Roggio, desde una historia social institucional, también estudia las relaciones laborales pero en el período 1913-1943. La investigadora destaca que fue durante los gobiernos radicales de Sabattini y de del Castillo, a partir de 1936, que se dieron cambios en las relaciones entre el movimiento obrero y el gobierno provincial, evidenciados en la mayor intervención del Departamento Provincial del Trabajo en la resolución de los conflictos del trabajo.³⁹ Otros dos trabajos para optar a la licenciatura, el de Dante Godoy y el de Belén Domínguez e Irma Garela, procuran contribuir al estudio de las políticas sociales del gobierno de Sabattini a través de la indagación de la política educativa y sanitaria respectivamente, destacando la obra de asistencia social del gobierno radical y su vinculación con las novedades pedagógicas de la época,

³⁷ PIÑEIRO, Alberto Gabriel (1993): "El radicalismo social moderno: hechos e ideas. 1935-1941", en ANSALDI, Waldo; PUCCIARELLI, Alfredo; VILLARRUEL, José C. (eds.), *La Argentina en la Paz de dos guerras 1914-1945*, Ed. Biblos, Bs. As., pp. 295-318; BITRÁN, Rafael; SCHENEIDER, Alejandro (1993): "Coerción y consenso: la política obrera de Manuel Fresco", en ANSALDI, Waldo; PUCCIARELLI, Alfredo; VILLARRUEL, José C. (eds.), *La Argentina en la Paz de dos guerras 1914-1945*, Ed. Biblos, Bs. As., pp. 255-294; MACOR, Darío (1995): "¿Una república liberal en los años 30? La experiencia demoprogresista en el Estado provincial santafecino", en ANSALDI, Waldo; PUCCIARELLI, Alfredo; VILLARRUEL, José C. (eds.), *Representaciones Inconclusas*, Ed. Biblos, Bs. As., pp. 165-197; PHILP, Marta (1998): *En nombre de Córdoba. Sabattinistas y peronistas: estrategias políticas en la construcción del Estado*, Ed. Ferreira, Córdoba; BÉJAR, María Dolores (2000): "La política laboral del gobierno de Manuel Fresco", en PANETTIERI, José (comp.), *Argentina: Trabajadores entre dos guerras*, Eudeba, Bs. As., pp. 155-189.

³⁸ AMUCHASTEGUI, Daniel Darío (1986): *Gobierno y oposición ante la cuestión social en Córdoba, 1932-1936*, Tesis para acceder al grado de Licenciatura, Escuela de Historia, FFyH, UNC, Inédito.

³⁹ ROGGIO, Patricia (2000): "El mundo del trabajo: discurso e instituciones del estado. Córdoba, 1913-1943", en MOREYRA, Beatriz, CONVERSO, Félix, otros, *Estado, mercado y sociedad, (1820-1950)*, tomo I, CEH, Córdoba, pp. 381-427.

identificadas con la Escuela Nueva y los cambios y continuidades en el devenir de la triple relación salud-enfermedad-atención.⁴⁰

En síntesis, la producción historiográfica sobre la década del treinta en el país y en Córdoba requiere de nuevas investigaciones que aborden dimensiones no exploradas históricamente y profundicen el estudio de los complejos cambios producidos en el abordaje de la cuestión social y los modelos asistenciales durante esta época. La concreción de investigaciones sobre las provincias y ciudades del interior no sólo permitirá conocer los efectos sociales y políticos de la crisis económica y de los cambios de la estructura productiva Argentina, sino que, además, permitirán releer con otros matices los procesos históricos posteriores como las políticas sociales del peronismo.

Hipótesis

-Las políticas sociales fueron productos históricos del Estado y la sociedad hacia la pobreza, marginalidad y precariedad de los sectores populares, de lo que no fue ajeno el interés por el disciplinamiento social.

- En los años treinta, se consolidó un consenso público que hizo del Estado un actor fundamental en los procesos de reproducción social. La dirigencia política participó de dicho consenso haciendo de lo social un elemento fundamental de la política y la competencia electoral.

- Durante esos años, se dio un paulatino reconocimiento de incipientes derechos sociales, los que alcanzaron un mayor grado de cristalización a partir de la segunda mitad de la década, producto de un discurso claramente reformista que propuso que la reivindicación de derechos sociales fuera, decididamente, una política de Estado.

-El avance del reformismo social condujo a la adopción de políticas sociales que implicaron un real avance del Estado sobre el mercado y el espacio asistencial conformado por un conjunto de diversas instituciones privadas de protección social. Un proceso que implicó la estructuración paulatina del Estado social.

- No obstante, la construcción, contenido, forma, e implementación de las políticas estatales adoptadas tuvieron condicionantes que impidieron que dichas

⁴⁰ GODOY, Dante Hugo (1999): *El Estado, escuela y asistencia social. La obra de Amadeo Sabattini 1936-1940*, Tesis para acceder al grado de Licenciatura, Escuela de Ciencias de la Educación, FFyH, UNC, Inédito; DOMINGUEZ, Inés María Belén, GARELLA Irma del Valle (2004): *Política y salud en un período de transición: El gobierno del Doctor Amadeo Sabattini*, Trabajo Final, Licenciatura en Historia, Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, Inédito.

instituciones logran la satisfacción efectiva de las necesidades sociales de salud, vivienda, previsión social y alimentación de la población de menores recursos. En especial, esto fue producto de la inflexibilidad en la asignación del gasto público, en el que se siguió priorizando la consolidación institucional y económica del Estado.

- En definitiva, entre 1930 y 1943 se produjo una paulatina estructuración de políticas sociales, una institucionalización que dio forma a un incipiente Estado social en la ciudad de Córdoba.

Análisis Histórico

La investigación se estructuró en cuatro capítulos: uno introductorio sobre el contexto político y económico y tres capítulos donde se abordan la cuestión social, el modelo mixto de acción social y las políticas sociales estatales.

En el primer capítulo, realizamos una revisión de la producción historiográfica que aborda la historia política y económica nacional y provincial entre 1930 y 1943. Un punto de partida para tornar inteligible el posterior estudio de las políticas sociales.

En el segundo capítulo, se analizan un conjunto de manifestaciones del estado de vulnerabilidad de los sectores populares, consecuencias de los desajustes sociales producidos por los procesos de modernización y urbanización de la ciudad de Córdoba. En el análisis de la cuestión social, se investigaron dos dimensiones. La primera, es la relativa a las condiciones de vida material de los sectores populares: vivienda y salud; y la segunda, se vincula con las condiciones laborales y la conflictividad obrera. Esas dos dimensiones fueron abordadas a través del análisis de los periódicos de la época, La Voz del Interior y Los Principios y las fuentes oficiales como los documentos ministeriales, del concejo deliberante, las estadísticas del período, que dieron cuenta de los distintos problemas sociales de la ciudad, dejando constancia de los conflictos obreros y de las condiciones de vida popular.

En el tercer capítulo indagamos sobre las políticas sociales sin Estado, o sea, las provenientes de la sociedad civil, como las instituciones integrantes del modelo benéfico asistencial y el mutualismo obrero, destacando las formas de organización de la asistencia, su financiamiento, sus relaciones con el Estado y el universo específico de los asistidos. Esta reconstrucción fue realizada a través de las memorias y estatutos de las asociaciones de asistencia social particulares y de la documentación oficial que dio cuenta de las vinculaciones entre la esfera privada y la pública en el espacio asistencial.

El cuarto capítulo está dedicado a las formas de penetración material e institucional del Estado cordobés entre 1930 y 1943. En esta parte, se analiza el gasto público social. Posteriormente, se estudia el proceso de institucionalización y especialización del aparato estatal y sus posibilidades de articulación de las relaciones sociales. En un tercer apartado, se analizan las políticas sociales del Estado provincial y municipal destinadas a redistribuir los ingresos a través de las políticas de salud, vivienda, asistencia social y previsión social. Finalmente, se abordan las intervenciones regulatorias del Estado en el mercado de trabajo, de alimentos y de la salud. Estas distintas cuestiones se analizaron a través de los diarios de sesiones de las cámaras legislativas provinciales, actas del concejo deliberante, los balances financieros, la documentación de las reparticiones provinciales y los periódicos de la época.

Capítulo 1: El contexto político y económico entre 1930 y 1943

“La crisis son momentos o estados transitorios, son parte de un proceso, esto es, de un desarrollo y, por lo tanto, tienen un desenlace, si bien no hay un patrón de duración previsible. En una situación de crisis se expresan contradicciones y rupturas, tensiones y desacuerdos, de una intensidad tal que los actores –individuales y colectivos- vacilan respecto a las decisiones a tomar, el camino a seguir y las acciones a realizar, al tiempo que las normas, las reglas y las instituciones hasta entonces existentes dejan de ser observadas y reconocidas [...] como decía Antonio Gramsci, lo viejo no termina de morir y lo nuevo no termina de nacer. Y esta ambigüedad e irresolución ponen de relieve a ese componente fundamental de toda crisis que es el tiempo.”⁴¹

La economía argentina: de la depresión a la segunda guerra mundial

En los años posteriores a la primera guerra mundial, la economía argentina buscó reacomodarse para retornar al status quo del modelo agroexportador, una economía abierta y dependiente de las exportaciones agropecuarias. Pero, hacia finales de la década del veinte, existieron algunas evidencias sobre lo que sobrevendría unos pocos años después.

Uno de los síntomas de la crisis fue el exceso de oferta mundial de productos agrícolas como consecuencia de la recuperación de los cultivos europeos en la posguerra, la caída de las tasas de crecimiento europeas y el florecimiento del proteccionismo que afectó las políticas agrarias de algunos países europeos como Italia, Alemania y Francia, que llevaron a una caída de los precios internacionales, a partir de 1928.⁴² En la Argentina, a esa situación, se sumó el efecto de la sequía en la cosecha de 1929-1930 que redujo el volumen de exportación. Para esos años, también, la elevación de la tasa de interés de la Reserva Federal de los EE.UU., generó un cese en el ingreso de capitales externos los que fueron atraídos por las inversiones en Wall Street. En dicho contexto, no se produjo una reducción de las importaciones, lo que tuvo como consecuencia una fuerte salida de oro, por lo que el gobierno de Yrigoyen decidió la inconvertibilidad del peso mediante el cierre de la Caja de Conversión, en 1929.⁴³

⁴¹ ANSALDI, Waldo (2003): “Una introducción a América Latina en los años treinta”, en ANSALDI, Waldo (Edit.), *Tierra en llamas. América Latina en los años 1930*, Colección Universitaria, La Plata, p. 15.

⁴² MOREYRA, Beatriz Inés (1992): *La producción agropecuaria cordobesa, 1880-1930. (Cambios, transformaciones y permanencias)*, CEH, Córdoba, pp. 89-92.

⁴³ O'CONNELL, Arturo (1984): “La Argentina en la Depresión: los problemas de una economía abierta”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 23, Nº 92, Bs. As., p. 488.

Esa coyuntura externa fue acompañada por un proceso de cambio estructural de la economía argentina. Entre 1880 y 1914, el desarrollo ganadero y el sostenido crecimiento agrícola estuvieron basados en la incorporación masiva de tierras fértiles, mano de obra, capitales externos y una sostenida demanda internacional. Pero, en especial en el sector agrícola, en el período 1914-1930, sobrevino un estancamiento de la producción al alcanzarse el límite de la frontera agrícola.⁴⁴ De todos modos, la producción agropecuaria no decayó sino que aumentó. Un proceso explicable en un aumento de la extensión sembrada, a expensas de la ganadería, y a una mayor inversión en maquinaria.⁴⁵

En el caso de Córdoba, el área sembrada se mantuvo en torno de los 2.000.000 de hectáreas, con un año sobresaliente, entre 1928-1929, en el que se alcanzó las 2.614.000 de hectáreas. Pero, en ese marco, la agricultura se mantuvo con bajos niveles de rendimiento, dado que se conservaron las características de una explotación extensiva en el sector agrícola provincial.⁴⁶

De todos modos, la crisis de 1930 constituye un momento de ruptura tanto a nivel nacional como mundial. Los economistas no se han puesto de acuerdo sobre las causas de la crisis. Algunos destacan que fue producto de las políticas monetarias de las autoridades norteamericanas, otros de la incapacidad del mercado de ese país para absolver la creciente producción nacional.⁴⁷ Más allá de unas u otras razones, o ambas, los efectos de la depresión fueron contundentes para la economía norteamericana y la mundial. La crisis repercutió en la caída de la demanda externa que tuvo como consecuencia que el comercio mundial disminuyera en su volumen en un 30%,⁴⁸ entre 1929 y 1932, a lo que se sumó una caída de las inversiones de capital de los países que invertían fuera de sus fronteras. En un intento por atenuar los efectos de la crisis, los países establecieron medidas proteccionistas para limitar el déficit comercial y la competencia de las importaciones sobre la producción local. Esto modificó las políticas económicas a nivel mundial. Así, la coyuntura produjo una retracción de las economías hacia sus mercados internos, el fortalecimiento de las barreras proteccionistas que se habían comenzado a poner en práctica en la posguerra, el abandono del patrón oro y la

⁴⁴ MOREYRA, Beatriz Inés (1992): *La producción agropecuaria...op.cit.*, p. 575.

⁴⁵ GERCHUNOFF, Pablo; LLACH, Lucas (2003): *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentina*, Ed. Ariel, Bs. As, p. 86.

⁴⁶ MOREYRA, Beatriz Inés (1992): *La producción agropecuaria...op.cit.*, pp. 89-92.

⁴⁷ KOROL, Juan Carlos (2001): "La economía", en CATTARUZZA, Alejandro (dir.), *Nueva Historia Argentina. Crisis económica, avance del estado e incertidumbre política (1930- 1943)*, tomo VII, Ed. Sudamericana, Bs. As, p. 21.

⁴⁸ GERCHUNOFF, Pablo; LLACH, Lucas (2003): *El ciclo de la ilusión...op.cit.*, p. 112.

búsqueda de acuerdos bilaterales entre países. Así, la depresión de los años treinta implicó en el sistema internacional, el desalojo definitivo del librecambio, del comercio abierto y multilateral.⁴⁹

Las economías como la Argentina, más dependientes de la colocación de su producción en los mercados externos, fueron las más golpeadas por las tendencias proteccionistas: “*La Argentina, en tanto economía abierta, tuvo que soportar, por lo tanto, sin atenuantes el impacto de la crisis, y por si fuera poco, encarar, además, ciertos cambios básicos para adaptarse a este nuevo orden internacional.*”⁵⁰ En el país, la crisis se manifestó en una caída de la demanda externa y de los precios de las materias primas, entre las cuales se encontraron sus principales productos de exportación como los cereales, el lino y la carne. Así, las exportaciones del país perdieron, entre 1929 y 1933, un 41% de su valor.⁵¹ Si en 1928, el país estaba exportando por un valor de 1.000 millones de dólares, para 1932 exportaba 335. Esto se enlazó con una caída cercana al 40% en los términos de intercambio, entre 1928 y 1932.⁵² La reducción de los ingresos del sector agrario repercutió inmediatamente en otros sectores, en el comercio, el sistema bancario, los transportes e, incluso, en las industrias que satisfacían la demanda del mercado interno. Así, entre 1929 y 1932, la construcción cayó en un 61% mientras que la industria lo hizo en un 6%.⁵³

Por efecto de la crisis, entre diciembre de 1929 y diciembre de 1931, el peso se devaluó en un 59% respecto al dólar.⁵⁴ Como consecuencia, las autoridades nacionales, luego del cierre de la Caja de Conversión, en 1929, comenzaron a intervenir en el mercado de cambios mediante la exportación de oro, una política tendiente a evitar la creciente depreciación del peso. Pero, a partir de finales de 1931, se tomó una nueva política que implicó el control de cambios centralizando las operaciones de divisas.

De todos modos, no hubo una disminución significativa del volumen físico de la producción agraria, pero con la caída generalizada de los precios de los bienes exportables y de la demanda interna, se produjo una reducción de los precios internos. Una deflación que se extendió en el tiempo hasta mediados de los años treinta.⁵⁵ Según

⁴⁹ KOROL, Juan Carlos (2001): “La economía...op.cit., p. 21.

⁵⁰ O’CONNELL, Arturo (1984): “La Argentina en la Depresión..., op.cit., p. 509.

⁵¹ CORTÉS CONDE, Roberto (2005): *La economía política de la Argentina en el siglo XX*, Edhasa, Bs. As, p. 117.

⁵² O’CONNELL, Arturo (1984): “La Argentina en la Depresión..., op.cit., p. 490.

⁵³ CORTÉS CONDE, Roberto (2005): *La economía política...op.cit., p. 117.*

⁵⁴ *Ibid.*, p. 87.

⁵⁵ CONVERSO, Félix (2004): *Las crisis en el mercado rural. Córdoba del Centenario a la “Gran Depresión”*, CEH, Córdoba, p. 201.

Arturo O'Connell, la disminución del ingreso nacional fue soportada casi exclusivamente por el sector rural a pesar de la depreciación del peso, en una proporción de 9/10. Por tanto, los ingresos urbanos, según el mencionado autor, prácticamente mantuvieron su valor real anterior a la crisis. Según las estimaciones sobre sueldos nominales, la disminución promedio durante el primer quinquenio de la década fue cercana al 20%, similar a la reducción del costo de vida medido para la Capital Federal. En definitiva, los sueldos reales mantuvieron los niveles anteriores a la Depresión.⁵⁶

En el caso de Córdoba, la situación de crisis agrícola se agravó como consecuencia de una serie de malas cosechas que malograron la situación económica de la provincia y repercutieron sobre las finanzas provinciales. La producción agrícola para exportación, vía ferrocarril, pasó de 2.656.162 toneladas de trigo, en 1928, a 822.419 toneladas, en 1930, y 1.753.113, en 1931. Recién a partir de 1934, aumentó a 1.964.921 toneladas, pero mantuvo un decrecimiento de 28,3%. En cambio, el maíz, luego de una profunda caída en 1930 y 1933, superó en 1931, 1932 y 1934 la producción de 1928 y 1929. De todos modos, Félix Converso señala que en las principales exportaciones cordobesas, el maíz, el trigo y el lino, se produjo una regresión de la comercialización. Esto tuvo como consecuencia que los agricultores ni siquiera pudieran cubrir los costos de sus cosechas. En algunos casos, pequeños agricultores y arrendatarios, debieron abandonar sus chacras y emprender otras actividades e, incluso, desplazarse hacia zonas suburbanas en busca de trabajo.⁵⁷

En términos de economía política, la década del treinta fue fructífera en la estructuración de nuevos instrumentos de intervención económica. Uno de ellos fue el control de cambios al que, a partir de 1938, se sumó el estricto control de las importaciones mediante premisos previos. Además, durante esos años se creó el Banco Central que tuvo como función regular la emisión monetaria, los redescuentos bancarios y el manejo de los títulos nacionales. Finalmente, se organizaron entes de comercialización que intentaron mejorar las condiciones de la oferta y la demanda de distintos productos, como las juntas de la carne, los granos, el vino, la yerba mate, la leche, el azúcar y el algodón. Estos organismos defendieron la producción reduciendo, por diversos mecanismos, la oferta y subsidiando el precio de venta de los productos.

Asimismo, la marcada dependencia del Estado nacional de los fondos provenientes de las aduanas, en una etapa de caída de las exportaciones y de las

⁵⁶ O'CONNELL, Arturo (1984): "La Argentina en la Depresión...", op.cit., pp. 494-495.

⁵⁷ CONVERSO, Félix: *Las crisis en el Mercado Rural...* op.cit, pp. 194-196.

importaciones, generó la búsqueda de nuevas fuentes de recursos. En algunos casos, la solución consistió en un aumento de los aranceles de importación, pero también se crearon nuevas alternativas como el impuesto a los combustibles y el impuesto a los réditos, en 1933. Para finales de la década del treinta, el gobierno nacional obtuvo solamente la mitad de sus ingresos de la aduana y, hacia el final de la segunda guerra, éstos consistieron solamente en un 10% de los recursos nacionales.⁵⁸

De hecho, la crisis del treinta fue superada rápidamente por la Argentina, iniciando un pronunciado crecimiento a partir de 1934. Nuevamente, el impulso provino del mercado externo. La sequía de los campos norteamericanos por tres años consecutivos, problema que también afectó a Canadá y Australia, aumentó los precios internacionales de los productos agrarios, lo que repercutió en una recuperación de las exportaciones argentinas que, además, fueron beneficiadas, en noviembre de 1933, por una devaluación del peso en un 20%. Las exportaciones crecieron, en 1934, en un 39,8% y, entre ese año y 1937, un 36%.⁵⁹ Así, para 1937, la Argentina había vuelto a los términos de intercambio de 1928.⁶⁰ Entre 1933 y 1939, la economía creció al 4% anual.⁶¹ El mejoramiento de las exportaciones argentinas en el mercado mundial se hizo sentir sobre los precios internos. Entre 1933 y 1937 el índice de precios mayoristas subió un 30%.⁶² Sin embargo, para 1938, se produjo una nueva recesión mundial. A la crisis de EE.UU., se sumaron malas cosechas y una nueva caída en los precios.⁶³ Una coyuntura de crisis económica que antecedió a la segunda guerra mundial.

De todos modos, esa mejoría, entre 1934 y 1937, impulsó el crecimiento de la industria cuya actividad aumentó en volumen físico, entre 1933 y 1934, en un 10,2%, y, entre 1935 y 1938, un 8,5%.⁶⁴ Pero esto no fue sólo consecuencia de la coyuntura externa y la política de cambios, sino, también, de una infraestructura previa, producto de las inversiones realizadas en los años veinte, la mano de obra disponible y un proceso de urbanización que creó mercados consumidores crecientes y concentrados.⁶⁵

Cuando se inició la segunda guerra mundial, muchos vislumbraron una nueva crisis económica. La construcción cayó un 11,5%, dado el clima de desconfianza, entre

⁵⁸ GERCHUNOFF, Pablo; LLACH, Lucas (2003): *El ciclo de la ilusión...* op.cit, p. 117.

⁵⁹ CORTÉS CONDE, Roberto (2005): *La economía política...* op.cit., p. 117.

⁶⁰ O'CONNELL, Arturo (1984): "La Argentina en la Depresión...", op.cit., p. 494.

⁶¹ GERCHUNOFF, Pablo; LLACH, Lucas (2003): *El ciclo de la ilusión...* op.cit, p. 158.

⁶² O'CONNELL, Arturo (1984): "La Argentina en la Depresión...", op.cit., pp. 496-497.

⁶³ GERCHUNOFF, Pablo; LLACH, Lucas (2003): *El ciclo de la ilusión...* op.cit, p. 140.

⁶⁴ CORTÉS CONDE, Roberto (2005): *La economía política...* op.cit., p. 117

⁶⁵ MALATESTA, Alicia Angélica (1999): *La actividad industrial en la provincia de Córdoba. El aporte crediticio de la Banca oficial (1930-1965)*, CEH, Córdoba, p. 41.

1939 y 1940, pero para 1943 recuperó su nivel anterior.⁶⁶ A pesar de los posibles temores, la Argentina siguió exportando. A su vez, dado el esfuerzo bélico de los países en guerra, tradicionalmente proveedores de bienes industriales, y los efectos de la guerra submarina en el comercio mundial, hubo una reducción de las importaciones. Nuevamente, la coyuntura externa generó un estímulo importante para que la Argentina profundizara su aislamiento y el proceso de sustitución de importaciones industriales.⁶⁷ Por lo tanto, el país, durante esos años, siguió creciendo, pero no producto del sector agrario sino del industrial. Sin embargo, ese crecimiento fue menor al que el país había tenido en otros años, incluso al que tuvieron otros países como EE.UU., Canadá e incluso Brasil, el que había tenido una participación menor en el conflicto que los dos anteriores.⁶⁸ Gerchunoff y Llach llegan a sostener que “*La caracterización más sensata parece ser la de un desenvolvimiento entre mediocre y razonable durante la guerra.*”⁶⁹

La guerra impulsó un mayor desarrollo del sector industrial. Cortés Conde señala que el gran salto se dio en 1941 y, entre 1938 y 1945, el volumen de producción industrial aumentó en un 63%. Así, el crecimiento de la actividad manufacturera fue mayor al que tuvo el PBI, pero no fue significativamente alto.⁷⁰

Con respecto a la actividad industrial de la provincia de Córdoba el número de establecimientos industriales tuvo un marcado crecimiento entre 1935 y 1946. Éstos pasaron de 3.000 a 8.154, en cambio el número de personas ocupadas en la industria, entre obreros, empleados y familiares, pasó de 23.600, en 1935, a 52.790, en 1946. Dentro de ese universo, los sectores más importantes fueron el de producción de sustancias alimenticias, bebidas y tabaco, en segundo lugar el de maquinarias y vehículos, metales, textiles y madera. En términos de personal ocupado, las industrias más importantes fueron, nuevamente, la de alimentos, maquinarias, metal, madera, piedras, cerámicas, y la construcción, sucesivamente. Este impulso en el desarrollo fabril se registró especialmente en la industria liviana o tradicional con uso intensivo de mano de obra.⁷¹ En lo que hace específicamente a la ciudad de Córdoba, entre 1935 y 1946, el número de establecimientos industriales pasó de 994 a 2.100, y el número de

⁶⁶ CORTÉS CONDE, Roberto (2005): *La economía política...* op.cit., p. 118.

⁶⁷ MALATESTA, Alicia Angélica (1999): *La actividad industrial...* op.cit., p. 46.

⁶⁸ KOROL, Juan Carlos (2001): “La economía...” op.cit., p. 29,36.

⁶⁹ GERCHUNOFF, Pablo; LLACH, Lucas (2003): *El ciclo de la ilusión...* op.cit, p. 160.

⁷⁰ CORTÉS CONDE, Roberto (2005): *La economía política...* op.cit., p. 117.

⁷¹ MALATESTA, Alicia Angélica (1999): *La actividad industrial...* op.cit., pp. 83, 87, 112, 115.

personal ocupado de 10.483 a 21.635, siendo los renglones más importantes el de vehículos y maquinarias, metal-mecánico, alimentos y bebidas.⁷²

En síntesis, durante 1930 y 1943, la economía argentina tuvo un crecimiento menor que en las décadas anteriores y el ingreso promedio per capita fue negativo, en relación a los quinquenios 1925-1929 y 1935-1939. A su vez, paulatinamente, la economía argentina se fue cerrando al comercio exterior. Las exportaciones pasaron de conformar un 28,8% del PBI a 19,1% en los mismos períodos y la demanda interna respecto al sector rural pasó de consistir en el 49 % al 57%. Incluso el capital extranjero privado dejó prácticamente de invertir mediante activos financieros, no así a través de empresas trasnacionales. La economía argentina se volvió menos abierta, la industria aumentó su participación en el ingreso nacional y se produjo un estancamiento de la producción rural, en especial, de la agricultura para exportación.⁷³

⁷² MALATESTA, Alicia Angélica (1999): *La actividad industrial...* op.cit., pp. 102-103.

⁷³ O'CONNELL, Arturo (1984): "La Argentina en la Depresión...", op.cit., pp. 509-512.

El contexto político nacional

Según Ansaldi el período que va entre 1930 y 1943 se define como de crisis orgánica de la democracia política, dada las rupturas constitucionales y las prácticas democráticas fraudulentas que se desarrollaron en el país.⁷⁴ Así, 1930, es expresión simbólica de crisis del sistema económico capitalista, acompañada por el agotamiento del modelo primario exportador y, en el plano de la política, crisis de dominación y de los valores del liberalismo.⁷⁵

La coyuntura se abrió con el golpe militar del 6 de septiembre de 1930. El general Uriburu, con un reducido grupo de fuerzas militares, derrocaron al presidente constitucional, el radical Hipólito Yrigoyen. Para los distintos actores políticos, incluso algunos del mismo partido oficial, ésta pareció la única alternativa frente a la crisis política imperante. Sin embargo, dicho consenso no se concretó en un acuerdo sobre un proyecto político.

El grupo de nacionalistas que tomaron el poder propusieron una revolución política mediante la revisión constitucional y del sistema de representación democrático. Planeaban sustituir dichas formas de representaciones por modelos corporativistas, proyecto que no estaba apoyado en las masas sino en el ejército y que más bien proponía un gobierno de los mejores. La variable determinante de dicho proyecto era el ejército. Sin embargo, dentro del mismo, los uriburistas estaban lejos de ser la mayoría. Así, tomó mayor relevancia el sector que apoyaba el profesionalismo de las fuerzas y que, personificado por el General Justo, hizo fracasar el proyecto nacionalista, propiciando el llamado a elecciones para retornar a la vía constitucional. Esa posición tuvo mayores adeptos entre las fuerzas tradicionales que, si bien apoyaron el golpe de Estado, no estaban de acuerdo con los aires corporativistas del presidente provisional.

Justo, proveniente del radicalismo antipersonalista y con la legitimidad que le dio el apoyo del ejército, logró presentarse como una alternativa posible para la futura normalización política. A su alrededor se nucleó la Concordancia, formada por los partidos conservadores provinciales que se organizaron en el Partido Demócrata Nacional, el antipersonalismo radical y el socialismo independiente. Sin embargo, dicha agrupación nunca fue una organización estable e institucionalizada que funcionara como coalición, sino como un acuerdo parlamentario de bloques partidarios.

⁷⁴ ANSALDI, Waldo (1995): "Profetas de cambios terribles. Acerca de la debilidad de la democracia Argentina, 1912-1945", en ANSALDI, Waldo; PUCCIARELLI, Alfredo; VILLARRUEL, José C. (eds.) *Representaciones Inconclusas*, Ed. Biblos, Bs. As., pp. 23-69.

⁷⁵ ANSALDI, Waldo (2003): "Una introducción a América Latina...op.cit., p. 13.

La crisis del gobierno militar, se decidió en las elecciones para la gobernación de Buenos Aires en abril de 1931. La victoria del radicalismo supuso la definitiva suerte del gobierno y la anulación de las elecciones. El gobierno en adelante fue dominado por la facción justita llamándose a elecciones nacionales para noviembre de dicho año. Luego de la anulación de las elecciones de Buenos Aires, a comienzos de 1931, y el veto de la candidatura de Alvear a la presidencia, el radicalismo decidió volcarse a la abstención electoral y la oposición extrainstitucional. Esto dio lugar a que las agrupaciones conservadoras ganaran ampliamente las elecciones con sólo algunas excepciones como Santa Fe.

En el contexto de la abstención electoral, en el radicalismo se produjeron líneas de quiebre entre la intransigencia yrigoyenista que propició la vía revolucionaria y la alverista que buscó la reorganización partidaria. La abstención prolongada tuvo consecuencias negativas para el partido. Su alejamiento del poder público presentó la ocasión para que los sectores internos antiyrigoyenistas se acercaran al antipersonalismo que estaba en el poder; por otro lado, los intransigentes propugnaron por la abstención seguida de la tradición revolucionaria, pero fue una alternativa sistemáticamente frustrada. El último levantamiento radical sucedió en Santa Fe en 1933. Todas estas cuestiones suscitaron que para 1935, el Comité Nacional, con algunas oposiciones, se decidiera a participar nuevamente en los comicios. Una medida que un año antes había tomado el radicalismo en Tucumán.

El retorno del radicalismo a la contienda electoral implicó, por un lado, legitimar el régimen existente, pero, por el otro lado, significó una fuerte competencia electoral que determinó al oficialismo a tomar un nuevo rumbo. En las elecciones provinciales de 1936, mientras en Buenos Aires, producto de prácticas fraudulentas, venció el candidato conservador Manuel Fresco, en Córdoba, en cambio, ganó el radicalismo. Eso tuvo como consecuencia una reestructuración del mapa político. En adelante los conservadores se aseguraron de obtener Santa Fe, intervención federal mediante, como consecuencia de la pérdida de una de las provincias, Córdoba, que junto a Santa Fe y Buenos Aires, eran decisivas en términos electorales. En las elecciones nacionales de 1937, en cambio, la competencia del radicalismo implicó la puesta en práctica de una maquinaria de fraude que le dio la victoria al candidato oficialista, Ortiz, frente al radical, Alvear. Darío Macor señala que ese esfuerzo manipulador fue tan grande que a la vez puso al desnudo la ilegitimidad del gobierno, un problema que el nuevo presidente electo vislumbró y que condicionó su trayectoria posterior.

Ortiz, en adelante, intentó sanear el sistema electoral acercándose más estrechamente a los radicales. La posibilidad de efectuar ese cambio se sustentó en el apoyo de Justo, quien contaba con la confianza del ejército. Pero, con la enfermedad y posterior dimisión del presidente y la toma del mando del vicepresidente Castillo, dirigente del sector conservador, aumentó la autonomía del ejército y las críticas de ilegitimidad al gobierno. Esto, finalmente, propició el movimiento que llevó a un nuevo golpe de Estado, el 4 de junio de 1943.⁷⁶

Córdoba en el concierto nacional

El golpe de Estado del 6 de septiembre no generó sobresaltos en Córdoba. Sólo se registraron algunos enfrentamientos aislados entre radicales y demócratas.⁷⁷ De hecho, desde mayo y junio, y, en especial, agosto de 1930, los sectores opositores al gobierno radical habían iniciado una fuerte campaña, desde la prensa y en la legislatura provincial, para deslegitimar al gobierno y crear un clima propicio para el golpe de Estado.⁷⁸

Con la toma del poder por parte del gobierno militar, en Córdoba, la intervención estuvo a cargo de Carlos Ibarguren, conocido intelectual nacionalista. En octubre de 1930, Ibarguren emitió un discurso por radio que se transmitió a todo el país donde propuso la reforma constitucional. La proposición era la de modificar el artículo 37 de la constitución nacional dando lugar a la representación corporativa de los intereses sociales en la composición de la cámara de diputados.⁷⁹ Ibarguren señaló que la revolución *“No es un cambio de nombres, sino una transformación honda de procedimientos, de valores, de instituciones, de puntos de vista y de costumbres públicas [...] Uno de los vivos anhelos que avivan el contenido de la revolución es del que en el Estado actúen los representantes genuinos de los verdaderos intereses sociales, [...] evitando que el profesionalismo electoral, que no significa ningún valor,*

⁷⁶ MACOR, Darío (2001): “Partidos, coaliciones y sistema de poder”, en CATTARUZZA, Alejandro (dir.): *Nueva Historia Argentina. Crisis económica, avance del estado e incertidumbre política (1930-1943)*, tomo VII, Ed. Sudamericana, Bs. As., pp. 79-95.

⁷⁷ DE LAZZARI, Silvia Ada (1975): *Ecos de la revolución de 1930 en Córdoba*, Tesis para acceder al grado de Licenciatura, Escuela de Historia, FFyH, UNC, Inédito, p. 7.

⁷⁸ GONZÁLEZ NUÑEZ, Agustina (1996): “Discurso y destrucción 1930”, *Noveno Congreso Nacional y Regional de Historia Argentina*, Academia Nacional de Historia, Rosario, p. 1.

⁷⁹ TCACH, César (2007): “Entre la tradición conservadora y la tentación fascista: la derecha cordobesa contra Amadeo Sabattini”, en *XI° Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia*, UNT, Tucumán, p. 1.

acapare el gobierno y se interponga entre éste y las fuerzas vivas y trabajadores del país.”⁸⁰

El Partido Demócrata de Córdoba (en adelante PD) se opuso, terminantemente, a la posibilidad de reformar el sistema representativo.⁸¹ Su enfrentamiento con Iburguren, mostró desde el comienzo, las marcadas tensiones en las fuerzas que apoyaron el golpe de Estado. Finalmente, luego de las elecciones de Buenos Aires, Iburguren renunció en desacuerdo con la claudicación del presidente provisional al proyecto de país que habían pensado.

En el marco del golpe de Estado, la UCR sufrió allanamientos y algunos dirigentes como Latella Frías fueron destituidos de sus cargos en la universidad. El 31 de diciembre de 1930, se realizó un intento de levantamiento radical contra el gobierno de facto, en el que participaron Sabattini, Latella Frías y Humberto Cabral entre otros, con fuerzas policiales, bomberos y suboficiales. Pero la conspiración fue descubierta por las autoridades. Los participantes huyeron, algunos fueron detenidos y encarcelados. Incluso, luego del veto a la candidatura de Alvear, dirigentes radicales habían sido detenidos en el interior provincial, el Comité provincial clausurado y sus principales dirigentes detenidos.⁸² A lo largo del gobierno militar, Sabattini fue detenido en dos ocasiones y varios dirigentes políticos, como Latella Frías, sufrieron una suerte similar.

En esos días se formó la Legión Cívica con importantes representantes de las familias relevantes de la ciudad. Incluso, el PD decidió, con el aval de Frías y la oposición de Aguirre Cámara, dejar en “libertad de acción” a sus afiliados para adherir a la nueva agrupación.⁸³ Esas fuerzas de derecha generaron un clima de perturbación por la violencia que evidenciaron contra los dirigentes de izquierda, lo que propició el asesinato de un diputado socialista, José Guevara, en un mitin del partido autorizado por el gobierno y bajo los ojos del jefe de policía de la capital, sospechado posteriormente como cómplice del hecho.

En 1931, dentro del PD, algunos de sus afiliados renunciaron en oposición a la alianza de los demócratas locales con los conservadores porteños en el Partido Demócrata Nacional. Ese hecho dio cuenta de la tradición partidaria del PD; como señala Macor: “*Los conservadores cordobeses fueron una de las expresiones nítidas del*

⁸⁰ GRANDILE, María Cristina (1975): *Algunos aspectos de la Revolución del 6 de septiembre de 1930*, Tesis para acceder al grado de Licenciatura, Escuela de Historia, FFyH, UNC, Inédito, p. 88.

⁸¹ *Ibid.*, p. 89.

⁸² DE LAZZARI, Silvia Ada (1975): *Ecós de la revolución...* op.cit, p. 71.

⁸³ TCACH, César (2007): “Entre la tradición conservadora...” op.cit., p.2.

*reformismo conservador. En la saga del reformismo político de 1912, la importancia asignada al sufragio como instancia pedagógica en la construcción de la ciudadanía llevó a los conservadores cordobeses a defender la transparencia electoral, aun frente a la amenaza del radicalismo sabattinista.”*⁸⁴ De todos modos, los demócratas se beneficiaron de la abstención radical. Así en las elecciones de noviembre de 1931 obtuvieron una amplia victoria, con mayorías en las cámaras legislativas provinciales, el concejo deliberante y los cargos ejecutivos.⁸⁵

Debemos señalar que el PD, en forma esquemática, se encontró dividido en dos sectores, uno más tradicionalista y católico, y otro liberal y más democrático.⁸⁶ Esas diferencias internas comenzaron a producir fuertes líneas de ruptura dentro del partido una vez en el poder. En especial, dentro de las cámaras legislativas, se conformó un bloque opositor dentro de la misma mayoría. La división agrupó a los hombres jóvenes como Aguirre Cámara y Juan Carlos Agulla, los ministros de hacienda y gobierno respectivamente, y la oposición alrededor de Manuel Paz y José Heriberto Martínez. Los dos bloques se denominaron ministeriales y antiministeriales. De hecho, los problemas dentro del partido se sucedieron crónicamente hasta 1943, con circunstanciales acuerdos y enfrentamientos, una debilidad que llevó definitivamente al PD a perder posiciones frente al radicalismo.

En el caso de la UCR, César Tcach señala que, entre el golpe del 6 de septiembre y el levantamiento de la abstención, en 1935, la UCR cordobesa estuvo marcada por dos tensiones. Una de ellas fue la construcción de un partido democrático, lo que se expresó en la implantación del voto directo entre los afiliados y nuevas reglas de juego. Para julio de 1931, el radicalismo cordobés sancionó el voto directo, propuesta que luego elevó a la convención nacional. La otra tensión se produjo por los sectores que proponían conformar un partido de conspiradores promoviendo levantamientos armados. El sector sabattinista propugnó por la abstención activa que recuperaba la tradición yrigoyenista de la “revolución radical”, incitando a la realización de movimientos cívicos militares que derrocaran al gobierno conservador. El primero de estos hechos fue el levantamiento de finales de 1930.

Otra tensión en el seno del radicalismo, dividió a la dirigencia, electoralmente, entre abstencionistas y concurrencistas. En Córdoba, el Partido Socialista ganaba votos

⁸⁴ MACOR, Darío (2001): “Partidos, coaliciones...op.cit, p.62.

⁸⁵ BÉJAR, María Dolores (2005): *El régimen fraudulento. La política en la provincia de Buenos Aires, 1930-1943*, Siglo XXI Editores, Bs. As.

⁸⁶ GONZÁLEZ NUÑEZ, Agustina (1996): “Discurso y destrucción 1930...op.cit, p.1.

a costa del radicalismo y la falta de ejercicio en el poder implicaba la incapacidad del partido para satisfacer la demanda de su clientela partidaria. En la provincia, el sector de Garzón Agulla representaba la línea tendiente a concurrir a elecciones frente a la intransigencia sabattinista.⁸⁷ Garzón Agulla representó a los sectores alvearistas, liberales moderados dentro de la UCR; Sabattini, en cambio, implicó el sector yrigoyenista intransigente, aglutinando a los sectores liberales progresistas.⁸⁸ Pero el fracaso de la vía revolucionaria y el levantamiento de la abstención nacional decidieron a los intransigentes, con su principal líder, Amadeo Sabattini, a presentarse en las elecciones internas del partido en 1935 donde ganaron.

En el caso del PD, la candidatura de Aguirre Cámara, para la gobernación en 1935, significó la victoria de las tendencias más liberales y democráticas: *“En el marco de un partido con formato paternalista y clientelar, -tradicionalmente influenciado por familias de notables- su perfil aspiraba a expresar la renovación partidaria: una derecha democrática emparentada más con el conservadurismo británico que con el totalitarismo en auge.”*⁸⁹

En las elecciones de 1935, si bien, se denunciaron hechos de fraude y un enfrentamiento armado en la plaza de Mercedes, localidad del interior provincial, las elecciones se desarrollaron en una significativa normalidad que permitió al radicalismo ocupar la gobernación, la intendencia de la capital, la mayoría de la cámara de diputados y del concejo deliberante de la capital y un buen número de senadores provinciales.

En ese nuevo contexto, el partido saliente se resistió a la pérdida del poder en manos de los radicales. Así, se inició una fuerte oposición política en las cámaras que implicó el veto sistemático en el senado provincial, con mayoría demócrata hasta las elecciones de finales de 1937. Esa oposición tuvo como propósito obtener la intervención federal de la provincia. A eso debemos sumar una serie de hechos que propiciaron sectores nacionalistas, los cuales organizaron maniobras terroristas para acusar al gobierno electo y propiciar la intervención nacional que, de todos modos, no se produjo. Finalmente estas agrupaciones nacionalistas fueron fuertemente reprimidas por el gobierno hasta su desaparición.⁹⁰

⁸⁷ TCACH, César (2005): *UCR y PDNC: Democracia interna, voto directo y campañas electorales en la Córdoba de los `30*, Documento de Trabajo N° 7, CEA, UNC, Córdoba, p. 1-7.

⁸⁸ Ibid., p. 13.

⁸⁹ Ibid., p. 9.

⁹⁰ TCACH, César (2007): “Entre la tradición conservadora...op.cit, p. 15.

A partir del gobierno radical, las líneas de quiebre dentro del oficialismo se tornaron más diversas y llevaron a divisiones con diferentes grados de conflictividad. La división entre moderados y progresistas aumentó con el gobierno de Sabattini. Pero, además, como explicó Tcach para años posteriores, el liderazgo informal de Sabattini sobre el partido fue un “[...] fenómeno que al suscitar cierta disociación entre normas y procedimientos, constituyó uno de los principales motivos de conflicto en el seno del radicalismo en Córdoba.”⁹¹ Un conflicto que puso en la oposición a dirigentes como Latella Frías o Joaquín Manubens Calvet. En lo que se refiere a las divisiones dentro del radicalismo, la consecuencia más importante de ese enfrentamiento fueron los conflictos entre el municipio latellista y la provincia sabattinista que dificultaron el desenvolvimiento del gobierno municipal, durante la gobernación de Sabattini y su sucesor del Castillo.

Pero, más importante fue, indudablemente, el enfrentamiento que se produjo entre el gobierno provincial y el nacional. En ese sentido, las concepciones sabattinista sobre la autonomía del Estado provincial y defensa del federalismo, fueron parte de un conflicto entre el gobierno radical y el gobierno nacional al que se calificó como ilegítimo.⁹² A las tensiones del gobierno de Sabattini como consecuencia de las amenazas de intervención, le sucedió un período de mayor distensión política, a partir de 1938, con la presidencia de Ortiz. Esto finalizó con el gobierno de Castillo que, en el marco de la segunda guerra mundial, presionó al gobierno provincial por sus actitudes tolerantes para con el Partido Comunista y las reuniones políticas y sindicales en el marco del estado de sitio. Finalmente, la posición que adoptó el radicalismo intransigente en la provincia con el golpe de Estado de 1943 fue de calma y relativa connivencia.

En síntesis, entre 1930 y 1943 se dieron importantes cambios políticos y económicos en la Argentina y en Córdoba. La incipiente industrialización, la desaceleración de la expansión agropecuaria y la crisis económica de los primeros años tuvieron importantes consecuencias sociales, políticas y económicas. Además, el quiebre constitucional y los conflictos políticos del período condicionaron la vida política argentina durante los cincuenta años posteriores. En el caso de Córdoba, la

⁹¹ TCACH, César (1991): *Sabattinismo y Peronismo. Partidos políticos en Córdoba, 1943-1955*, Ed. Sudamericana, Bs. As., p. 47.

⁹² PHILP, Marta (2003): “La invención del Estado en el imaginario político peronista. El caso cordobés”, en MACOR, Daniel; TCACH, César (eds.), *La invención del peronismo en el interior del país*, Ed. UNL, Santa Fe, p.59.

alternancia de demócratas y radicales y los conflictos intrapartidarios, en un contexto de competencia electoral, también, conformaron un contexto particular para las concepciones y decisiones políticas de los sectores dirigentes cordobeses.

Capítulo 2: La cuestión social en Córdoba

Como se ha expresado la cuestión social hace referencia a la situación de precariedad e inseguridad en la vida de determinados grupos humanos como consecuencia de su condición de pobreza y de la carencia de vínculos de protección que aseguren su existencia. En ese sentido amplio, como el de descohesión, la cuestión social constituye un desafío a la capacidad de integración de una sociedad, de sus posibilidades de existir como un conjunto de relaciones de interdependencia.⁹³

De hecho, la cuestión social, definida en estos términos, puede retrotraerse a la época colonial, materializada en sujetos como los huérfanos, mujeres y ancianos.⁹⁴ Pero, sin duda, fue en las sociedades europeas de inicios del siglo XIX que comenzó a utilizarse el término cuestión social para describir la situación de pobreza y precariedad en la vida de los asalariados en las grandes urbes, producto de las nuevas condiciones de trabajo capitalistas.⁹⁵ En Argentina, a partir de 1860, se puso en evidencia la denominada cuestión social como producto del crecimiento urbano, las migraciones y la construcción de un mercado de trabajo libre. Pero recién, entre fines del siglo XIX y comienzos del XX, el deterioro de las condiciones de vida de los sectores populares y la creciente conflictividad obrera en las ciudades más ligadas con la economía agroexportadora, pusieron definitivamente en locución el problema de la cuestión social en la Argentina.⁹⁶

En este capítulo se analizan algunas dimensiones de las condiciones de vida material de los sectores populares en la década del treinta y comienzos de la del cuarenta. Por condiciones de vida material consideramos todas aquellas formas en las que se han satisfecho las necesidades humanas elementales a lo largo del tiempo.⁹⁷ Un problema que incluye el de la vivienda, alimentación, salud, educación, e incluso las condiciones de trabajo. En el caso específico del problema que nos hemos propuesto, la cuestión social se indaga a través del análisis de las condiciones de salud, vivienda y trabajo de los sectores populares entre 1930 y 1943 en la ciudad de Córdoba.

⁹³ CASTEL, Robert (2001): *La Metamorfosis de la Cuestión Social...* op.cit.

⁹⁴ MORENO, José Luis (2004): "Dos siglos de política social..." op.cit, pp. 69-81.

⁹⁵ CASTEL, Robert (2001): *La Metamorfosis de la Cuestión Social...* op. cit., p. 20.

⁹⁶ SURIANO, Juan (2001): "La cuestión social y el complejo proceso de construcción inicial de las políticas sociales en la Argentina moderna" en *Ciclos*, año XI, Vol. XI, Nº 21, 1º semestre, pp. 123-147.

⁹⁷ REMEDI, Fernando (2006): *Dime qué comes y cómo lo comes y te diré quién eres. Una historia social del consumo alimentario en la modernización argentina. Córdoba, 1870-1930*, CEH, Córdoba, p. 19.

La vivienda popular

La vivienda constituye un problema de complejas aristas en las sociedades contemporáneas. Por un lado, en términos materiales, la vivienda es una necesidad básica de cualquier ser humano entendida como el requerimiento de cobijo. Sin embargo, el concepto de necesidad, presenta al menos dos dimensiones, el de la vivienda como objeto y la vivienda como estado, este último entendido como el modelo o forma concreta que cada sociedad tiene para satisfacer la necesidad de vivienda.⁹⁸ Pero, a su vez, es imposible no señalar, que la vivienda no sólo representa el artefacto material, sino que a su vez constituye un pequeño micro universo donde los sujetos estructuran su vida, dado que en el espacio domestico los hombres comen, duermen, conversan y se reproducen.

Como expresa Yujnovsky, la vivienda es el conjunto de “[...] servicios habitacionales proporcionados en un cierto período de tiempo en una configuración y medio ambiente urbano determinados.” Esta definición operativa implica analizar la unidad-habitacional, los servicios complementarios, la localización y los equipamientos.⁹⁹ Pero, a su vez, no podemos pasar por alto otras cuestiones que hacen al problema de la vivienda como el de su acceso condicionado por el proceso de urbanización, la oferta habitacional y la capacidad económica de los individuos.¹⁰⁰

En la Argentina, el problema de la vivienda se puso en discusión en el período de entresiglos como consecuencia de la presión poblacional de la inmigración europea sobre el mercado inmobiliario.¹⁰¹ En el caso de Córdoba, los historiadores han explicado cómo el rápido crecimiento poblacional de la ciudad, como consecuencia especialmente del aporte inmigratorio, generó una serie de inconvenientes en el mercado de la vivienda urbana, por la asimetría entre la escasa oferta habitacional y la creciente demanda y la falta de regulaciones, que generaron una fuerte especulación inmobiliaria y la elevación de los alquileres.¹⁰² A su vez, la inestabilidad laboral, los

⁹⁸ SÁNCHEZ VERA, Pedro (1998): “Política social y vivienda”, en ALEMÁN BRACHO, Carmen; GARCÉS FERRER, Jorge (coords.): *Política Social*, Mc Graw Hill, España, p. 384-385.

⁹⁹ YUJNOVSKY, Oscar (1974): “Políticas de vivienda en la ciudad de Buenos Aires, 1880-1914”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 14, Nº 54, Bs. As., pp. 327-328.

¹⁰⁰ROGGIO, Patricia Beatriz (1996): “La problemática de la vivienda obrera en Córdoba, 1930-1946”, en *II Jornadas de Historia de Córdoba*, Junta Provincial de Historia de Córdoba, Córdoba, p. 189.

¹⁰¹ ABOY, Rosa (2005): *Viviendas para el pueblo. Espacio urbano y sociabilidad en el barrio Los Perales. 1946-1955*, FCE, Universidad de San Andrés, Bs. As.

¹⁰² MOREYRA, Beatriz I. (2000): “Crecimiento económico y desajustes sociales...op.cit, pp. 275-335; ROGGIO, Patricia (1997): “Condiciones de vida material de los trabajadores en Córdoba: la problemática de la salud. 1930-1946”, en MOREYRA, Beatriz; SOLVEIRA, Beatriz E. (comps.) *Estado, economía y*

bajos sueldos y la falta de dispositivos que facilitaran la adquisición de la propiedad, llevaron a la población de menores recursos a acceder al alquiler y generalizó un conjunto habitacional de viviendas precarias como el conventillo y el rancho.

En el período analizado, las deficiencias habitacionales de la ciudad se profundizaron con la crisis económica y la migración creciente de población rural a las ciudades. En un proyecto de ordenanza para la construcción de casas baratas en 1937, el concejal radical Páez Molina señaló: *“De entonces acá, el problema de la vivienda se agudiza cada día. Es correlativo al crecimiento de las ciudades, que amalgama una serie de factores heterogéneos que constituyen a aquella en el centro de gravitación que monopoliza cada día más la preocupación cerebral de los hombrs[sic] del campo [...] Este fenómeno ciertamente agudizado más como efecto de la última crisis, con todos los riesgos que comporta, efecto de la imprevisión de las gentes.”*¹⁰³

El problema de la vivienda urbana estuvo atravesado por la cuestión de la salud y, en ese sentido, aunó a diferentes sectores en la crítica a las condiciones de vida de la población. La vigencia del higienismo se puso en evidencia en las posiciones de los dirigentes políticos, demócratas, radicales y socialistas, que hicieron hincapié en los problemas de hacinamiento, las consecuencias sanitarias e, incluso, los males morales de la vivienda precaria. Pero también enlazaron la preocupación por la sanidad pública con la de mejorar las condiciones de vida obrera, en un discurso que ligado a las ideas eugenésicas, destacó la vivienda individual, higiénica y cómoda como un logro social de relevancia para toda la sociedad. El concejal radical Alejandro Moyano, en la justificación de un proyecto relativo a la vivienda en 1940 señaló: *“El ámbito físico de una ciudad está compuesta por una acinamiento[sic] de [entrelíneas: familias y de] viviendas. En un proceso superior de evolución edilicia y bajo las directivas de un urbanismo regulador, la vivienda debe mejorar, higienizarse y ganar en comodidad. El ideal edilicio del presente es el de que cada familia, cada vecino, tenga una vivienda, pero no la vivienda primitiva antihigiénica, insalubre y sórdida.”*¹⁰⁴

La vivienda popular, en la ciudad de Córdoba, fueron los ranchos e inquilinatos o conventillos. Éstos, en general, se localizaron en lugares distintos del espacio urbano. Mientras los inquilinatos se establecieron en la zona más central y urbanizada de la

sociedad en Córdoba, 1880-1950, I, Los procesos-los hombres-las vivencias, CEH, Córdoba, pp. 273-309.

¹⁰³ Archivo Histórico de la Municipalidad de Córdoba (en adelante A.H.M.C.), Actas de Sesiones del Honorable Concejo Deliberante (en adelante H.C.D.), año 1937, 5/5/37, tomo A 1 77, fs. 26r- 27r.

¹⁰⁴ A.H.M.C., Documentos del H.C.D, año 1940, 6/8/40, tomo A 2 125, fs. 361r.

ciudad, en antiguos edificios refaccionados para usos de vivienda colectiva; los ranchos se encontraron más alejados del centro, en baldíos o en terrenos irregulares que formaban las barrancas de la ciudad en Nueva Córdoba, a lo largo de la Cañada y, también, a orillas del río Primero, en Alta Córdoba, San Vicente e incluso debajo de los puentes.

Los diagnósticos negativos sobre la vivienda popular destacaron el hacinamiento, la mala iluminación y ventilación, la falta de dispositivos sanitarios y, en el caso de las viviendas colectivas, la promiscuidad entre vecinos. Las descripciones sobre los conventillos reunieron toda esa serie de críticas: *“De este modo, el número de “conventillos” es extraordinario y, sobre todo, sus condiciones higiénicas son invariablemente desastrosas: habitaciones sin ventilación, oscuras, con pisos de tierra o madera carcomida y revoques caídos por efecto de la humedad, ofreciendo, un cuadro desolador de abandono y de miseria.”*¹⁰⁵ Además, se destacó la precariedad de las instalaciones sanitarias: *“Por otra parte, en los conventillos no se conoce el baño confortable y el que tiene hábitos higiénicos tiene que “arreglarse” con un tacho o una bordalesa, protegida de las miradas de los inquilinos por algún trozo de arpillera. En cuanto a instalaciones sanitarias, cloacas, etc.; todo lo que entre las cuatro paredes de la mugre, para qué.”*¹⁰⁶ Las resoluciones de la municipalidad coincidieron con estas apreciaciones ya que en general se exigió a los propietarios el blanqueo de las paredes, la instalación de mosaicos, revoques, una altura y espacio mínimo de habitabilidad por número de personas, la construcción de una cantidad de baños proporcional a la población del edificio, la colocación de lluvias, construcción de pozos negros y cámaras sépticas, instalación de picos de agua y de cocinas suficientes. El mal estado obedecía a que estas construcciones eran recicladas para el uso de vivienda colectiva luego de que su antigüedad y deterioro impusieran costos muy altos a su refacción. Por tanto, el negocio de adaptarlas alquilándolas por pocos pesos resultaba redituable.

En el caso de las construcciones tipo rancho, éstas se ubicaron en las barracas y en terrenos baldíos. Una descripción similar se hizo sobre sus malas condiciones de habitabilidad: *“Habitáculos contruidos con los materiales más inverosímiles la absoluta falta de higiene asume caracteres desconcertantes y nadie alcanza a explicarse por qué extraño milagro sus habitantes no sucumben a una peste cualquiera que encontraría un centro de propiciencia excepcional para su incremento. Sin agua y*

¹⁰⁵ Los Principios, 27/3/38, p. 2.

¹⁰⁶ La Voz del Interior, 3/11/40, p. 8.

consecuentemente si ningún servicio sanitario auxiliar, es de suponer en qué condiciones viven los pobladores de estas rancherías, que ofrecen algo más penoso que la pobreza beduina en que se debaten, como es la responsabilidad inexcusable de las autoridades.”¹⁰⁷

La carencia de estadísticas del período dificulta la estimación del número de habitantes de la ciudad como también de la tipología de vivienda que habitaban. De todos modos contamos con información fragmentada que nos da una idea sobre la situación de la vivienda popular en el período.

En 1942 el gobierno censó 14.569 familias en la ciudad capital, un total de 59.449 personas que vivían en 18.406 dormitorios. En esa población existió un promedio de 3,22 personas por habitación y de 1,26 familias por habitación. Aunque, en los barrios más humildes, con mayor población obrera, las familias que vivían en una sola habitación eran el 62,41%, y en las seccionales 3°, 4°, 6°, 7° y 8° cerca del 80% de las familias habitaban en viviendas de una sola habitación.¹⁰⁸

En general, lo normal era que en una pieza de conventillo habitara una familia compuesta por 5 miembros, en su mayoría niños. En ese sentido, el concejal Cámara señaló: *“En una visita que he tenido oportunidad de hacer a varios “conventillos”, he podido constatar que la mayor parte de las familias obreras no disponen más que de una sola pieza, estando formada la familia por el matrimonio y tres o cuatro hijos de ambos sexos, menores de 14 años.*”¹⁰⁹ Durante el período en estudio no tenemos una aproximación del número de conventillos de la ciudad; solamente tenemos constancia de 50 conventillos que a lo largo de la década fueron sancionados por la municipalidad por su mal estado; por lo tanto su número tiene que haber excedido varias veces esa cifra.

La otra manifestación del problema de la vivienda popular fue el de los ranchos. Respecto al número de ranchos de la ciudad, según el director de la Asistencia Pública municipal, el Dr. Stucchi, en 1930, ascendían aproximadamente a 10.000, por lo que albergaban a casi el 10 o 12% de la población total.¹¹⁰ La cifra la obtuvo de calcular una familia de 3 miembros. En cambio, en 1938, un miembro de la Acción Católica, Francisco González del Pino aumentó el grado de hacinamiento. Calculando una población urbana de 300.000 habitantes y 5 miembros por familia, estimaba que 10.000

¹⁰⁷ La Voz del Interior, 14/5/39, p. 6.

¹⁰⁸ Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 27/8/42, p. 806.

¹⁰⁹ A.H.M.C., Documentos del H.C.D, año 1938, tomo A 2 116, 2/5/38, exp. 884-C-1938, pp.1

¹¹⁰ Los Principios, 25/4/30, p.6.

familias habitaban en ranchos, o sea 50.000 personas, el 16,66% de la población. En una descripción de ese tipo de vivienda señaló: “[...] *no puedo llamar ni siquiera malas a esas viviendas aglomeradas en islotes y construidas por cuatro paredes de barro, con techo de paja remendado de latas viejas sujetas con piedras para que el viento no las vuele; una superficie habitable de diez metros cuadrados, cuando el rancho es espacioso, ubicada al centro de un terreno barrancoso de pocos metros- muchas veces no alcanza a 50m2. –cuyo perímetro ha sido demarcado con los materiales más variados y carente de toda noticia de higiene; el agua se encuentra a cuerdas de distancia y se utiliza exclusivamente como bebida, y cuya letrina está constituida[sic] por un pozo ciego con pared de lona, cuando existe, y es común a varias casas vecinas.*”¹¹¹ Ambos coincidieron en estimar en 10.000 el número de ranchos, pero variaron en el número de habitantes en dichas viviendas. Mientras el primero calculó en un 10 o 12% la población que habitaba los ranchos, el segundo estimó que era un número cercano al 16,66 %.

El censo de las escuelas provinciales brinda una imagen de la situación de la vivienda en Córdoba a través del análisis de las familias de los alumnos de las escuelas provinciales. La siguiente tabla (p. 39), contiene las viviendas en la ciudad de Córdoba según número de ocupantes y de piezas, en 1938. De 131.737 habitantes relevados, el 20%, 25.692 personas, habitaba viviendas de una sola habitación, con un coeficiente de hacinamiento de 5,452461.

¹¹¹ Los Principios, 16/4/38, p. 8.

Tabla 1. Viviendas en la ciudad de Córdoba según número de ocupantes y de piezas, 1938.

Número de personas en cada vivienda	1 pieza		2 piezas		3 piezas		4 piezas		Totales		
	Nº de viviendas	Nº de personas	Nº de viviendas	Nº de personas	Nº de viviendas	Nº de personas	Nº de viviendas	Nº de personas	Nº de viviendas	Nº de personas	Nº de piezas
1											
2	224	448	73	146	38	76	40	80	375	750	644
3	539	1.617	379	1.137	206	618	162	486	1.286	3.858	2.563
4	858	3.432	964	3.856	579	2.316	477	1.908	2.878	11.512	6.431
5	940	4.700	1.132	5.660	802	4.010	849	4.245	3.723	18.615	9.006
6	801	4.806	1.254	7.524	785	4.710	932	5.592	3.772	22.632	9.392
7	625	4.375	1.042	7.294	621	4.347	844	5.908	3.132	21.924	7.948
8	408	3.264	683	5.464	496	3.968	720	5.760	2.307	18.456	6.142
9	190	1.710	439	3.951	365	3.285	549	4.941	1.543	13.887	4.359
10	79	790	253	2.530	214	2.140	344	3.440	890	8.900	2.603
11	26	286	131	1.441	143	1.573	197	2.167	497	5.467	1.505
12 o más	22	264	104	1.248	75	900	277	3.324	478	5.736	1.563
Totales	4.712	25.692	6.454	40.251	4.324	27.943	5.391	37.851	20.881	131.737	
Nº de piezas	4.712		12.908		12.972		21.564				52.156
Coefficiente de hacinamiento	5,452461	5,452461	6,236597	3,118298	6,462303	2,154101	7,021146	1,755286	6,308941	2,525825	

Fuente: FERNÁNDEZ, Raúl (1939): *Cómo se protege al escolar en la provincia de Córdoba*, Talleres Gráficos, E. Lit Vack, Córdoba, s/p.

Otro dato relevado en la encuesta era que de 21.010 casos, entre los cuales no podemos determinar el número de miembros de cada familia, 17.378, el 83%, habitaban casas de material, 2.834, el 13%, vivían en inquilinatos y 798, el 4%, en ranchos. Eso muestra una situación mejor de la que en ese mismo año describió González del Pino, representante de la Acción Católica, que calculó que el porcentaje de población que habitaba en ranchos era de un 16%. Sin embargo, el universo tomado en la encuesta del gobierno no fue representativo de toda la población, sólo de las familias cuyos niños concurrieron a las escuelas provinciales.

De todos modos, estas últimas estadísticas muestran que los ranchos y conventillos no constituían la totalidad de las viviendas populares, sino que los barrios obreros fueron creciendo con aquellas familias trabajadoras con mejor acceso al ahorro. Ese proceso se puede relacionar con el de la ampliación de la planta urbana municipal. Teniendo en cuenta las ordenanzas municipales de urbanización de nuevos terrenos entre 1930 y 1943 constan autorizaciones de incorporación de terrenos en barrio Sarmiento, Alto Alberdi, Mauller, General Paz y nuevas urbanizaciones como Villa Forestiere, Altamira, las Flores, Altos de San Vicente, anexo Talleres, Villa Urquiza, Tablada Park, Alto Palermo, Argüello, Los Pinos, Los Paraísos, etc.¹¹² Muchas de esas urbanizaciones se destinaron para la construcción de casas modestas.

No obstante, los barrios de casas de material tuvieron problemáticas particulares como el acceso a los servicios como el agua, limpieza, luz y transporte. En especial, a inicios de la década, la mayoría de las barriadas de Córdoba, e incluso el aristocrático barrio de Nueva Córdoba, carecieron de servicios de agua corriente. Por tanto, los barrios de casas de material que se expandieron durante esos años, si bien implicaron un mejoramiento de las condiciones de vida de la población, no necesariamente estuvieron desvinculados de los problemas relativos a la salud. Así el concejal Cámara describió esa situación: *“A medida que se alejan del centro las viviendas colectivas, el goce del agua corriente se hace cada vez más precaria, lo que vale decir que una proporción importante de la población proletaria se halla expuesta en plena ciudad de Córdoba [sic] a toda suerte de contagios, por falta de agua en debidas condiciones asépticas”*.¹¹³

Asimismo cabe señalar, como advierte Rosa Aboy, que aún las casas de material, construidas en base a pequeños presupuestos, al comenzar consistiendo en una

¹¹² A.H.M.C., Boletín Municipal de la Ciudad de Córdoba, años 1930-1942.

¹¹³ A.H.M.C., Documentos del H.C.D, año 1938, tomo A 2 116, 2/5/38, exp. 884-C-1938, p.1.

única habitación reprodujeron los problemas de hacinamiento y promiscuidad de los inquilinatos.¹¹⁴

Pero el problema de las condiciones de la vivienda popular también se relaciona con el nivel de ingresos. Junto con el de la alimentación, el costo de la vivienda constituyó uno de los elementos fundamentales de los egresos de los sectores de más bajo nivel de consumo. En general, la estimación del costo de la vivienda para los obreros en los inquilinatos era de 15 o 25 pesos por pieza.¹¹⁵ Según el sindicato de la construcción, en 1941, el costo del alquiler de una vivienda de material de dos dormitorios, baño, cocina y patio rondaba los 40 pesos, pero los trabajadores sólo podían pagar cerca de 20 o 25 pesos.¹¹⁶ En el caso de los ranchos su costo fue menor, cercano a los 10 pesos.¹¹⁷ Respecto, a las viviendas existentes en las periferias, debemos tener en cuenta que al costo de la vivienda debió sumarse el del transporte.

Para estimar el costo de la vivienda popular, también podemos hacer uso de la encuesta escolar del gobierno provincial, en la cual se relevaron datos relativos al costo de la habitación en la ciudad de Córdoba y sobre los cuales nosotros deducimos el de la vivienda. En la tabla 2, se muestra que el gasto promedio en el alquiler de una vivienda de una habitación fue, en 1938, aproximadamente de 14,26 pesos, el de una vivienda de dos habitaciones de 26,16 pesos y de 41,55 pesos en el caso de viviendas de tres habitaciones. De todos modos, esas cifras no tuvieron en cuenta las variaciones en el precio del alquiler según la localización de la vivienda y tampoco distinguieron entre tipos de vivienda de una sola habitación que, como hemos visto, diferían en su costo si eran inquilinatos o ranchos.

¹¹⁴ ABOY, Rosa (2005): *Viviendas para el pueblo...* op. cit., p. 27.

¹¹⁵ La Voz del Interior, 3/11/40, p. 8.

¹¹⁶ Archivo de Gobierno de la Provincia de Córdoba (en adelante A.G.P.C.), Ministerio de Gobierno, tomo 55, año 1941, 25/6/41, fs. 383r.

¹¹⁷ Los Principios, 16/4/38, p. 8.

Tabla 2. Costo del alquiler de la vivienda en la ciudad de Córdoba, 1938.

Categoría de vivienda	Viviendas que pagan alquiler				
	Número de viviendas	Número de piezas	Sumas pagadas por mes en alquiler (en pesos)	Costo por pieza (en pesos)	Costo por vivienda (en pesos)
1 pieza	3.470	3.470	49.475,55	14,26	14,26
2 piezas	3.897	7.794	101.697,22	13,08	26,16
3 piezas	2.395	7.185	99.500,2	13,85	41,55
4 o más piezas	2.734	10.936	192.490,13	17,6	70,4

Elaboración propia. Fuente: FERNÁNDEZ, Raúl (1939): *Cómo se protege al escolar en la provincia de Córdoba*, Talleres Gráficos, E. Lit Vack, Córdoba, s/p.

Como veremos más adelante, los sueldos en general rondaron entre los 50 y 150 pesos. De ese modo, hubo sectores de los trabajadores que pudieron acceder mediante el ahorro a la adquisición de casas de material o, en su defecto, al alquiler de una casa, un rancho o pieza de conventillo.

En síntesis, en lo que hace a la vivienda popular durante esos años muchos obreros alcanzaron la condición de propietarios de casas de material. Sin embargo, el conventillo y el rancho se mantuvieron como alternativas en el mercado de vivienda. Por tanto, las condiciones sociales y sanitarias de la población cordobesa siguieron siendo afectadas por formas de vivienda precaria.

La Salud-enfermedad

El problema de la salud-enfermedad de la población constituye otra de las cuestiones que configuran las condiciones de existencia de una sociedad. Las relaciones, de la salud se vinculan, a su vez, con otras tantas problemáticas de las condiciones de vida popular como la alimentación y la vivienda. Para analizar esta temática se abordan los procesos demográficos del período¹¹⁸ y, posteriormente, se reconstruyen las condiciones de la demanda de servicios médicos y la capacidad sanitaria-hospitalaria de la ciudad a lo largo del período en estudio.

Hasta los años treinta, en la ciudad de Córdoba, una de las principales causas de mortalidad fueron las enfermedades de tipos infecciosas y parasitarias. Las epidemias como el cólera, gripe, viruela, afectaron cíclicamente a la ciudad, elevando el índice de mortalidad y configurando un modelo tradicional de alta mortalidad y alta natalidad. Pero a lo largo de los años treinta, se dieron cambios en las características demográficas de la ciudad, lo que ha llevado a Adrián Carbonetti a señalar que durante esos años se produjo una transición epidemiológica, un cambio que supuso la caída de las afecciones infecto-contagiosas, de la mortalidad infantil y un aumento de la esperanza de vida al nacer. De hecho, según Dora Celton, también existió una disminución de la mortalidad bruta¹¹⁹ que entre 1930 y 1944 pasó de 16,4‰ a 12,0‰, con dos períodos de mejoras que fueron entre 1930-1934 y 1940-1944.¹²⁰

Tabla 3. Distribución absoluta y porcentual de las causas de muerte en la ciudad de Córdoba. 1925-1947.

Año	Enf. Infecciosas y respiratoria		Cáncer		Enf. Cardiovasculares		Violentas		Resto		Total	
	VA	%	VA	%	VA	%	VA	%	VA	%	VA	%
1925	2440	61,5	169	4,3	348	8,8	134	3,4	870	22	3961	20,5
1935	1920	42,7	272	6	807	17,9	152	3,4	1348	30	4499	17
1940	1432	35,6	317	7,9	770	19,1	432	10,7	1073	26,7	4024	12,9
1947	1740	37,3	523	11,2	1422	30,4	156	3,3	830	17,8	4671	12

Fuente: CELTON, Dora Estela (1992): "La mortalidad en la ciudad de Córdoba (Argentina) entre 1869 y 1990", en *Boletín de la Asociación de Demografía Histórica*, Vol. 10, Nº 1, p. 44.

¹¹⁸ CELTON, Dora Estela (1992): "La mortalidad en la ciudad de Córdoba (Argentina) entre 1869 y 1990", en *Boletín de la Asociación de Demografía Histórica*, Vol. 10, Nº 1, pp. 31-57; CARBONETTI Adrián (1998): *Enfermedad y sociedad...* op.cit.; CARBONETTI, Adrián; PERANOVICH, Andrés (2006): "La mortalidad infantil en la ciudad de Córdoba entre principios y mediados del siglo XX", en *XX Jornadas de Historia Económica*, Mar del Plata.

¹¹⁹ La tasa de mortalidad bruta es calculada según la autora sobre el número total de muertes en un año determinado, para todas las edades, dividida la población total a mitad del año.

¹²⁰ CELTON, Dora Estela (1992): "La mortalidad en la ciudad de Córdoba..." op. cit., p. 34-35.

La tabla muestra una disminución de las enfermedades infecciosas y respiratorias, entre las cuales se encontraron las parasitarias, la gripe o influenza, neumonía y bronquitis para los menores de cinco años y demás enfermedades respiratorias. A su vez, muestra un aumento de las enfermedades como el cáncer, las cardiovasculares y las del sistema circulatorio.

Pero, además, se dieron cambios en los porcentajes de mortalidad según la estructura de edad. A lo largo de esos años, se dio un proceso de disminución de los porcentajes de mortalidad en los menores de 15 años. Entre 1935 y 1945 se calcula que la mortalidad infantil pasó de 199,25‰ a 85,25‰, con una disminución media anual entre 1925-1935 de 4,45‰, entre 1935-1940 de 9,55‰ y entre 1940-1945 de 3,25‰. Esa disminución relativa de la mortalidad infantil, se relacionó con la disminución de las enfermedades de tipo infeccioso parasitario en la población menor a los 15 años. Eso tuvo como consecuencia un aumento en la esperanza de vida al nacer que en el período intercensal 1914-1947 pasó de 34,7 a 53,9 años, un aumento de 19 años, que implicó una ganancia de 0,58 años por año calendario, crecimiento que se mantuvo en forma regular.

De todos modos, las enfermedades infecciosas y respiratorias siguieron teniendo una fuerte incidencia entre las causas de mortalidad general hasta entrada la década del cuarenta, pero pasaron del 61,5‰ a 37,3‰ de la mortalidad bruta, entre 1925 y 1947. Esa reducción del nivel de mortalidad fue provocada por una pérdida de importancia de las enfermedades infecto-contagiosas pero con un mantenimiento de afecciones como la tuberculosis pulmonar y la meningitis. En la tabla siguiente, elaborada por Celton, se muestra para los años 1925, 1935 y 1940 el impacto de las enfermedades infecciosas en la tasa de mortalidad.

Tabla 4. Tasas de mortalidad (por 100.000) de las principales enfermedades infecciosas en la ciudad de Córdoba, 1925-1940.

Causas	1925	1935	1940
Diarrea y enteritis en menores de 2 años	310,6	152,7	21,5
Bronco-neumonía	204,7	216,8	143,9
Tuberculosis	435,7	207,7	176,3
Meningitis	56,8	45,3	39,8
Tifoidea	28,9	23	13,2

Fuente: CELTON, Dora Estela (1992): "La mortalidad en la ciudad de Córdoba (Argentina) entre 1869 y 1990", en *Boletín de la Asociación de Demografía Histórica*, Vol. 10, Nº 1, p. 46.

Los guarismos muestran la disminución de la mortalidad ocasionada por enfermedades infecciosas, lo que es más acentuado en el caso de las afecciones gastrointestinales que afectaron principalmente a los niños de cinco años, con diarreas y enteritis. En cambio, las enfermedades respiratorias como la tuberculosis tuvieron una mayor incidencia entre los individuos de entre los 16 y los 49 años, en especial en las mujeres y personas de origen humilde, y mantuvieron una fuerte presencia como causa de mortalidad de la población de Córdoba.

En lo que se ha dado en denominar como afecciones modernas, en las que se agrupan las enfermedades crónicas degenerativas, éstas crecieron paulatinamente producto de la menor mortalidad infantil y el aumento de la esperanza de vida al nacer. Así afecciones como el cáncer, pasaron de 4,3 a 11,2 ‰ y las cardiovasculares 8,8 a 30,4‰, entre 1935 y 1947. Según Celton: *“A medida que la mortalidad descendía, con mayor intensidad desde 1935, disminuía la importancia del primer grupo de enfermedades y surgió un “patrón moderno”, similar a los países industrializados [...]”*¹²¹

La permanencia de enfermedades como la tuberculosis y otras catalogadas dentro de las enfermedades sociales se relacionó con las condiciones de vida popular, en especial con el problema de la vivienda y el de la alimentación. Esta última problemática estuvo vinculada a las distintas adulteraciones de las que fueron objetos alimentos como la leche y el pan y sus malas condiciones de expendio. Otra de las causas del mal estado sanitario fue la provisión de agua, dado que pocas zonas de la ciudad tuvieron acceso al agua corriente, la que en cambio se obtuvo por medio de canales de riego, pozos, carritos municipales o la compra a los aguateros. Más importante aún, fue el problema del acceso a los alimentos, una cuestión ligada a las condiciones del mercado. En ese sentido, las coyunturas de crisis económica, fueron períodos de creciente preocupación por los precios que alcanzaron productos básicos como la carne y el pan. De todos modos, a lo largo de la década, se dio una disminución en la importancia de las enfermedades infecciosas y parasitarias como causas de mortalidad, especialmente en los niños.

Con respecto a la atención médica, durante los años treinta, se registró un aumento en la demanda, fenómeno que puede atribuirse a diversas causas. Por un lado, se dieron factores coyunturales como las consecuencias sociales de la crisis económica,

¹²¹ CELTON, Dora Estela (1992): “La mortalidad en la ciudad de Córdoba...op.cit., p. 50.

el desempleo y la caída de los ingresos que dificultaron el acceso a la medicina privada; por el otro lado, influyeron cambios estructurales como el crecimiento poblacional, las expectativas crecientes en la medicina, la consolidación de una cultura higiénica¹²² y los cambios en las tendencias de los índices de mortalidad.

En ese panorama general, la capacidad hospitalaria constituyó una preocupación continua en el espacio público. El problema residió en el desfase entre las camas disponibles y la población de la ciudad que por la década rondó los 300.000 habitantes. Las necesidades en la capacidad hospitalaria variaron. Algunos señalaron que era necesaria una cama cada 100 habitantes y otros dos. Sin embargo, en uno u otro caso, la ciudad de Córdoba estaba lejos de alcanzar los estándares mínimos. En 1937, la capacidad hospitalaria de la ciudad de Córdoba, según el diputado Filemón Gómez, era de 1894 camas, existiendo un déficit de 1.106 o 4.106 camas para contener las necesidades de la ciudad. Para el diputado aún así ese número de camas era insuficiente por existir en Córdoba una estándar bajo de vida y una insuficiente lucha higiénica.¹²³

A ello se sumaba la atracción que la capital generó sobre los enfermos del interior de la provincia, como así también de otras provincias. Por ejemplo, en el Hospital San Roque, de clínica general, el 60% de los enfermos provinieron de la campaña y de otras provincias.¹²⁴ El diputado Filemón Gómez señalaba al respecto: *“La población hospitalaria de la ciudad de Córdoba, no es solamente aquella que sus fábricas antihigiénicas, que su déficit alimentario, que su baja cultura higiénica, arroja a diario. Es ese, más la enorme inmigración de enfermos que a diario afluye a nuestra ciudad, en un esfuerzo desesperado para combatir sus males, puesto que para atender una población de 1.000.000 de habitantes, en que estimo la que está diseminada en el interior de la Provincia, sólo existen en ella 1948[sic] camas.”*¹²⁵

En 1938, se realizó una inspección a la sala policial del Hospital San Roque destinado a accidentados y lesionados en la vía pública. El inspector general de higiene, Argüello Lencinas, describió: *“[...] he encontrado lesionados provenientes de otras provincias, como La Rioja, Santiago del Estero, etc. Me explicaron que éstos heridos o accidentados en su mayor parte fracturados, llegaban en los trenes a ésta Ciudad y quedaban en las Estaciones, donde la policía o la Asistencia Pública, los recogen y envían a la Sala Policial, porque en general no hay donde internarlos [...] la escasa*

¹²²ARMUS, Diego; BELMARTINO, Susana (2001): “Enfermedades, médicos...op.cit., pp. 283-329.

¹²³ Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 26/7/37, p. 527.

¹²⁴ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, tomo 40, año 1936, 25/4/36, fs. 17 r.

¹²⁵ Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 26/7/37, p. 527.

*dotación de camas en este servicio, se reduce más al internar enfermos extraños a la Provincia, o que no corresponde atender en él.”*¹²⁶

Pero, esa situación en los hechos fue agravada por la gravitación de los enfermos tuberculosos. Muchos de ellos arribaron a la ciudad atraídos por las posibilidades de internación en sus establecimientos y por los supuestos efectos beneficiosos de las condiciones ambientales. La existencia de ese conjunto flotante de individuos aumentó la demanda de atención sanitaria de la ciudad.

En 1934, se señaló que había 380 camas en la ciudad destinadas a los enfermos tuberculosos. Pero eran necesarias, según los cálculos que se realizaban, una cama por muerto de tuberculosis al año, por lo que se necesitaban 600 camas.¹²⁷ La falta de hospitales para su internación generó una población flotante justamente de enfermos tuberculosos que carecieron de posibilidades de internación: *“Debajo de los puentes, en los baldíos, en míseros tugurios y en sórdidos calabozos policiales, palpita la carne viva de un dolor que muchos no conocen [...] Es esos escenarios es donde se desenvuelve el drama de todas las miserias y todos los dolores, vividos por los deshechos que el país entero arroja a nuestro medio, tras la esperanza de que un cielo limpio y un clima apacible obren el milagro de reparar lo que ya la vida destruyó en un desmenuzamiento trágico. Porque la realidad del problema a que nos referimos es así. Córdoba no dispensa menos asistencia social que otras ciudades, para remediar sus males locales. Existen en el medio varios y muy buenos establecimientos hospitalarios con capacidad suficiente para contener a numerosos enfermos, tantos como pueden registrarse en la demografía ciudadana. Pero en fuerza y razón directa del prestigio de su clima, Córdoba se ha convertido en el resumidero de todos los dolores que los grandes y pequeños centros del país expelen como residuos de su propia actividad.”*¹²⁸

Esta demanda ampliada por los enfermos tuberculosos saturó las condiciones de internación de los distintos establecimientos de salud. En el hospital municipal de infecto contagiosos, Hospital Rawson, se rechazaban entre 30 y 40 enfermos por día dada la gran demanda de internación de personas que no sólo provenían de la ciudad, sino también de la campaña provincial e incluso otras provincias.¹²⁹ Sobre la precariedad de condiciones en las que trabajaba el Hospital Rawson se destacó: *“De todos los lugares de la república, se envían a Córdoba los enfermos atacados de*

¹²⁶ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, tomo 38, año 1938, 7/11/38, fs. 294 v.

¹²⁷ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Córdoba, 6/6/34, p. 178.

¹²⁸ La Voz del Interior, 6/1/36, p. 6.

¹²⁹ Los Principios, 7/10/37, p.6.

tuberculosis, los que se trasladan a esta provincia están ansiosos de encontrar curación para la terrible enfermedad contraída, y en la creencia de encontrar inmediata asistencia y albergue en los hospitales cordobeses, a los que son remitidos por los médicos de sus puntos de origen. Sin embargo, una vez que arriban, inician el penoso peregrinaje por los distintos hospitales, que están invariablemente atestados de pacientes, en cantidad mucho mayor de los que buenamente pueden admitir y tratar.”¹³⁰

De los 170 enfermos internados en el Hospital Rawson, en 1940, el 33,52% provino de otras provincias y de los territorios nacionales. En los hospitales para tuberculosos de beneficencia se dio una situación similar. En el hospital Tránsito Cáceres de Allende, de la sociedad de beneficencia del mismo nombre, en 1939, de los 363 enfermos entrados 168, o sea el 45,73% era de otras provincias y en el Hospital Misericordia de la Sociedad de Beneficencia en ese mismo año ingresaron 194 enfermos de los cuales 65, o sea el 33,5%, provino de otras provincias.¹³¹ En 1943, se destacó sobre el Hospital Rawson: “[...] la estadística demuestra que en un día determinado, sobre ciento setenta enfermos internados, el número de enfermos de procedencia de la ciudad de Córdoba era de cuarenta y cuatro, del interior de la provincia sesenta y nueve y de otros pueblos de la República, cincuenta y siete.”¹³²

En síntesis, durante los años treinta se dio un avance en las condiciones de salud de la población cordobesa. Esto se evidenció en la inexistencia de brotes epidémicos y en una reducción de la importancia relativa de las enfermedades infectocontagiosas de carácter endémico en la mortalidad general. Los resultados fueron una disminución de la mortalidad infantil y un aumento de la esperanza de vida al nacer. Sin embargo, coyunturalmente, con esos cambios comenzaron a tomar relevancia otras enfermedades como el cáncer y las afecciones cardiovasculares.

De todos modos, si bien existió un mejoramiento en la salud de la población, las condiciones sanitarias continuaron siendo deficientes. En general, eso fue producto de la falta de capacidad hospitalaria y de las dificultades en el acceso a la salud de los sectores de menores recursos. Además, el problema se agravó por una demanda ampliada de enfermos provenientes del interior provincial y de provincias aledañas que sobresaturaron los servicios existentes.

¹³⁰ Los Principios 7/10/37, p. 3.

¹³¹ Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 19/12/40, p. 1365.

¹³² Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Córdoba, 21/5/43, p. 61.

Las condiciones de trabajo

Una limitación en la realización de este trabajo fue la falta de censos del período que nos dieran una imagen de la población de la ciudad de Córdoba entre 1930 y 1943. De hecho, existieron diversas estimaciones¹³³ sobre la población de la ciudad pero la más ajustada ponderaba que ésta ascendía a 322.510 habitantes, en 1937, y a 356.000, en 1942.¹³⁴

De esa población, según el censo industrial de 1935, 10.483 personas trabajaban en la industria en la ciudad de Córdoba, una cifra que se duplicó para 1946 cuando el número ascendía a 21.635. Los sectores industriales con mayor cantidad de empleados fueron los que elaboraron sustancias alimenticias, bebidas y tabaco y le siguieron las industrias de maquinaria, metales, textiles, maderas y la construcción.¹³⁵

Pero, los obreros industriales constituían sólo una parte del universo que definimos como sectores populares. Bajo ese amplio concepto encontramos un conjunto variado de sujetos con diferentes ocupaciones, por ejemplo, los empleados de comercios, los trabajadores del transporte, los empleados domésticos, los que desarrollaron distintas profesiones cuentapropistas como los canillitas, lustrabotas y vendedores ambulantes, etc. En ese sentido, Romero señala: *“Los límites atribuidos a este mundo son menos precisos que el de los obreros, y quizás allí residía la ventaja de esta categoría: casi sin solución de continuidad, se sigue hacia arriba con los empleados o los pequeños comerciantes y ciertos profesionales; hacia abajo, con el mundo de la llamada “economía informal” y aún de la “mala vida.”*¹³⁶ Así se torna difícil hacernos una idea de ese universo diverso y complejo de los sectores populares y el de sus condiciones de trabajo. El siguiente análisis, por tanto, abordara por aproximación las condiciones laborales de los sectores populares y dentro de esto nos centraremos en las jornadas de trabajo, las condiciones de higiene, de seguridad, los salarios y la conflictividad obrera.

¹³³ Según el Anuario Estadístico provincial de 1939, la población de la ciudad se calculaba, en 1930, en 253.182 habitantes y, en 1939, en 277.076 personas. Otras estimaciones publicadas en el mismo anuario daban cifras diferentes. El Anuario Kraft calculaba, en 1939, la población en 273.328 habitantes, el Anuario y Guía Córdoba en 302.722 y la Guía de Correo y Telégrafos en 320.000. En el censo de población de 1947, la población de la ciudad era de 386.828 habitantes. Tomando en consideración esa última cifra, consideramos apropiada la estimación sobre la población de la ciudad que realizó el director del Dispensario Venereológico Central. Según el funcionario la población de la ciudad capital era, en 1937, de 322.510 y, en 1942, de 356.000.

¹³⁴ A.G.P.C. Ministerio de Gobierno, tomo 33, año 1943, 10/2/43, fs. 82 r.

¹³⁵ MALATESTA, Alicia Angélica (1999): *La actividad industrial...* op.cit., p. 103.

¹³⁶ ROMERO, Luis Alberto (1987): “Los sectores populares en las ciudades latinoamericanas del siglo XIX: la cuestión de la identidad.” En *Desarrollo Económico*, Vol. 27, N° 106, Bs. As., p. 201.

Con respecto, a la jornada de trabajo durante esos años, en general, éstas solían ser sumamente prolongadas, de entre 8 y 12 o 13 horas de trabajo. En los servicios públicos se daba una muestra de esas situaciones. En los mercados municipales, los empleados trabajaban cerca de 14 horas diarias y, hasta mediados de la década, carecieron de descansos semanales. Asimismo, los empleados bancarios tenían jornadas de 14 horas¹³⁷ y los colectiveros entre 9 y 13 horas sin el pago de horas extras ni descansos.¹³⁸ Los trabajadores de empresas privadas vivían situaciones semejantes. Los sastres, por ejemplo, trabajaban 12 horas¹³⁹ y las costureras a domicilio realizaban sus tareas por jornadas que se extendían entre 12 y 14 horas sin descansos. En el caso de las costureras que trabajaban en talleres particulares tenían jornadas de entre 8 o 9 horas y media.¹⁴⁰

En 1937, en el gremio de los trabajadores de la salud, la Oficina del Trabajo constató que los enfermeros trabajaban en jornadas que se prolongaban entre 12 y 14 horas y carecían de descansos adecuados.¹⁴¹ En el caso de los albañiles, los mosaistas, harineros, metalúrgicos, etc., según los convenios firmados y las propias descripciones de los trabajadores, fue más común el cumplimiento de la jornada de 8 horas y un descanso semanal.

La salubridad e higiene de los lugares de trabajo fue otro de los temas vinculados a las condiciones de trabajo. Las industrias que producían polvos, cambios de temperatura y en las que se adoptaban posiciones de trabajo incómodas eran propensas a deteriorar la salud de los trabajadores. En el caso de los mosaistas, en los locales de trabajo, la falta de ventilación y el polvo que se desprendía de la fabricación de los mosaicos habían generado que muchos de los obreros se retiraran del oficio luego de haber contraído tuberculosis.¹⁴² Un problema vinculado fue el de las condiciones de higiene. En 1942, los albañiles describieron que las obras carecían de baños y agua con las cuales poder higienizarse: *“No hay un mínimo de higiene, faltando w.c. debiendo los obreros soportar la imposibilidad de cumplir con sus necesidades biológicas. No se provee de agua potable tanto para la higiene una vez terminado el trabajo como para beber. No existen vestuarios que aunque improvisados, permitan que el obrero pueda*

¹³⁷ Los Principios, 4/6/31, p. 1.

¹³⁸ La Voz del Interior, 16/1/35, p.9.

¹³⁹ La Voz del Interior, 14/5/35, p. 13.

¹⁴⁰ La Voz del Interior, 13/5/37, p. 13.

¹⁴¹ A.G.P.C. Ministerio de Gobierno, tomo 14, año 1937, 22/12/37, fs. 345r.

¹⁴² La Voz del Interior, 11/7/35, p. 12.

*conservar sus ropas que viste para concurrir al trabajo y para asimismo asegurar sus herramientas que debe proveerse sin que nadie responda de ellas si se pierden.”*¹⁴³

Otro de los problemas en los lugares de trabajo fue el de la inseguridad y el peligro de los accidentes laborales. Éstos si bien afectaban en especial a los trabajadores rurales, también incidían en algunos gremios urbanos como el de los obreros de la construcción, dado que los patrones no aseguraban las condiciones mínimas para trabajar. Sobre sus condiciones de trabajo, el sindicato señaló a comienzos de 1942, en un memorial presentado al Departamento del Trabajo y al gobernador: *“El desorden absoluto que existe en la construcción, la desocupación de los Empresarios y Constructores; la falta de vigilancia de parte de las autoridades determina que tengamos que constatar que los obreros del gremio tengan que trabajar en pésimas condiciones, en andamiajes en completa deficiencia, peligrando constantemente sus vidas, puesta en manifiesto en los continuos accidentes algunos de los cuales son llevados a ese Departamento, pero que en la generalidad de las Empresas con hábiles maniobras y con amenazas de despido, obliga a que el obrero no denuncie el accidente, ya que en la mayoría de los casos son constructores insolventes. No magnificamos el asunto si decimos que algunos de los grandes edificios construídos han costado sangre a los obreros de la construcción, algunos accidentes fatales que han dejado como saldo huérfanos y viudas en el desamparo.”*¹⁴⁴

Finalmente, la cuestión de los salarios es un aspecto fundamental para interrelacionar los problemas que hemos planteado anteriormente. Debemos señalar que en este problema existió una gran diversidad de situaciones. En 1930, los tranviarios cobraban cerca de cuatro pesos diarios, con dos días de descanso sin paga al mes, lo que implicaba un salario mensual de 112 pesos mensuales.¹⁴⁵ Los trabajadores del ómnibus cobraban entre 3,5 y 4 pesos el jornal para los chóferes y 2,5 para los guardas.¹⁴⁶

En 1936, en la industria de la construcción, la situación no era mucho mejor. En el gremio de los constructores se pagaban jornales misérrimos, los peones no cobraban jornales superiores a los 2 pesos y algunos cobraban 1,5 pesos e incluso 1,1 pesos.¹⁴⁷ Uno de los problemas en ese gremio eran las licitaciones en las cuales la variable de ajuste era el salario. Para 1943, el promedio de ingresos de un oficial de la construcción

¹⁴³ A.G.P.C. Ministerio de Gobierno, tomo 51, año 1943, s/f, fs. 213-214.

¹⁴⁴ A.G.P.C. Ministerio de Gobierno, tomo 51, año 1943, s/f, fs. 213-214.

¹⁴⁵ La Voz del Interior, 24/1/30, p. 9.

¹⁴⁶ La Voz del Interior, 16/1/35, p.9.

¹⁴⁷ Los Principios, 3/9/36, p. 2.

era de 4 pesos a 4,5 pesos diarios y el de un peón de 2 a 2,5 pesos. Sin embargo, el sindicato estimó que un albañil trabajaba cerca de 18 días como máximo teniendo en cuenta los descansos y cualquier eventualidad ligada a la construcción, por lo que los jornales oscilaban entre 36 y 45 pesos mensuales para los peones y 72 a 81 pesos para los oficiales.¹⁴⁸

Los ladrilleros cobraban cerca de 2,5 o 2,8 pesos de jornal diario y en los días de invierno algunos trabajadores llegaban a ganar 1,2 pesos por día. Incluso, algunos patronos no pagaban en efectivo sino que parte del salario se efectivizaba en ladrillos.¹⁴⁹ Los gastronómicos percibían también bajos sueldos y, en su mayoría, carecían de descanso semanal. Si en los hoteles de más rango de la ciudad un cocinero cobraba 200 pesos, en el resto los salarios rondaban entre los 60 y 150 pesos. En el caso de los sastres se les pagaba 10 pesos por traje y solían facturar 9 trajes al mes, lo que hacía un salario de 90 pesos.¹⁵⁰

Una muestra del nivel salarial de los sectores populares emerge de un registro de salarios del personal de un hospital de beneficencia en el cual se incluyeron una diversidad de gremios. Esto nos puede dar una idea del diferencial de salarios entre los empleos masculinos y femeninos y entre diferentes empleos para un mismo sexo. En 1943, los empleados del Hospital San Roque elevaron al poder ejecutivo una nómina de los salarios. Las enfermeras y enfermeras cobraban sueldos que rondaban entre los 50 y 82,5 pesos según la categoría, en el caso de los ayudantes había oscilaciones entre los 40 y 55 pesos, una partera 130, electricista 120, albañil 100, costurera 45, planchadora 35, portero 65, cocinera entre 50 y 65 pesos, ayudante de cocina 45, lavandera 55 pesos.¹⁵¹ Si bien el nivel de salarios es bastante bajo debemos tener en cuenta que se incluyó como una prerrogativa el recibir alimentos dentro del establecimiento. De todos modos, los oficios más cualificados eran mejor pagados como el de partera, albañil y electricista. En el caso de los empleos femeninos se nota una marcada diferencia con los salarios que hemos señalado entre los cocineros y sastres que cobraban salarios cercanos a los 90 pesos.

Así, en general, el jornal de los empleos tradicionalmente ejercidos por mujeres fueron más bajos que el común de los trabajadores. Las costureras a domicilio, que eran uno de los gremios femeninos más numerosos, cobraban salarios que oscilaban entre

¹⁴⁸ A.G.P.C. Ministerio de Gobierno, tomo 51, año 1943, fs. 213-214.

¹⁴⁹ Informe del Sindicato de Obreros Ladrilleros y anexos. *La Voz del Interior*, 23/7/33, p. 5.

¹⁵⁰ *La Voz del Interior*, 14/5/35, p. 13.

¹⁵¹ A.G.P.C. Ministerio de Gobierno, tomo 19, año 1939, 29/11/39, fs. 346-348r.

0,80 y 1,2 pesos el jornal diario.¹⁵² Incluso, estos ingresos eran menores por las características de los contratos de trabajo que realizaban: *“Quienes como las obreras costureras a domicilio trabajan desde diez hasta quince horas diarias, para obtener la esquilmente remuneración de un peso o uno con veinte, por docenas de piezas cosidas con exigida prolijidad y costeando el hilo que han menester, el carbón para el planchado, el desgaste de la máquina propia y otros detalles que sin otros tantos ítems que restan centavos y más centavos al paupérrimo jornal, reduciéndolo a mínimum risible, tienen indiscutible derecho a la obtención de haberes en consonancia con el esfuerzo que ello significa, y que en muchos casos, a termino breve, se traduce en factor seguro y propicio para nuevas víctimas de la tuberculosis.”*¹⁵³

No contamos con fuentes que nos muestren los ingresos de los distintos empleos a lo largo del período en estudio. Por eso a continuación insertamos los sueldos presupuestados para distintas categorías salariales de empleos públicos del municipio y la provincia de Córdoba. En el mismo se puede observar cómo, luego de los primeros años de la década, se produjo una reducción de los salarios, los que recuperaron el valor nominal de comienzos de los años treinta, recién entre mediados y finales de la década.

¹⁵² La Voz del Interior, 13/5/37, p. 13.

¹⁵³ Los Principios, 29/7/37, p. 2.

Tabla 5. Salarios nominales mensuales de empleados públicos municipales y provinciales en la ciudad de Córdoba, en pesos, 1931-1943.

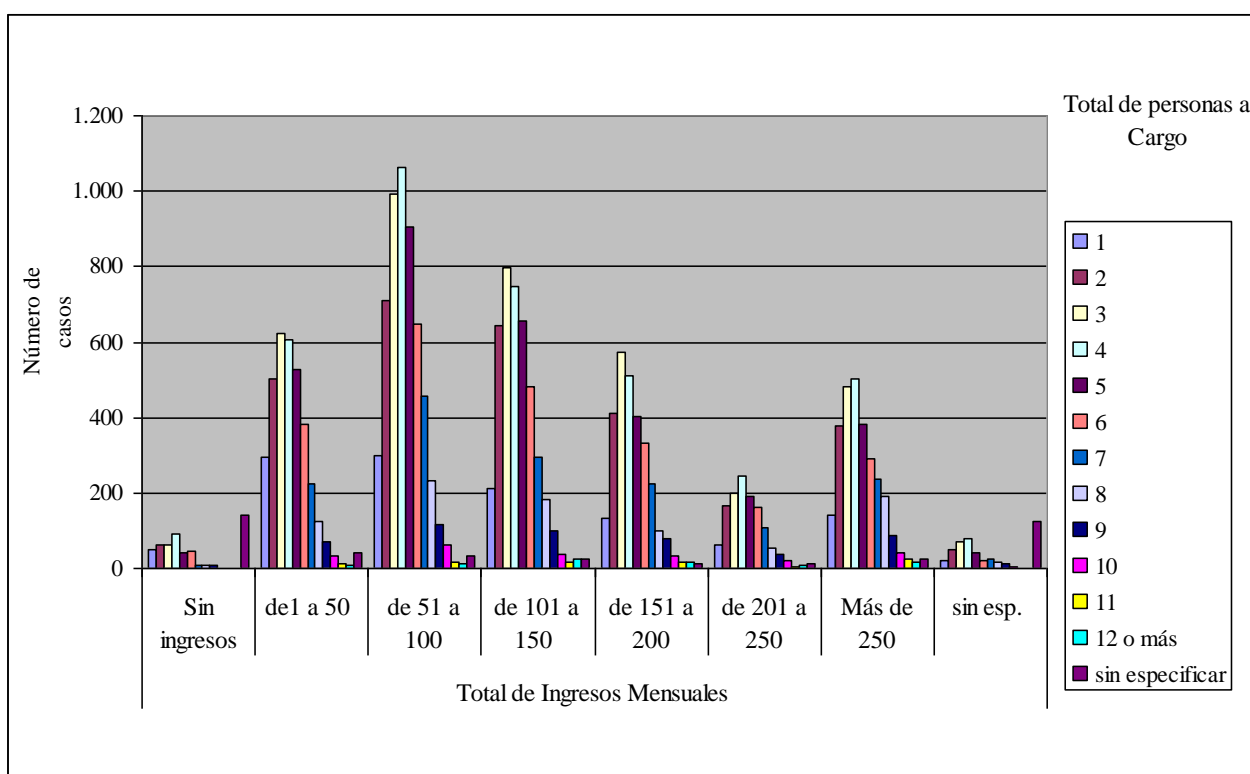
Jurisdicción	Categoría	Años												
		1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939	1940	1941	1942	1943
Trabajadores Municipales	Maestra	125	110	120	115	120	120	125	125	135	135	135	135	
	Peón de mercado	100	90	90	83	89	89	95	100	100	100	100	100	
	Enfermero de la Asistencia Pública	120	110	110	106	106	106	110	110	110	110	110	110	
	Peón de la administración de Limpieza	100	90	90	83	89	89	95	100	100	100	100	100	
Trabajadores Provinciales	Maestra con título		180	180	175		175			175/150		175/150	175/150	175/150
	Peón de Obras Públicas ¹⁵⁴		77	77	66		66			77		77	77	88
	Agente- Vigilante		135	135	132		132			132		132	132	145
	Portero de Escuela		80	70	70		70			70		70	70	75
	Preparadora de Alimentos de Gota de Leche		130	130	127		127			125		125	130	145
	Enfermero, Dispensario Venereológico Central		130	130	127		127			125		125	130	145

Elaboración Propia. Fuente: Leyes de Presupuesto, años 1932-1942, Compilación de Leyes de la Provincia de Córdoba, años 1932-1942; Ordenanzas de Gastos, años 1931-1942, A.H.M.C, Boletín Municipal de la Ciudad de Córdoba, años 1931-1942.

¹⁵⁴ El salario de los peones provinciales era por jornal, para obtener un salario mensual realizamos una estimación de un mes de trabajo cercano a los 22 días, con dos días de francos semanales, sin considerar días que no se trabajaran por distintos inconvenientes tales como el mal clima o cualquier otra eventualidad.

En el siguiente gráfico se detalla el monto de los ingresos y las personas a cargo de las familias censadas por la Encuesta Social, relevamiento de los niños que concurrían a las escuelas provinciales en 1938. Estos datos nos dan una idea del promedio de ingresos de las familias en la ciudad de Córdoba. Como se evidencia en los mismos, los ingresos oscilaban entre los 51 y 150 pesos mensuales y el número de miembros a cargo de los padres fue de entre dos y cinco personas.

Gráfico 1. Ingresos mensuales y personas a cargo de los padres en la ciudad de Córdoba, 1938.



Fuente: FERNÁNDEZ, Raúl (1939): *Cómo se protege al escolar en la provincia de Córdoba*, Talleres Gráficos, E. Lit Vack, Córdoba.

Ahora bien, los salarios deben ser analizados en relación a su referente lógico: el costo de la canasta mínima. La ausencia de series continuas y homogéneas solo permite hacer algunas estimaciones. En la tabla 6 (p. 56) tomando dos listas de precios, una de 1930 y otra de 1941, hemos elaborado una canasta alimentaria. Para construir la canasta, usamos la composición, de artículos y cantidades, que utilizó, a partir de 1933, el Departamento Nacional del Trabajo para medir el costo de vida obrero en la Capital Federal.¹⁵⁵ Por lo tanto, debemos tener en cuenta que esto constituye solamente una estimación con propósitos ilustrativos, dado que no podemos aseverar que las

¹⁵⁵ A.G.P.C. Ministerio de Gobierno, tomo 41, año 1938, fs. 416r.

necesidades de una familia obrera en la Capital Federal, dada la disponibilidad de productos y culturas alimentarias, fueran semejantes a las de una familia en la ciudad de Córdoba. De todos modos, constituye un análisis que es fundamental para evaluar las condiciones de vida de los trabajadores y, en ese sentido, es valiosa la aproximación que hemos intentado.

También, debemos considerar que los gastos de una familia trabajadora trascendían a los de la alimentación. Como hemos señalado, otro gasto con fuerte incidencia en los presupuestos familiares fue el de la vivienda. Como ya describimos, el costo del alquiler de un rancho rondaba los 10 pesos, el de una habitación en un inquilinato entre los 15 y 25 pesos, una casa de material con dos habitaciones 26,16 pesos, una de tres habitaciones 42,55 pesos. Además, a esos gastos se sumaban los de energía tales como luz, carbón, kerosén y leña, los de transporte, vestuario e impuestos en algunos casos. Un conjunto de elementos que se vuelven difíciles de ponderar a falta de estadísticas.

Tabla 6. Canasta Alimentaria mensual de una familia trabajadora en la ciudad de Córdoba, 1930 y 1941.

1930					1941				
Artículos	Unidad de medida	Cantidad ¹⁵⁶	Precio Unitario (en pesos m/n) ¹⁵⁷	Importe mensual (en pesos m/n)	Artículos	Unidad de medida	Cantidad	Precio Unitario (en pesos m/n) ¹⁵⁸	Importe mensual (en pesos m/n)
Carne vacuna	kilo	24	0,66	15,90	Puchero y Asado*	kilo	24	0,49	11,76
Pan de segunda	kilo	35	0,35	12,25	Pan de segunda	kilo	35	0,45	15,82
Leche	litro	60	0,20	12,00	Leche*	litro	60	0,15	9,00
Aceite de maní	litro	4,5	1,15	5,18	Aceite comestible	litro	4,5	0,48	2,18
Arroz de segunda	kilo	1	0,33	0,33	Arroz	kilo	1	0,65	0,65
Harina trigo de segunda	kilo	2	0,20	0,40	Harina trigo de ***	kilo	2	0,18	0,36
Papas	kilo	24	0,17	4,10	Papas cordobesas*	kilo	24	0,11	2,63
Azúcar de segunda	kilo	3,2	0,30	0,96	Azúcar refinada	kilo	3,2	0,39	1,26
Yerba mate	kilo	2,5	1,15	2,88	Yerba mate	kilo	2,5	1,05	2,62
Café molido	kilo	0,6	2,28	1,37	Café molido	kilo	0,6	2,00	1,20
Vino común	litro	12	0,55	6,65	Vino común tinto	litro	12	0,45	5,42
Fideos de segunda	kilo	5,7	0,40	2,28	Fideos de segunda	kilo	5,7	0,31	1,79
Pescado de segunda	kilo	3	1,13	3,40	Merluza*	kilo	3	0,72	2,17
Queso del país	kilo	0,5	1,20	0,60	Queso del país**	kilo	0,5	1,05	0,52
Huevos	docena	3,5	0,80	2,79	Huevos**	docena	3,5	0,48	1,68
Porotos	kilo	2,7	0,51	1,38	Porotos	kilo	2,7	0,38	1,03
Total canasta alimentaria				72,46					60,09

Elaboración Propia. Fuente: Anuario Estadístico de la Provincia de Córdoba, año 1930; Boletín Estadístico de la Dirección de Estadística y Censos, año 1941; A.G.P.C. Ministerio de Gobierno, tomo 41, año 1938, fs. 416r

¹⁵⁶ Sobre la composición de la canasta de una familia obrera el Departamento Nacional del Trabajo advertía: “La composición presupuestaria que se analiza corresponde a una familia obrera compuesta de matrimonio y tres hijos menores de catorce años. El Departamento Nacional del Trabajo no afirma que dicha composición presupuestaria satisfaga las necesidades del tipo de familia considerado, sino que refleja la situación real de los trabajadores que se encuentran en las condiciones indicadas.” En dicho análisis se tomó como año base 1933. A.G.P.C. Ministerio de Gobierno, tomo 41, año 1938, fs. 416r.

¹⁵⁷ Tomado del Anuario Estadístico de la Provincia de Córdoba, año 1930.

¹⁵⁸ Tomado del Boletín Estadístico de la Dirección de Estadística y Censos de la Provincia de Córdoba, año 1941.

*Tomado del índice de precios del Mercado de Abasto desde marzo de 1941. Con excepción de la leche no contamos para la carne y las papas con los precios de enero y febrero.

** Tomado del índice de precios del Mercado de Abasto desde mayo de 1941.

*** Entre enero y abril se toma como referencia el precio de la harina de segunda, a partir de junio de 1941 se toman los precios de la harina de primera por carecer de los de segunda.

De acuerdo a los guarismos transcriptos, la canasta alimentaria de una familia obrera, compuesta de cinco miembros, tres de los cuales eran menores de 14 años, insumió un monto que osciló entre 60 y 70 pesos. Ahora bien, teniendo en cuenta dichos cálculos, sumados a un gasto en concepto de alquiler que varió entre los 10 y los 20 pesos, el gasto mínimo de una familia trabajadora fue aproximadamente de entre 70 u 80 pesos a lo largo de los años treinta. Si se considera que los salarios fluctuaron entre los 50 y 150 pesos, podemos concluir que existió una diversidad de situaciones dentro de las condiciones de vida de los sectores populares.

En el período estudiado, no podemos dejar de lado los efectos de la crisis económica sobre el mercado de trabajo y la emergente desocupación. En lo que hace a esta última, sus consecuencias más importantes se dieron en el campo, pero también se hicieron sentir en la ciudad. En 1932, en el censo de desocupados, se calculó en 6.170 las personas sin empleo en la ciudad de Córdoba. Para 1934, ese número había aumentado a 6.632 personas,¹⁵⁹ pero a partir de ese momento disminuyó. En 1938, una serie de malas cosechas generó un nuevo crecimiento de la desocupación, la que se estimó en 25.722 en toda la provincia, en su gran mayoría braceros, lo que provocó que muchos de ellos acudieran a la ciudad en busca de trabajo.¹⁶⁰

Otras de las consecuencias de la crisis fue la presión para la contracción de los salarios, por sus efectos sobre la industria, el gasto público, etc. Ya hemos visto cómo éstos tendieron a disminuir para los empleados públicos. En este sentido y como evidencia particular, los trabajadores mosaístas, que en 1929, cobraban cerca de 6,5 pesos diarios, en 1935 percibían, por el efecto de la crisis económica, 3 pesos.¹⁶¹ A su vez, los albañiles oficiales pasaron de cobrar 8 a 3 pesos diarios y los peones de 3 a 1,50 pesos.¹⁶² En lo que hace a los sastres para 1935 cobraban cerca de un 40% menos que en 1929.¹⁶³

En síntesis, las condiciones de trabajo de los sectores populares en la década del treinta constituyeron un problema social de diversas características. En los lugares de trabajo se dieron largas jornadas de trabajo, falta de descansos, de higiene y seguridad, los que repercutieron en la salud de los trabajadores. A su vez, los salarios que se pagaron, con las fluctuaciones señaladas, permitieron cubrir no sin sobresaltos las

¹⁵⁹ A.G.P.C. Ministerio de Hacienda, tomo 3, año 1934, s/f, fs. 98 r.

¹⁶⁰ Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 18/5/38, p. 182.

¹⁶¹ La Voz del Interior, 11/7/35, p. 12.

¹⁶² AMUCHASTEGUI, Daniel Darío (1986): *Gobierno y oposición...* op.cit, p. 41.

¹⁶³ La Voz del Interior, 12/5/35, p. 13.

necesidades básicas de dicha población. Finalmente, en la cuestión salarial se dieron situaciones desiguales según género y sector de la producción.

Finalmente, se analizó la conflictividad obrera, como una variable para ponderar las posibilidades de mejoramiento social de los trabajadores. Los sindicatos existentes en la ciudad de Córdoba, en 1936, eran 35 y 195 en toda la provincia.¹⁶⁴ En la tabla 7 se detalla el conjunto de los sindicatos existentes en la provincia para 1941. De los 365 solamente 43 eran de la ciudad de Córdoba, lo que da cuenta de que en su mayoría eran sindicatos de obreros rurales.

Tabla 7. Sindicatos, Asociaciones Obreras y Centro de Empleados de Comercio de la Provincia de Córdoba al 31/12/1941.

Sindicatos	Número	Sindicatos	Número
Centro de Obreras Femeninas	1	Obreros del Dulce y Anexos	3
Obreros del Pórtland y anexos	1	Obreros Fideeros	3
Obreros Pasteleros	1	Obreros Gráficos	3
Obreros Curtidores, barroqueños y anexos	1	Obreros Molineros	4
Obreros Cerveceros	1	Obreros Peluqueros	4
Obreros Escoberos	1	Obreros Mecánicos, máquinas y anexos	5
Obreros Madera	1	Obreros Mosaistas (1 sind. 4 seccionales)	5
Obreros Yeseros	1	Obreros Rurales	5
Obreros Pintores	1	Del Servicio doméstico	6
Obreros Desolladores	1	Obreros del Estado	7
Obreros del Aceite	1	Obreros Ladrilleros	8
Obreros Biseladores	1	Obreros Mozos, Cocineros y Anexos	13
Obreros Cristalería	1	Obreros Panaderos	14
Católico de Costureras	1	Centro de Empleados de Comercio	16
Obreros del Calzado	1	Obreros del Transporte Automotriz	17
Obreros Chóferes	2	Obreros de la Construcción	25
Obreros Sastres y Anexos	2	Obreros Ferroviarios (seccionales: 13 de la Fraternidad; 20 de la Unión Ferroviaria)	33
Obreros Enfermeros	2	Obreros Estibadores	47
Obreros Caleros y anexos	2	Obreros Conductores de Carros y Camiones	49
Obreros Sederos	2	Obreros de oficios Varios	70
Obreros Canillitas	3		
Totales			365

Fuente: Memoria de 1941 del Departamento Provincial del Trabajo, A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, tomo 40, año 1942, 31/12/41, fs. 404r.

¹⁶⁴ Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 18/11/36, p. 1333.

De hecho, a lo largo de los años treinta, la actividad huelguística fue discontinua. Entre 1930 y 1934 no encontramos una fuerte actividad gremial entre los trabajadores de la ciudad. Esto puede ser explicado por dos razones. Los efectos de la crisis, como resultado de la presión de la desocupación, las dificultades en la actividad industrial y la construcción, factores que habrían desalentado el movimiento gremial. Pero, para explicar ese proceso, de igual forma, no es posible olvidar los efectos de la represión del golpe del 6 de septiembre sobre los sindicatos comunistas. A partir de 1932, de todos modos, se habría producido un resurgimiento de la actividad sindical, y entre 1932 y 1934 se dieron algunas huelgas en sindicatos como el de los panaderos, albañiles, ladrilleros y escoberos. Pero, recién hacia 1935 se inició una serie de movimientos obreros más importantes. La tabla 8 (p. 61) resume los movimientos huelguísticos entre 1932 y 1935.

Tabla 8. Huelgas en la provincia de Córdoba (Entre 1/3/32 y el 31/12/35)

Actividad	1932	1933	1934	1935
Agrarios	1	1	1	-
Albañiles	-	-	-	1
Calzado	-	1	-	-
Camioneros	-	1	1	1
Canteras	-	-	-	-
Canillitas	2	1	-	-
Chóferes ómnibus	1	-	-	1
Defensa Agrícola	-	1	-	-
Estibadores	1	2	6	7
Escoberos	-	-	1	-
Ferrovianos	2*	-	-	1*
Gráficos	-	-	-	1
Ladrilleros	2	1	-	-
Metalúrgicos	-	-	-	1
Mataderos	-	-	-	1
Madera	-	-	-	2
Mosaístas	-	-	1	1
Municipales	-	-	-	2**
Molineros	-	1	-	1
Pintores	-	-	-	2
Panaderos	1	-	1	1
Sastres	-	-	-	1
Telefónicos	1	-	-	-
Zapateros y alpargatas	-	1	-	-
Río Cuarto (huelga gral.)	-	-	-	-
Total	11	10	11	24

*Trabajo a reglamento.

** Una en la Capital y una en Villa María.

Fuente: AMUCHASTEGUI, Daniel Darío (1986): *Gobierno y oposición ante la cuestión social en Córdoba, 1932-1936*, Tesis para acceder al grado de Licenciatura, Escuela de Historia, FFyH, UNC, Inédito, p. 93.

En general, las huelgas a partir de 1935 tuvieron como finalidad una mejora de los salarios y el cumplimiento de las leyes relativas a jornada de trabajo y descanso. El incremento de las huelgas se explica por la recuperación de las condiciones económicas y por la mayor apertura política que generó el llamado a elecciones provinciales de finales de 1935. Según *La Voz del Interior* las causas de esta reactivación gremial fueron varias: *“Tanto en nuestra ciudad como en los pueblos del interior, se advierte un profundo malestar entre las clases trabajadoras, cuyos eficientes se organizan con premura y en muchos casos con el exclusivo objeto de enfrentar problemas de mejoras a conseguirse mediante pliegos de condiciones que han de presentarse a los empleadores con la advertencia de que su rechazo les hará sufrir los efectos de una huelga.*

Algunos conflictos de orden local, solventados con rapidez gracias a la buena voluntad exteriorizada por ambas partes parecieran haber estimulado este como resurgimiento de las asociaciones de resistencia, cuya actuación ha estado prácticamente impedida desde que en 1930 se implantó la dictadura setembrina.[...] En consecuencia, estas reacciones gremiales viene a ser el eco natural de una sucesión de abusos de arriba, que han ido agotando la capacidad contributiva del pueblo y justo es que conociendo como conocemos las causales determinantes de este malestar, las reflejemos para que luego no pretendan los estadistas de ocasión dar cortes a estos problemas echando sobre los huelguistas las tropas provinciales para que los apaleen como si fueran elementos indeseables y peligroso, cuando en realidad no son más que seres acorralados por la miseria que aún dentro de su aflictiva situación no se animan a salirse de las normas legales y corrientes, por las cuales se les ha enseñado que la huelga es un derecho de gentes en las sociedades constituídas de acuerdo a las reglas del más clásico conservadorismo.”¹⁶⁵

Hacia finales de 1935 a las huelgas iniciadas por los albañiles, la panadería Itatí, los sastres y gastronómicos, se les sumaron los metalúrgicos, pintores y panaderos. La resolución de dichos conflictos implicó la firma de convenios colectivos y en el caso de los panaderos la promesa por parte de los patrones de hacer cumplir el que firmaron un año antes.¹⁶⁶ En enero de 1936, los obreros albañiles adhirieron en forma solidaria a la protesta de Buenos Aires y fueron a la huelga a finales de 1936. Luego del recambio de autoridades políticas, en mayo de 1936, continuó el ciclo de huelgas con acciones que protagonizaron los colectiveros, mosaistas y harineros. La mayoría de estos conflictos fueron resueltos en forma favorable para los obreros.

Recién en 1942 se volvió a producir un movimiento huelguístico de proporciones similares, comprendiendo a los trabajadores del ómnibus, los tranviarios, panaderos y a los trabajadores de la construcción; también se sumaron los madereros, los mosaistas, ladrilleros y fideeros. De hecho en la memoria de 1942 del Departamento del Trabajo se señaló que ese año se produjeron 99 huelgas en el territorio provincial.

La mayoría de las reivindicaciones obreras fueron presentadas en convenios colectivos, que establecieron aumentos de salarios, jornadas de 8 horas, descanso semanal y además disposiciones relativas al reconocimiento del sindicato. En la medida en que este tipo de concesiones fueron alcanzadas, comenzaron a incluirse cuestiones

¹⁶⁵ La Voz del Interior, 4/6/35, p. 6.

¹⁶⁶ La Voz del Interior, 23/10/35, p. 12; La Voz del Interior, 25/10/35, p. 10.

como delegados de fábrica, pago de horas extras, viáticos, bolsas de trabajo y la contratación exclusiva de obreros federados. Los primeros en solicitar este tipo de condiciones fueron los albañiles, quienes presentaron un largo pliego de condiciones en 1934. En él se pidió el reconocimiento del sindicato, la exigencia de que los nuevos obreros fueran federados, aumento de sueldos, feriados el 1º de mayo y el 23 de agosto, día en el que se conformó el sindicato; además, se solicitó que en los casos en que las obras no fueran en la ciudad, los costos de la vivienda y del viaje estuvieran a cargo del patrón; el pago en efectivo los sábados en forma quincenal o semanal, el pago de doble jornal las horas extras, la prohibición del trabajo de menores de 16 años, el reconocimiento de la ley de 8 horas y de la semana de 44 horas con 48 horas pagas, el pago de dos horas a todo obrero que trabajara 30 minutos y que por causas ajenas, mal tiempo o falta de materiales, debiera abandonar el trabajo; el estricto cumplimiento de la ley de seguros y la prohibición del trabajo a destajo.¹⁶⁷ El conflicto se prolongó por cerca de un mes, resolviéndose a favor de los obreros.¹⁶⁸ Incluso, en 1935, los panaderos presentaron un pliego de condiciones en el que se estableció no sólo el aumento de los sueldos, sino además, la realización de changas solidarias mensuales para los obreros desocupados. También, un día de descanso semanal, feriados el 1º de mayo y el 17 de febrero, día de fundación del sindicato. Lo interesante es que se estableció que el sindicato tenía derecho a remover al personal si eso era conveniente al cumplimiento del pliego de condiciones y, además, no se aceptarían despidos sin causa justa.¹⁶⁹ Finalmente, el pliego fue aceptado con el acuerdo de mantener los salarios del convenio firmado en mayo de 1934.¹⁷⁰ En abril de 1936, los obreros de la madera, uno de los gremios mejor organizados y con condiciones de trabajo relativamente buenas, presentó un nuevo pliego de condiciones en el cual exigió a los empresarios, además de las condiciones generalmente aceptadas, como aumento de salario, descanso y jornada de trabajo, la aceptación de un delegado por fábrica, la agremiación de todos los trabajadores y que los nuevos operarios fueran solicitados a la bolsa sindical.¹⁷¹

También, en algunos gremios como los albañiles o pintores se crearon concejos paritarios, conformados por los trabajadores y patrones, que funcionaron para

¹⁶⁷ La Voz del Interior, 31/12/34, p. 8.

¹⁶⁸ La Voz del Interior, 14/2/35, p. 6.

¹⁶⁹ Los Principios, 11/11/35, p. 4.

¹⁷⁰ Los Principios, 19/11/35, p. 8.

¹⁷¹ La Voz del Interior, 3/4/36, p. 10.

velar por el fiel cumplimiento de los convenios colectivos.¹⁷² Otro medio de asegurar su cumplimiento fueron los delegados gremiales en el lugar de trabajo. En el caso de los mosaistas, en 1942, el conflicto se prolongó por esa condición del convenio. Finalmente, los patrones aceptaron un delegado por fábrica, en carácter de prueba por 4 meses, pero al que no se le atribuyeron prerrogativas de control en los lugares de trabajo sino sólo la posibilidad de informar sobre las condiciones de trabajo en los establecimientos.

De todos modos, a pesar de que se firmaron numerosos convenios colectivos durante esos años, el nivel de cumplimiento no fue muy alto dado los continuos conflictos generales y sectorizados que se produjeron.

De hecho, la situación de los trabajadores fue sumamente desigual. Los sindicatos mejor organizados, albañiles, madereros, empleados de comercio, mosaistas, ladrilleros, panaderos, metalúrgicos y gráficos, obtuvieron mejores condiciones de trabajo, no así otros trabajadores textiles y domésticos, entre otros. En 1943, en dos empresas de ropa, las obreras del tejido fueron a la huelga por un aumento de sueldos. Dos días después, el conflicto se había solucionado pero en condiciones no favorables para el personal.¹⁷³ Los problemas en la organización de los gremios atentaban contra la efectividad de esas huelgas: *“Gran parte de esta situación de los trabajadores de ese y de otros ramos, es sin duda resultante de la falta de organización, que unificando la acción, se oponga a continuar resistiendo un nivel de vida tan precario. Precisamente, esa falta de unidad, conspira para la propia superación de la masa trabajadora de muchos ramos, puesto que los representantes del capital, aprovechan estas circunstancias para profundizar la ofensiva que deja exhaustas sus energías.”*¹⁷⁴

En conclusión, se mantuvieron relativamente salarios bajos y las condiciones de trabajo deficientes en muchos casos, con largas jornadas de trabajo y sin descansos. De todos modos, prevaleció una fuerte diferenciación entre los distintos gremios.

En síntesis, entre 1930 y 1943 las dimensiones fundamentales de la cuestión social siguieron siendo una constante en la vida de los sectores populares. En este sentido, el problema de las viviendas insalubres, las condiciones sanitarias y las condiciones de trabajo deficientes configuraron problemáticas que se discutieron en el ámbito público en procura de una solución.

¹⁷² La Voz del Interior, 16/12/37, p. 13; La Voz del Interior, 13/6/39, p. 11.

¹⁷³ Los Principios, 25/2/43, p. 3.

¹⁷⁴ La Voz del Interior, 5/6/38, p. 11.

Capítulo 3: Las políticas sociales sin estado

En el capítulo anterior hemos analizado la cuestión social en Córdoba entre 1930 y 1943. Frente a los desajustes sociales, buena parte de las estrategias de supervivencia de los sectores empobrecidos consistieron en formas de cooperación y solidaridad en el seno de grupos primarios tales como la familia, la vecindad y la comunidad. Sin embargo, en las sociedades crecientemente urbanizadas, se fueron articularon otras respuestas a los problemas de desafiliación social. En el caso de Argentina, la estructuración de organizaciones que tuvieron como fin la reparación de las condiciones de integración social fue un proceso que se desarrolló en forma creciente a partir de fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX.

En este capítulo nos proponemos analizar las políticas sociales en Córdoba que se estructuraron a partir de la sociedad civil, un análisis que nos permitiera reconstruir el espacio asistencial en la ciudad de Córdoba, permeado por las prácticas de beneficencia, el mutualismo obrero y políticas estatales reactivas y dispersas.

El modelo Benéfico-Asistencial

A lo largo de los últimos años, los historiadores han prestado una creciente atención a los problemas de la pobreza y la emergencia de la cuestión social. Así, los investigadores buscan cuestionar las visiones parciales y excesivamente optimistas de los procesos de modernización, intentando restituir protagonismo a los sujetos olvidados de la historia estructural como los pobres, los enfermos, los niños, las mujeres y los locos.¹⁷⁵

A partir de los años setenta, entre esos nuevos temas de estudio, adquirió una mayor atención la faceta institucional de las políticas sociales de tipo benéfico asistencial. Producto de dichas investigaciones, los historiadores explicaron cómo la construcción de un sistema de atención basado en la beneficencia constituyó una respuesta de los sectores dirigentes, en distintas partes del mundo, al proceso de pauperización de los sectores populares y a la creciente conflictividad social que acompañó a dicho proceso.

En el caso de la Argentina, los historiadores, han mostrado cómo la acción sobre la desafiliación social de la población empobrecida constituyó una práctica de los

¹⁷⁵ BOLUFER PERUGA, Mónica (2002): “Entre historia social e historia cultural: la historiografía sobre la pobreza y caridad en la época moderna”, en *Historia Social*, N° 43, p. 106.

sectores dirigentes desde la época colonial. Esa intervención se concretó por medio de la caridad, un modelo de atención fundamentado en la concepción cristiana de ayuda al prójimo y centrado en el socorro a los incapacitados para el trabajo.¹⁷⁶ Pero, a partir de la complejización social que adquirió la vida urbana y la emergencia de la denominada cuestión social, se fue organizando un modelo de asistencia social basado en la beneficencia pública. Ciafardo ha señalado que hacia finales del siglo XIX se dio un cambio estructural en la práctica de la beneficencia. Este supuso el abandono de un sistema de ayuda no muy bien definido basado en la limosna, más o menos indiscriminada, hacia otro sistema, más racional y utilitario, apoyado en una acción colectiva con claros fines sociales.¹⁷⁷ En ese sentido, se pasó de una asistencia social centrada en la caridad y la limosna a una organizada en un sistema de beneficencia y filantropía.¹⁷⁸ Pilar González Bernardo, ha señalado, para la primera mitad del siglo XIX, la importancia de analizar estas organizaciones en relación con el poder público, con miras a explicar el proceso de construcción del Estado, en tanto órgano de gobierno y como aparato administrativo.¹⁷⁹

En el caso de Córdoba, en el período 1900-1930, las investigaciones realizadas destacan la vigencia de un modelo residual de política social sin Estado. Éste, estaba formado por una red de instituciones provenientes de la sociedad civil, que tuvo como clientela privilegiada a los excluidos del mercado y de los beneficios del progreso económico de la Argentina agro exportadora, como los niños, los ancianos, las mujeres y los enfermos.¹⁸⁰ Sus promotores compartían una perspectiva moral de la asistencia y de los problemas sociales y entendían la ayuda social como materialización de la caridad cristiana. El papel del Estado, en este modelo, se reducía a ser uno de sus principales financistas a través de la asignación, en forma discontinua y sin planificación, de subvenciones y subsidios.¹⁸¹

En gran medida, entre los años ochenta y los noventa, los estudios dedicados a las prácticas de beneficencia y asistencialismo, se basaron en la utilización de la teoría del control social de Michel Foucault, que permitieron revelar los contenidos normalizadores subyacentes a las prácticas asistenciales. Estas investigaciones

¹⁷⁶ MORENO, José Luis (2004): “Dos siglos de política social...op.cit, pp. 69-81.

¹⁷⁷ CIAFARDO, Eduardo O. (1994): “La práctica benéfica y el control...op.cit., p. 284.

¹⁷⁸ FLORES, María Elena (2004): *Expósitos y Abandonados...*op.cit.

¹⁷⁹ GONZÁLEZ BERNALDO, Pilar (2001): “Beneficencia y gobierno en la ciudad de Buenos Aires (1821-1861)”, en *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. E. Ravignani*, 3º serie, N° 24, pp. 45-72.

¹⁸⁰ MOREYRA, Beatriz I. (2001): “La política social: caridades, Estado...op.cit., pp. 242-276.

¹⁸¹ MOREYRA, Beatriz (1999): “La política social (1914-1930)...op.cit., pp. 435-470.

mostraron cómo la solución al desafío de la cuestión social fue la conformación de una trama institucional pensada para disciplinar a los sectores populares y, en especial, a los individuos situados en los márgenes de la sociedad.¹⁸²

Sin embargo, en los últimos años, esta perspectiva está siendo cuestionada por su carácter reduccionista y ello ha llevado a un análisis más complejo acerca de los procesos reformadores y de las instituciones de control social. Uno de los aspectos cuestionados alude a la capacidad de las instituciones de normalización para ordenar la realidad, crítica que se basa en la aplicación acrítica del caso francés a distintos contextos sociales y políticos¹⁸³ como la Argentina. Otro de los aspectos revisados de esta perspectiva del control social alude a la concepción de los sujetos asistidos como meras víctimas de los aparatos de disciplinamiento social, pasivos e indiferenciados, ignorando la importancia de la agencia y la presencia, no sólo de resistencias, sino también de usos, negociaciones y apropiaciones de las prácticas caritativas definidas como estrategias de supervivencia.¹⁸⁴

Sin embargo, no necesariamente la cuestión del control, la moralización y la normalización como contenidos y como fines del asistencialismo han sido dejadas de lado. En este sentido, los estudios contemporáneos se proponen un análisis más complejo de la práctica de la beneficencia dentro del entramado de relaciones sociales y contextos históricos.¹⁸⁵ Esto ha permitido explicar las prácticas como una estrategia de los sectores dirigentes para recuperar y consolidar su influencia sobre los sectores populares. Y, además, ha supuesto destacar cómo estas prácticas benéficas asistenciales constituyeron formas de resolver algunas de las crecientes necesidades materiales de los sujetos empobrecidos en las grandes ciudades industriales del período de entresiglos.¹⁸⁶

Finalmente, los historiadores han mostrado cómo el análisis de las iniciativas benéficas asistenciales no sería completo sino implicará el de su inserción en el

¹⁸² CIAFARDO, Eduardo O. (1994): “La práctica benéfica y el control...op.cit., pp. 383-408; GONZALEZ, Fabio Adalberto (2000): “Niñez y beneficencia...op.cit.

¹⁸³ DI LISCIA, María Silvia; BOHOSLAVSKY, Ernesto (2005): “Para desatar algunos nudos (y atar otros)”, en DI LISCIA, María Silvia; BOHOSLAVSKY, Ernesto (eds.), *Instituciones y formas de control social en América Latina. 1840-1940. Una revisión*, Ed. Prometeo, Bs. As., p. 11. Conclusiones similares pueden analizarse entre los historiadores franceses quienes aún para el caso clásico utilizado por Foucault, llaman a señalar sus límites.

¹⁸⁴ BOLUFER PERUGA, Mónica (2002): “Entre historia social e historia cultural...op.cit., p. 116; DE VEGA, Mariano Esteban (1997): “Pobreza y beneficencia en la reciente historiografía española”, en *Ayer*, Madrid, N° 25, pp. 15-34.

¹⁸⁵ MOREYRA, Beatriz I. (2001): “La política social: caridades, Estado...op.cit., pp. 242-276.

¹⁸⁶ RECALDE, Héctor (1991): *Beneficencia, asistencialismo estatal...op.cit., p. 27.*

entramando de relaciones sociales, políticas y culturales que les dieron sentido y condicionaron su desarrollo.¹⁸⁷

En el período en estudio, ese conjunto heterogéneo de actores sociales que protagonizaron lo que se ha dado en denominar modelo benéfico asistencial, siguió canalizando una parte importante de la asistencia social. Para investigar su trayectoria a lo largo de esos años, analizamos su diversidad organizativa, los sujetos destinatarios, las formas de conceptualizar la acción social y sus relaciones con el poder público.

Un conjunto heterogéneo de asociaciones

Entre 1930 y 1943, existieron más de 55 organizaciones y establecimientos de distinto tipo a través de los cuales se desplegó la asistencia social en forma privada en la ciudad de Córdoba¹⁸⁸ (Ver cuadros en el Anexo A). En buena parte católicas, un grupo de ellas se establecieron en las mismas parroquias, iglesias y conventos; las más importantes fueron las Conferencias Vicentinas, la Corte de las Mercedes, la Cofradía de la Buena Muerte. Por su parte, las distintas ordenes religiosas desarrollaron formas distintas de acción social como las hermanas Franciscanas, Esclavas, Dominicanas, Concepcionistas, de la Sagrada Familia, del Sagrado Sacramento, de la Caridad, las Hijas de María Inmaculada, las religiosas del Buen Pastor, los salesianos, escolapios y jesuitas. Otras organizaciones provinieron del laicado pero conservaron una impronta religiosa como la Sociedad de Beneficencia, las Damas de la Providencia, la Sociedad el Hogar y la Ayuda Social, la Sociedad de Ayuda Mutua y Protección del Canillita y la Sociedad Protectora del Canillita. Además, existieron organizaciones nucleadas alrededor de otras religiones como la judía, en el Comité Israelita Campaña Anti-tuberculosa, la Sociedad Israelita de Beneficencia y la protestante como el Ejército de Salvación. Asimismo, hubo asociaciones sin adscripciones religiosas como el Comité Pro-Defensa del Niño, el Patronato de la Lepra, la Sociedad Tránsito Cáceres de Allende, o la Cruz Roja. Y, finalmente, existieron asociaciones organizadas por nacionalidades como la sociedad española, la italiana y la francesa de beneficencia.

¹⁸⁷ SHAPELY, Peter (1998): "Charity, status and leadership: Charitable image and the Manchester Man" en *Journal of Social History*, Vol. 32, issue 1, otoño, pp. 157- 177.

¹⁸⁸ No podemos asegurar que éste fuera el número total, sino que fueron las organizaciones que surgieron del análisis de las fuentes que abordamos, periódicos, memorias, boletín oficial, etc. Para la realización de este análisis hemos dejado de lado las instituciones educativas dado que su inclusión desbordaba el objeto de la asistencia social que nos propusimos en un comienzo. La única salvedad la constituyen los colegios-asilos y las escuelas con hogar de día que por sus características entran dentro de nuestro objeto de estudio.

Estas organizaciones administraron establecimientos sanitarios como los hospitales Misericordia, Tránsito Cáceres de Allende, el Hospital de Niños, el lazareto de mujeres, el hospital de alienadas y el dispensario de la lepra. Además, por medio de establecimientos asilares, monopolizaron buena parte de la atención de niños y mujeres jóvenes, en hospicios, orfanatos, preventorios de niñas, de menores embarazadas, comedores de mujeres madres, hogares-escuela para hijos de trabajadoras, escuelas especiales para canillitas, etc.; además, dirigieron una variedad de asilos destinados a los ancianos, los mendigos y las ancianas pobres vergonzantes. Asimismo, existieron organizaciones que se dedicaron a desmercantilizar distintos bienes y servicios para los individuos y familias que tuvieron como clientela. Estas organizaciones asistieron a los pobres a través de atención sanitaria mínima o la obtención de una cama en un hospital, la donación de pequeñas cantidades de dinero, la provisión de ropa a través de talleres de costura, el pago de alquileres y el reparto de alimentos durante todo el año o en fechas especiales como los días patrios. Por ejemplo, la Sociedad el Hogar y la Ayuda Social, institución de atención de pobres vergonzantes, nucleó a 200 familias y a 80 niños a los que suministró alimentos, ropas, calzados, pagaba alquileres, aseguró educación secundaria y universitaria y brindó asistencia médica. Además, en su sede social funcionó una academia de corte y confección, dactilografía e idiomas, con una pequeña cuota cuando no gratuita. En el taller de costura se confeccionó ropa para niños pobres y en su edificio se dio albergue a algunas familias.¹⁸⁹

Como se ha afirmado previamente, los historiadores han abordado el problema de la beneficencia en la Argentina explicándolo a partir del interés de los sectores dirigentes por el control social y la moralización de los sectores populares. Ese propósito subyacente de normalizar los comportamientos, encontró desde comienzos del siglo XX, un campo fértil en el desarrollo de las grandes obras sanitarias, de las que no fueron ajenas las intenciones de disminuir las posibilidades de contagio y recluir los focos del mismo. Las obras destinadas a los enfermos tuberculosos¹⁹⁰ y leprosos constituyeron una muestra de ello. Pero su desarrollo más acabado se dio a través de la instrucción y el asilo de niños y mujeres, un tema que ha sido transitado ampliamente

¹⁸⁹ A.H.M.C., Documentos del H.C.D., tomo A 2 112, 3/4/37, exp. 527- S-37, s/f; Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 9/11/36, p. 1101.

¹⁹⁰ CARBONETTI Adrián (1998): *Enfermedad y sociedad...* op.cit.

por los historiadores.¹⁹¹ En la publicación de una entrevista a la directora del Asilo Maternal, establecimiento perteneciente a las Conferencias Vicentinas y administrado por las Hermanas de la Sagrada Familia, se señaló: “*Nuestro fin, recalca la madres superiora, consiste en educar las clases pobres, librándolas de tanta miseria y acechanza perniciosa como se les presenta; sustraerlas del vicio; incorporarlas a un fin útil desde la niñez y llevarlas moralmente por un vía de rectitud y de moralidad.*”¹⁹² El fundamento último era el de modificar el destino inevitable por el cual la pobreza llevaba a la inmoralidad. El Círculo de Mujeres de la Acción católica, atendió a 964 mujeres asistiéndolas en una amplia variedad de formas: “[...] *curar sus criaturas a resolverles los problemas que se les presenten en su hogar, a atenderlas si están enfermas y sobre todo, a enseñarles a sufrir, aconsejándoles para educar sus hijos los que estaban a punto de perder [...]*”¹⁹³ La idea central fue la de rectificar la miseria moral de los sectores populares por medio de las madres de familia. En ese sentido, mantuvieron su importancia todas las obras que tuvieron como destinatarios a las mujeres jóvenes y niños, en busca de dar respuesta a los efectos disgregadores de la pobreza en las familias y las consecuencias morales del trabajo femenino e infantil.

Sin embargo, el hincapié puesto en los contenidos de control y moralización que impregnaron las prácticas de beneficencia, no debe opacar la importancia de las medidas asistenciales destinadas a atender necesidades sociales reales. Así, los establecimientos de beneficencia existentes permitieron cubrir una parte importante de las necesidades sociales de los sectores populares, dado que los hospitales, los orfanatos y los asilos de ancianos constituyeron durante la primera mitad del siglo XX, la única red de protección social con la que contó buena parte de la población cordobesa.

Por otra parte, es importante señalar que otros contenidos se entremezclaron con la búsqueda de moralizar los sectores populares. En este sentido, en las prácticas caritativas fue común el hincapié puesto en la rehabilitación social de los sujetos. En general, muchas de estas organizaciones fundamentaron su acción social en su capacidad para proveer a los pobres y desvalidos de las herramientas necesarias con las cuales redimir su situación. En el caso de la asistencia a las mujeres de los sectores

¹⁹¹ CIAFARDO, Eduardo O. (1992): *Los niños en la ciudad de Buenos Aires (1890/1910)*, CEAL, Bs. As.; GONZALEZ, Fabio Adalberto (2000): “Niñez y beneficencia...op.cit.”; FLORES, María Elena (2004): *Expósitos y Abandonados...op.cit.*

¹⁹² Los Principios, 26/4/31, p. 7.

¹⁹³ Los Principios, 28/10/39, p. 6.

populares, dada su creciente inserción en el mercado de trabajo, el propósito era capacitarlas laboralmente como un medio de habilitación y rehabilitación social. A lo largo de esos años, se dio una proliferación de cursos de corte y confección, dactilografía y flores artificiales que, junto a prácticas destinadas a instruir a las mujeres en sus funciones de madre y esposa, buscaron mejorar sus condiciones de competencia laboral. En 1938, en el Hospital Misericordia se inauguró el Pabellón para convalecientes, en donde las mujeres curadas de tuberculosis, pudieron permanecer un año bajo control médico y a la vez recibir instrucción en algún oficio. En definitiva, existió una yuxtaposición de finalidades alrededor de las prácticas de beneficencia. Así, en las dos instituciones destinadas a los canillitas, la alimentación fue acompañada por la instrucción básica y algún tipo de educación técnica e incluso ocasionalmente una ayuda financiera para llevar a cabo emprendimientos laborales. De todos modos, la Sociedad Protectora del Canillita señaló que tenía como objetivo el establecer una sociedad protectora formada por caballeros y jóvenes que, con una módica suma mensual, propendería “[...] a formar obreros instruidos y disciplinados.”¹⁹⁴

La organización de la asistencia social particular

Este conjunto de organizaciones que denominamos como modelo benéfico asistencial incluyó distintas asociaciones de diferente estructura organizativa y capacidad, laxamente conectadas y organizadas entre sí. Las características de cada una de estas asociaciones dependió del tipo de acción social que desplegaron, los sujetos a los que estuvieron destinadas y su trayectoria en la ciudad.

De todos modos, en general, en las asociaciones que dirigieron los grandes establecimientos sanitarios y asilares, existieron dos niveles de gestión; uno externo, destinado a las relaciones públicas, búsqueda de financiamiento, gestiones con el gobierno y empresarios; y otro interno, destinado a la gestión técnica, médica y social. El primero estuvo a cargo, de comisiones de damas conformadas por mujeres de los sectores dirigentes y tuvo como función establecer el nexo entre los establecimientos asistenciales, la sociedad y el Estado. Las mujeres realizaron actividades de distinto tipo como la colocación de niños en familias, la obtención de recursos a través de eventos, colectas, subsidios y subvenciones. Esas múltiples relaciones en distintos espacios y con distintos actores -empresarios, políticos, religiosos y docentes universitarios- hicieron

¹⁹⁴ Los Principios, 1/5/37, p. 13.

de la acción benéfica de esas asociaciones un elemento fundamental de la vida pública de la ciudad. Este aspecto ha sido trabajado por otros autores que han señalado la importancia de estas prácticas políticas y sociales para un sector de la población que tuvo vedados sus canales de expresión política formal.¹⁹⁵ A eso debemos agregar, que las prácticas de beneficencia fueron elementos fundamentales en la esfera de la sociabilidad de las mujeres de los sectores altos y medios altos, a través de las reuniones, las asambleas y las fiestas.

El otro nivel de gestión se desplegó en el interior de los establecimientos y fue desarrollado por los considerados “técnicos”. Los médicos, religiosas y enfermeras fueron los encargados de la administración y de la atención de enfermos y asilados. Si bien hacia adentro de los hospitales las decisiones fueron tomadas por los profesionales, existieron interferencias entre ambos niveles.

Dentro de los hospitales y asilos, una buena parte de las responsabilidades recayeron en las órdenes religiosas que se ocuparon de las tareas de administración y gestión y fueron las que dieron a la beneficencia su impronta religiosa, una especificidad de la filantropía en la Argentina y en otros países.¹⁹⁶ La presidenta de la Sociedad de Beneficencia señaló sobre la labor de las hermanas de la caridad en sus hospitales: “*Las Hermanas que tienen a su cargo la parte administrativa de las dependencias de estos establecimientos, a parte de otras labores, cumplen con abnegación y celo su misión de ejercer la caridad sujeta a serias disciplinas [...]*”¹⁹⁷

Con respecto a los establecimientos asilares a cargo de órdenes religiosas fueron, en general, organizaciones más simples. Las mismas religiosas llevaron adelante la administración y la gestión pública de sus intereses, siendo patrocinadas por personas de renombre pero que no interfirieron en la vida interna de los establecimientos. A su vez, las mismas religiosas se encargaron de establecer relaciones con distintos dirigentes políticos gestionando sus requerimientos de ayuda económica y material. Finalmente, en el caso de las organizaciones que distribuyeron bienes o servicios entre las personas y las familias necesitadas, consistieron en asociaciones presididas por sus mismas socias, realizando la labor social por sus propios medios.

¹⁹⁵ CIAFARDO, Eduardo O. (1990): “Las Damas de Beneficencia y la participación social de la mujer en la ciudad de Buenos Aires, 1880-1920”, en *IEHS*, N° 5, Tandil, p.162.

¹⁹⁶ HIDALGO DATTWYLER, Rodrigo; ERRAZURIZ INFANTE, Tomás; BOOTH PINOCHET, Rodrigo (2005): “Las viviendas de la Beneficencia católica en Santiago: Instituciones constructoras y efectos urbanos (1890-1920)”, en *Historia (Santiago)*, Vol.38, N° 2, pp. 327-366.

¹⁹⁷ SOCIEDAD DE BENEFICENCIA: *Memoria del ejercicio 5/1933 a 5/1934*, 1934, Escuela Topográfica Salesiana Pio X, Córdoba, p. 5.

Los sujetos de la atención

Como señala Tenti Fanfani, las políticas asistenciales son mejor definidas por la población a la que están dirigidas que a las necesidades que tienden a satisfacer.¹⁹⁸

Tradicionalmente, los sujetos de atención de las políticas sociales sin Estado eran los denominados pobres, desvalidos y desheredados de la fortuna. Esto hacía referencia a los individuos carentes de lazos de integración y cuya situación era considerada inhabilitante para asumir su propio destino y como consecuencia debían aceptar abnegada y agradecidamente la asistencia de la que eran objeto. En la Sociedad el Hogar se definió a los sujetos asistidos como el de “[...] familias que, desposeídas de toda fortuna y sin responsabilidad económica, se ven precisadas a recurrir a las instituciones que puedan ofrecerles una ayuda en tan grave trance.”¹⁹⁹

La definición de los sujetos destinatarios de las políticas sociales nació de una concepción moral de la pobreza, sobre la base de individuos carentes de responsabilidad y de capacidad para modificar su situación. Por ello fueron concebidos en un estado de minoridad que justificó su tutela física y moral. Los asistidos en los hospitales, asilos de ancianos y mendigos, fueron los denominados desvalidos, pobres sin responsabilidad pero también sin derechos. La Sociedad de Beneficencia, en su memoria de 1933, señaló: “*El enfermo, niño o adulto, las familias huérfanas de toda protección, moralmente vencidas por la miseria, el anciano sin hogar y sin amparo, aquellos que perdieron la razón; para todo la Sociedad ha sabido mitigar oportunamente sus dolores físicos y morales.*”²⁰⁰ En la memoria de 1937, su presidenta indicó nuevamente: “*La misión que tenemos que cumplir al ser madres en el sufrimiento de nuestros semejantes, en todos los aspectos de la vida, del niño, del anciano, del enfermo, de la madre sin amparo y de la demente, es una obra de caridad que estimula y debe crecer en nuestros corazones tanto más cuanto mayores sean los beneficios que se hagan a favor de ellos. Hoy más que nunca, la humanidad entera reclama una función social inteligente y extensa para la protección y asistencia de los seres que los azares de la vida colocan en la desgracia o en la miseria.*”²⁰¹

¹⁹⁸TENTI FANFANI, Emilio (1991): “Pobreza y política social. Más allá del neoasistencialismo”, en LOVUOLO, Rubén M.; ISUANI, Ernesto M.; TENTI FANFANI, Emilio, *El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis*, Niño y Dávila, CIEPP, Bs. As., p. 93.

¹⁹⁹ Los Principios, 20/6/38, p. 2

²⁰⁰SOCIEDAD DE BENEFICENCIA: *Memoria del ejercicio 5/1933 a 5/1934*, 1934, Escuela Topográfica Salesiana Pio X, Córdoba, p. 3.

²⁰¹ SOCIEDAD DE BENEFICENCIA: *Memoria del ejercicio 5/1937 a 5/1938*, 1938, Córdoba, p. 3-4.

La idea subyacente a la falta de responsabilidad no nació de una evaluación de las consecuencias de las desigualdades económicas y sociales, sino de la incapacidad para el trabajo. La Sociedad el Hogar describió a una de sus asistidas como: *“La Srta. R.A.L., de 35 años, huérfana y sin parientes, llegó por segunda vez a esta institución, en busca del apoyo moral y material que tanto necesitaba por su enfermedad, que le impide efectuar un trabajo continuado que pueda resolver su situación. [...] Es este un caso típico de los que inspiraron la fundación de esta sociedad de caridad.”*²⁰²

La relación entre asistente y asistido no estuvo basada en la existencia de un derecho sino básicamente en una relación de subordinación fundada en la obligación moral hacia el asistido. La Acción Católica²⁰³ sostuvo: *“[...] siempre habrá individuos que, con culpa o sin culpa, como los pobres enfermos, tendrán necesidades sin poseer derechos estrictos. Por lo cual la caridad, no solamente ahora, sino siempre, deberá cumplir su función supletoria.”*²⁰⁴

Como señala Jacques-Guy Petit la beneficencia fue funcional a la paradoja del sistema liberal, entre el derecho y la política real: *“Según el derecho, en nombre de la libertad, cada uno es responsable de su vida y su destino, debe ser previsor y no puede por tanto hacer recaer en otro lo que a él le corresponde ni reivindicar el derecho a ser asistido. Pero en la realidad política y social, la beneficencia es una virtud de socialización, el apoyo del fuerte al débil un apoyo limitado y provisional, de tutela individual que busca suscitar en el pobre su reconocimiento, su moralización, así como su capacidad de recuperación (de enmienda) y de reinserción. El orden social puede así perpetuarse.”*²⁰⁵

En definitiva, a lo largo de la década, existieron permanencias en las formas en que las organizaciones conceptualizaron a los individuos que asistieron. La forma de definir a los sujetos y las formas de su atención, estuvieron centrados en los individuos situados en los márgenes de la sociedad. Las relaciones entre beneficiario y benefactor se entendieron en términos de minoridad, el asistido no fue un sujeto de derecho, sino

²⁰² SOCIEDAD EL HOGAR Y AYUDA SOCIAL: *Memoria, 1938 al 1/10/1939*, Imprenta Rossi Argentina, 1940, Córdoba, p. 60.

²⁰³ A partir de 1937 cada quince días en Los Principios el Secretariado Económico y Social de la Acción Católica Córdoba tuvo asignada una hoja denominada Momento Económico y Social. En la misma se dio cuenta de los emprendimientos católicos pero, en especial, se publicaron textos de variados autores católicos sobre la cuestión social y la reforma social.

²⁰⁴ Momento Económico y Social, el texto es firmado por Mons. Luigi Civardi, Los Principios, 1/3/40, p. 10

²⁰⁵ PETIT, Jacques-Guy (1997): “Pobreza, beneficencia y políticas sociales en Francia (siglo XVIII-comienzos del XX)”, en *Ayer*, Madrid, N° 25, p. 197.

que debió aceptar la ayuda que se le brindó en una posición de subordinación. Es necesario agregar que para los sectores dirigentes, el mantenimiento de este tipo de relaciones constituyó un aspecto importante de su propia definición como sector dirigente, en la medida en que en dicha relación dieron cuenta de su superioridad material y moral sobre la sociedad en su conjunto. Eso se puso de manifiesto en el tratamiento dado a los pobres vergonzantes, categoría conformada por aquellos que habiendo gozado de una vida de “holgadeses”, por circunstancias de la vida se encontraban en la pobreza. En 1930, el gobernador de la provincia Ceballos señaló: *“El enfermo, el menesteroso en general, cuenta con la protección del Estado y isubstituible [sic] ayuda de nuestras damas, que, con abnegación y generosidad sin límites, contribuye a levantar, sostener y atender hospitales y asilos; pero hay pobres, hay necesitados, que unen a la desgracia de su necesidad, la más grande aún de verse obligados a ocultarla: son los llamados pobres vergonzantes. Son los expedientes, los que otrora conocieron de comodidades y hasta regalías, y hoy, por los vaivenes de la vida y quizás por extraña culpa, han descendido al abismo de la miseria. [...] Es así como la sociedad “El Hogar y Ayuda Social” realiza una labor humanitaria y cristiana por excelencia, pues no solo socorre a hermanos en desgracia y que están privados de toda ayuda, sino que lo hace en forma verdaderamente oculta y secreta.”*²⁰⁶

El tipo de ayuda que se les brindó a los pobres vergonzantes fue diferente de la destinada solamente a los pobres, dado que se mantuvieron ciertos vínculos de pertenencia con sus sectores de origen. La idea de vergonzante, conllevaba la percepción de lo impropio de la situación. Por tanto, esos pobres recibieron un tratamiento diferente, en especial, se trató de una asistencia que se hizo disminuyendo su visibilidad. En 1938, la asociación de hombres católicos de la Catedral metropolitana, planeó organizar una caja de socorros para pobres vergonzantes, lo que demuestra la vigencia de esta categoría de pobre. La nota estuvo a cargo del doctor Jerónimo M. González quien expresaba: *“El pobre vergonzante, así, o poco menos, disimulado en medio del común de las gentes, vive su vida de pobreza angustiada lindando a veces con la miseria, y no obstante lo afligente de su situación, muy digna y merecedora de socorro, no tiene por lo común quien le encuentre en el camino de la caridad, porque los que a esta gran virtud le ofrecen tributo de acción hallan su campo de actividades entre los menesterosos de otra especie y condición. Es así cómo por obra*

²⁰⁶ Diario de Sesiones de la Cámara de Senado de la Provincia de Córdoba, 10-11/6/30, p. 405-406

*de esta última circunstancia nacen las obras de auxilio para los pobres mendicantes [...]”*²⁰⁷ La vigencia de una concepción moral de la pobreza fue la que sustentó la atención de los pobres vergonzantes y su trato diferenciado.

A pesar de que siguieron existiendo asociaciones destinadas a atender a esta categoría de pobre, comenzaron a ser fuertemente discutidas en su legitimidad. Esto se puso en evidencia a través de críticas a las obras destinadas a los pobres vergonzantes. En 1932, como respuesta al pedido de donación del terreno de la Sociedad el Hogar y Ayuda Social, el sector socialista de la cámara de diputados discutió el valor de esta obra. Al tratar el despacho, el diputado Corzo señaló: “[...] *es decir, que con esta sociedad, se tendría creada una nueva categoría social, no obstante la profunda división existente, entre la clase trabajadora y la clase rica y parasitaria, tendríamos así la de los ricos en desgracia, que a pesar de haber sido víctimas, del egoísmo individualista, de los vicios y lacras que corroen a la actual sociedad burguesa, quieren mantenerse en una situación de espectabilidad inconfundible e inconfundida.*”²⁰⁸ En un debate sobre el presupuesto para 1938, el diputado Risso Patrón señaló: “*Desde mi punto de vista, yo no creo que la Honorable Cámara pueda sancionar subvenciones para instituciones, una de cuyas principales misiones consiste en conservar y mantener vicios y defectos sociales. Para mí, señor presidente, la pobreza no es una vergüenza; para mí es inconcebible el pobre vergonzante y si lo hay, creo que es obra social destruir en su alma el prejuicio de la vergüenza por su pobreza. Eso es obra social señor presidente: hacer comprender a ese espíritu, que considera la pobreza como una ignominia, como un baldón, que ésta es, por el contrario, una virtud.*”²⁰⁹

A pesar de las diferencias fundamentales de estas críticas, las mismas pusieron de manifiesto deslizamientos en la concepción sobre la pobreza que no resultaron de una situación de minoridad, de incapacidad para subvertir las necesidades de la vida, sino de desajustes ligados al mercado de trabajo. En ese período, como veremos más adelante, la construcción más general de un sujeto de las políticas sociales públicas basado en la expansión de la condición salarial modificó paulatinamente la connotación moral de la pobreza.

Pero especialmente esas críticas formaron parte de un conjunto más general de discursos que deslegitimizaron las formas de tratamiento de la cuestión social basadas

²⁰⁷Los Principios 22/2/38, p. 2

²⁰⁸Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 20/9/33, p. 689.

²⁰⁹Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 13/12/37, p. 1428-1429.

exclusivamente en técnicas de reparación y caridad. En 1933, el diputado antipersonalista Tomas Varsi, médico-político, proponía crear comedores para alimentar a la creciente población golpeada por los efectos de la crisis económica, justificando el carácter de su iniciativa caritativa por la emergencia del momento: *“Al enunciar esta idea de los comedores populares, lo hice de una manera tal, que se disimule la faz verdaderamente antipática que tienen estas iniciativas como es el de hacer limosnas a nuestros semejantes. Por eso yo, en la parte pertinente de mi proyecto decía que se invitaba a los necesitados. Lo hacía en esa forma para disimular un poquito la faz vergonzante del asunto y que generalmente la misma prensa fustiga por el hecho de que se dice que al pueblo no hay que darle limosna, sino trabajo ante todo.”*²¹⁰

Lo que sustentaban esos cuestionamientos era un desplazamiento de la concepción de la asistencia social como ayuda graciable a una que la concebía como una responsabilidad de la sociedad en su conjunto. En este clima y contexto general de modificaciones debe insertarse también la actividad de los mismos sectores católicos, quienes, formados en la doctrina social de la Iglesia, en especial a partir de las encíclicas como *Rerum Novarum* de 1891, se consolidaron en los años treinta. En este sentido, actores como la Acción Católica o el periódico del Arzobispado, *Los Principios*, muestran cómo entre los sectores más tradicionalistas tomaban fuerza las concepciones sociales del catolicismo, que propugnaban por un cambio en las formas de tratamiento de la cuestión social.²¹¹ El discurso católico incluía los conceptos de justicia social y caridad:

“Si se cuida de que jóvenes caritativas confeccionen prendas de vestir para darlas a los niños pobres; si se envía a la sierra o al mar a niños débiles; si a vuestra vista y con vuestra dirección fundáis una escuela doméstica; si procuráis al obrero mayor salud por medio de mayor higiene, más alegría por medio de más arte, mayor paz por mayor moralidad, hacéis obras benéficas.

Si fundáis un sindicato que esté dirigido por sus socios, que defiendan sus derechos, que perciban sus cuotas a fin de repartirlas en caso de paso [sic]; si establecéis una mutualidad profesional y familiar que socorra a los socios en caso de enfermedad; si instituís una caja rural que preste a los socios con fianza; si juntáis familias cristianas para que sin intermediarios compren directamente comestibles y los

²¹⁰ Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 19/9/33, p. 660.

²¹¹ ZANATTA, Loris (2002): *Del Estado liberal a la nación Católica. Iglesia y ejército en los orígenes del peronismo, 1930-1943*, Universidad Nacional de Quilmes, Bs. As.

repartan entre sí en las mejores condiciones; si formáis una caja de paro, que los obreros sostengan y administren, entonces realizaréis obras de organización social.

Estas obras se caracterizan por la previsión; sostienen al que está de pie, le ayudan a levantarse si está caído; lo hacen capaz de bastarse a sí mismo y cooperar al bien general; provocan la cooperación de los socorridos; excitan su esfuerzo personal; no lo llevan, sino más bien le muestran el camino para que anden por sus propios pies; ayudan a ayudarse. La obra social previene la necesidad para que no sobrevenga; la benéfica la remedia cuando ha sobrevenido. La primera podría compararse con la higiene; la segunda a la medicina. No creáis haber cumplido con vuestro deber cuando hayáis determinado dar limosna al pobre que se oculta o que perece en su camino. Venir en su ayuda, consolarle, ayudarlo, es cosa saludable y meritoria. Pero junto con esto, ponerlo al abrigo de la necesidad, prevenir el mal, alejando sus causas, es cosa mejor aún.

Siempre habrá ancianos abandonados y serán necesarios asilos abiertos por la caridad para recogerlos; pero habrá menos si se tiene más cuidado en proporcionarles, cuando trabajan, condiciones de retiro que les pongan, en su ancianidad, al abrigo de la necesidad y si prevén para sus hijos condiciones de vivienda que les permitan cuidar la vejez de sus padres. Siempre habrá pobres, víctimas de sus malas pasiones, de su falta de sentido práctico o prodigalidad; pero habrá menos si se gasta una parte de nuestro dinero en ayudarles en seguida, en desarrollar al principio la [sic] instituciones y las obras susceptibles de curarles y defenderles contra ellos mismo, de hacerles cobrar el hábito y el gusto del orden, del trabajo, la limpieza; en interesarse en una organización de asistencia por el trabajo, en una sociedad de casas baratas, de escuelas de enseñanza familiar y doméstica, esto es más sabio más útil, que extenderse en recriminaciones contra la incapacidad del mundo obrero para llegar a ser sobrio, económico y trabajador. De aquí la importancia que tiene estas obras sociales.”²¹²

Expresiones que articulaban una crítica a las prácticas meramente reparatorias de la condición de pobreza y propugnaban en cambio actuar sobre sus causas con políticas de previsión. En definitiva, es necesario señalar que los cambios en las concepciones sobre la acción benéfica encontraron un fuerte sustento en los mismos sectores católicos, los que, abrevaron en el catolicismo social y contribuyeron a la construcción de un consenso sobre la justicia social como principio armonizador de la sociedad.

²¹² [Subrayado propio] Los Principios, 10/1/36, p.2.

El financiamiento del modelo benéfico-asistencial

Las fuentes de financiamiento de las obras de beneficencia procedieron de distintos orígenes. Por un lado, la acción particular a través del aporte de las socias, las herencias, donaciones, la realización de colectas, rifas, ferias de plato y bailes. Además, otra forma de ayuda particular consistió en la prestación de servicios ad-honorem por parte de médicos, maestras y religiosas. Por otra parte, los asilos, escuelas y hospitales generaron fondos por medio del establecimiento de tarifas para quienes pudieran pagarlos, ofreciendo a cambio servicios especiales y pensionados. Sin embargo, la parte más sustancial de los fondos provino de subvenciones y subsidios estatales que fueron a lo largo del período el canal de financiación más importante.

Es difícil establecer el volumen de ingresos y las fuentes de ingresos de las sociedades de beneficencia, porque para ello se cuenta con documentación oficial, que más allá de su discontinuidad, tiene problemas en sus condiciones de producción. En este sentido, fueron informes dados por las asociaciones al Estado y pudieron estar condicionados por distintos intereses. Por ejemplo, en algunos casos, se buscó mostrar una situación de crisis para requerir mayores ingresos por parte del Estado o, contrariamente, destacar una situación inversa para justificar su independencia económica. En este sentido, la sociedad que administraba el Hospital Español incluyó como parte de sus gastos los sueldos de los profesionales que trabajaban ad-honorem, una forma de aumentar el monto de los ingresos invertidos en servicios gratuitos para justificar un aumento de la subvención provincial.²¹³ Con las limitaciones señaladas, los gráficos 2, 3, 4 y 5 sintetizan los ingresos de cuatro establecimientos sanitarios cordobeses.²¹⁴

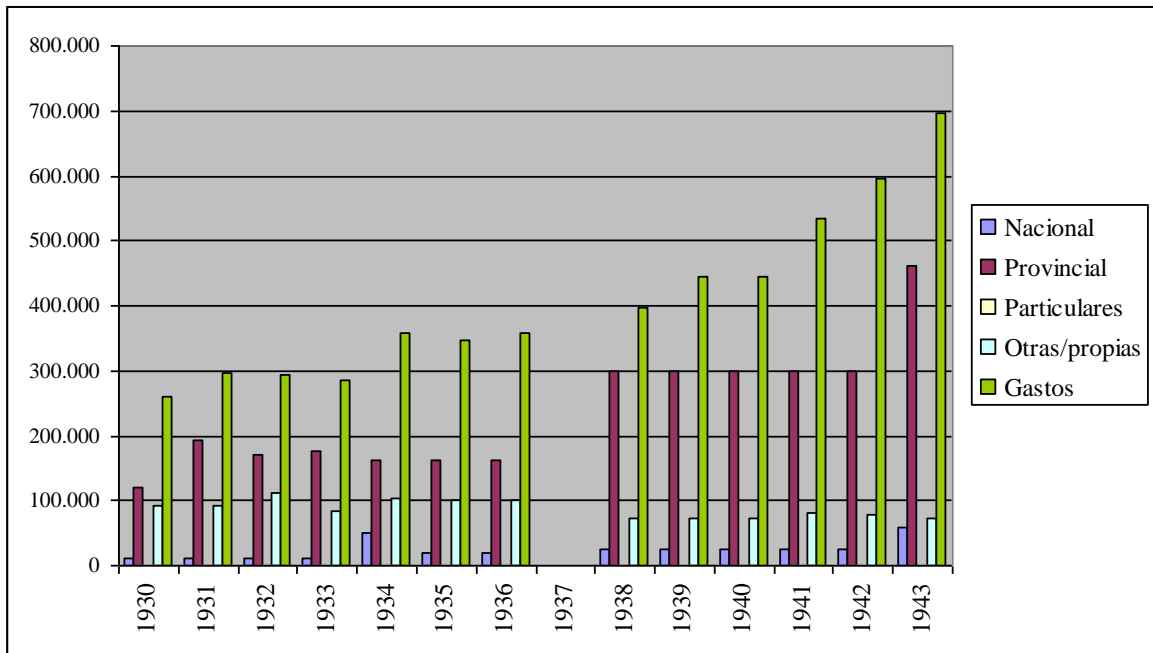
En lo que hace a los ingresos del Hospital San Roque, éstos fueron creciendo a partir del año 1938 estabilizándose entre 397.000 y 405.000 hasta 1943, año en el que se incorporaron los gastos del hospital en el presupuesto provincial. La importancia de los fondos propios fue producto de las rentas de las tierras en Pampa de Olaén, originarias del legado del Obispo Salguero. Sin embargo, los recursos de esa procedencia fueron perdiendo importancia relativa en el transcurso de los años, de un 41% en 1930 a 36% en 1936, hasta un 12% en 1942, con un descenso importante a partir de 1938, fecha en que aumentó el monto de los ingresos provenientes del erario provincial, que se

²¹³ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, tomo 45, 1942, 14/8/42, fs. 469r-470r.

²¹⁴ Observaciones: Dentro de la variable Otras y propias, incluimos las donaciones y las rentas propias, y en los casos en que se realizó un subsidio por parte de la universidad lo incluimos dentro de Nacional.

incrementaron aproximadamente del 54% al 74 y 75%, entre 1938 y 1942. En relación a la subvención nacional, ésta se mantuvo en un nivel bajo durante todo el período: entre un 4 y 6% a lo largo de la etapa con un pico de 16% en 1936 y un aumento al final del período del 10%.

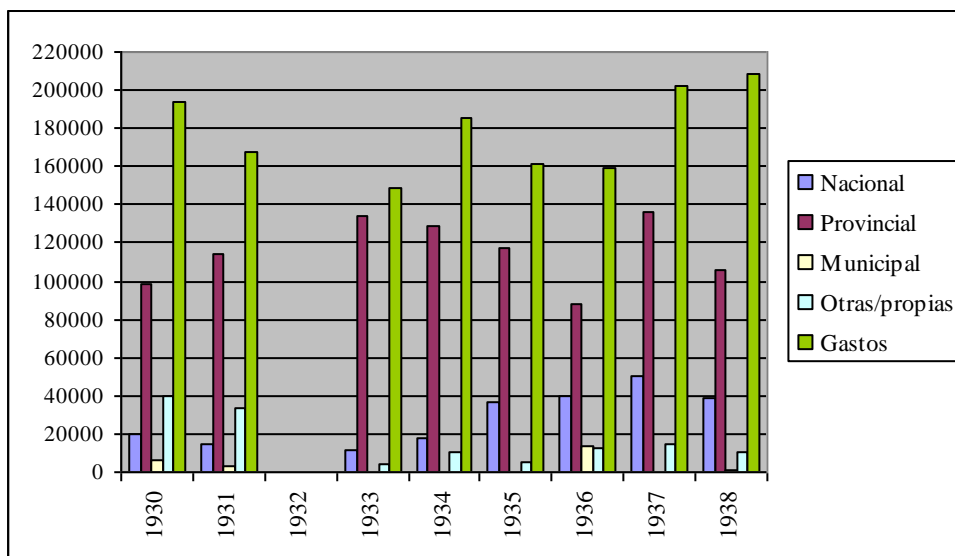
Gráfico 2. Origen del financiamiento y gasto total del Hospital San Roque, 1930-1943



Elaboración propia. Fuente: Anuario Estadístico de la Provincia de Córdoba, años 1930-1943.

En lo que hace al Hospital Misericordia, nuevamente se muestra la importancia de las subvenciones estatales en el financiamiento de los establecimientos. Las de origen provincial oscilaron en un porcentaje aproximado entre el 59 y el 74 % a lo largo de la década, con dos picos en 1933 y 1934 del 89 y 82% respectivamente. La subvención nacional se mantuvo entre el 8 y el 11% hasta 1934, año en que superó ese nivel hasta 1938 con cifras que rondaron entre el 23 y el 26%. Finalmente, en lo que hace a los ingresos propios, éstos sufrieron una significativa disminución a lo largo del período pasando del 20 y 24% en los dos primeros años, a un 3 % en 1933 y un máximo de 8% en 1936.

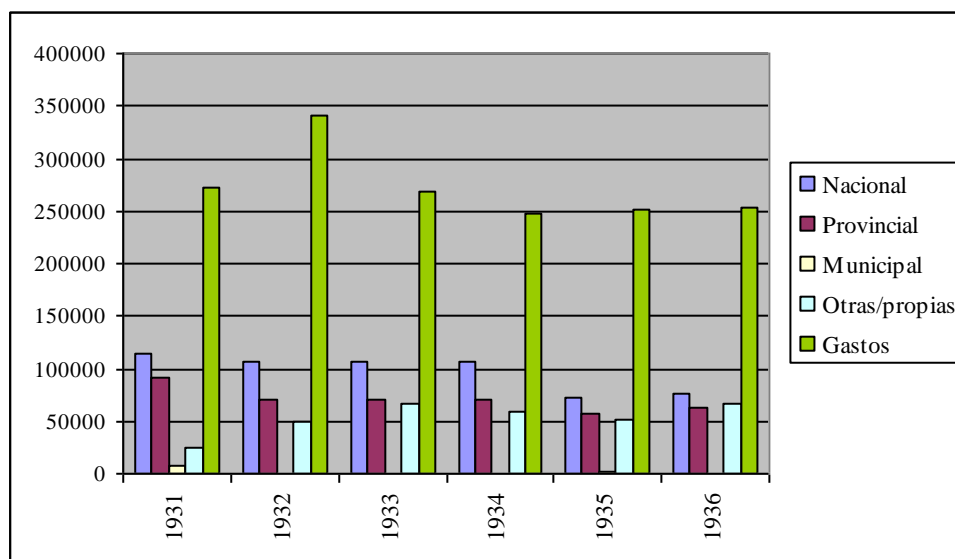
Gráfico 3. Origen del financiamiento y gasto total del Hospital Misericordia, 1930-1938.



Elaboración propia. Fuente: Anuario Estadístico de la Provincia de Córdoba, años 1930-1939.

Con respecto al Hospital Tránsito Cáceres de Allende, las subvenciones estatales siguieron teniendo importancia pero con una mayor presencia de las de origen nacional. Éstas en general se mantuvieron en los seis años con que contamos con información, entre el 48% y el 37%, en 1931 y 1936 respectivamente. También se dio una disminución de las subvenciones provinciales de un 38% en 1931 a un 31% en 1936. Estas rebajas fueron compensadas con un incremento en la importancia relativa de los fondos propios que pasaron de representar un 11% de los ingresos a un 32% en 1936, proceso que fue acompañado con un estancamiento de los gastos y un pequeña disminución a partir de 1933.

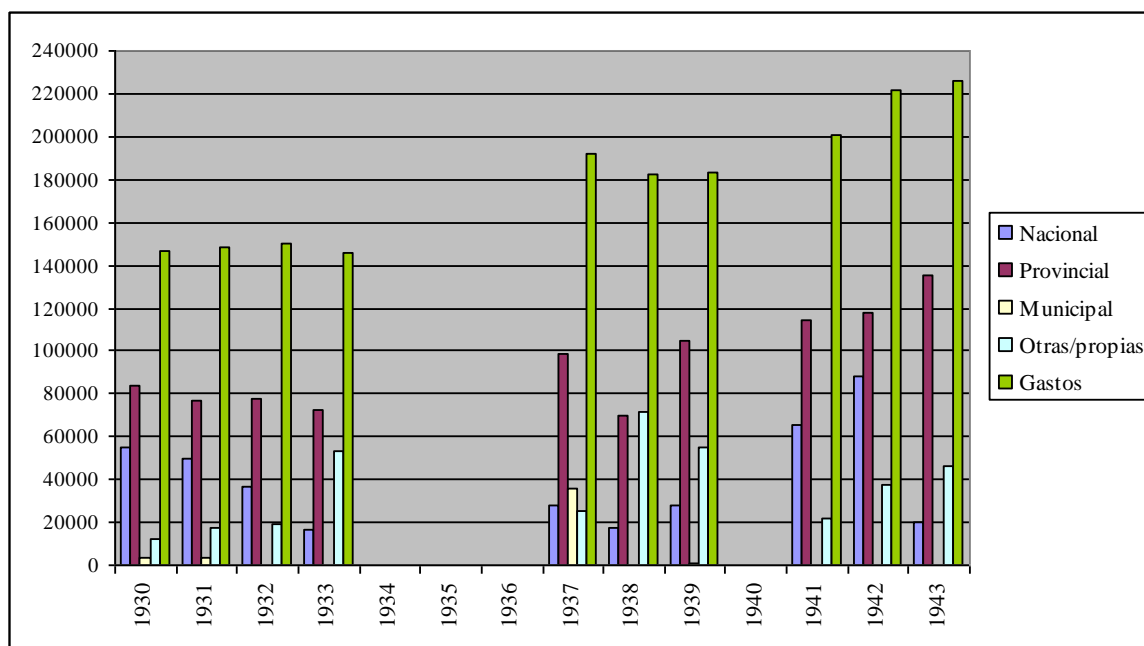
Gráfico 4. Origen del financiamiento y gasto total del Hospital Tránsito Cáceres de Allende, 1930-1936.



Elaboración propia. Fuente: Anuario Estadístico de la Provincia de Córdoba, años 1930-1936.

Finalmente, los gastos del Hospital de Niños evidencian una tendencia al crecimiento a partir de 1937. Las subvenciones de origen nacional tuvieron una tendencia más bien errática, con variaciones entre el 36% y el 10% a lo largo del período. En cambio, en lo que hace a la subvención provincial, si bien se dio un aumento absoluto de los ingresos de este origen, se mantuvieron en valores relativos entre un 50% y 58% de los ingresos totales. En el caso de las entradas propias, incluyendo donaciones, tuvieron variaciones anuales entre el 8 y el 45%, producto de donaciones ocasionales.

Gráfico 5. Origen del financiamiento y gasto total del Hospital de Niños, 1930-1943.



Elaboración propia. Fuente: Anuario Estadístico de la Provincia de Córdoba, años 1930-1943.

El análisis precedente permite aseverar la importancia de las subvenciones estatales dentro del conjunto de recursos de los establecimientos asistenciales de beneficencia. A su vez, los guarismos muestran que en su mayoría los ingresos propios no fueron muy importantes y nunca superaron el 50% de los ingresos. En el caso del Hospital San Roque y el de Niños -para los que contamos con una serie más completa entre 1930 y 1943-, los ingresos aumentaron a lo largo del período, una buena parte de los mismos debido al crecimiento de la subvención provincial.

En definitiva, a pesar de las variaciones señaladas, una parte importante de los gastos de los establecimientos fueron atendidos por medio de subvenciones y subsidios públicos. Respecto a otras asociaciones de beneficencia, en el caso del Hospital de Alienadas, dirigido por la Sociedad de Beneficencia, el 56%, o sea 35.000 pesos, de un promedio de ingresos, entre 1940 y 1941, cercanos a los 62.000 pesos, fueron del propio establecimiento, provenientes del pensionado pagado por internas distinguidas. De todos modos, en esos mismos años, el 44% de los fondos correspondieron a los poderes públicos: 21% aportado por la universidad que usufructuaba un espacio para su cátedra de psiquiatría, un 10% por la nación y un 13% por la provincia. En el caso de la Casa Cuna, entre 1938 y 1939, tuvo un promedio de gastos de 135.000 pesos. Los mismos fueron financiados en un 40 % con una subvención provincial, un 36 % con una

subvención nacional y en un 23% con ingresos propios.²¹⁵ En la tabla 9, correspondiente al año 1941, se describen los ingresos en concepto de subvenciones y gastos totales de distintas asociaciones.

Tabla 9. Subvenciones y Gastos de Asociaciones de asistencia social de la ciudad de Córdoba, 1941.

Establecimientos	Subvenciones			Gastos totales
	Nacional	Provincial	% sobre los gastos	
Dispensario Patronato de Leprosos	-	1.800,00	24%	7.565,85
Comité Pro Defensa del Niño	6.000,00	12.000,00	62%	29.237,00
Lazareto del Perpetuo Socorro	5.000,00	3.600,00	78%	11.070,00
Cruz Roja	-	2.400,00	29%	8.330,00
Asilo de Mendigos	6.572,00	18.000,00	54%	45.560,00
Asilo Maternal de la Inmaculada Concepción	971,00	3.240,00	44%	9.593,00
Asilo de María Inmaculada	1.635,00	3.960,00	60%	9.325,00
Asilo de San Luis Gonzaga	1.628,00	1.200,00	34%	8.244,00
Asilo Maternal de la Sagrada Familia	-	1.200,00	25%	4.776,00
Asilo de Madres del Sagrado Sacramento	-	1.200,00	10%	12.000,00
Asilo de Pobres Vergonzantes	1.270,00	1.920,00	53%	6.000,00
Asilo Hermanas Concepcionistas de B.G.	1.200,00	1.200,00	21%	11.190,80
Asilo Maternal del Norte	3.045,00	960,00	92%	4.358,00
Taller Hijas de María y Santa Filomena	1.161,90	600,00	80%	2.215,75
Hermanas Enfermeras Franciscanas	2.857,00	960,00	24%	15.600,00
Ejército de Salvación	-	1.545,00	30%	5.075,32

Elaboración propia. Fuente: A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, tomo 45, año 1942, 14/8/42, 468r-496r.

El promedio de porcentaje de las subvenciones sobre los gastos totales de esas instituciones era de un 45%, lo que evidencia que un porcentaje significativo de la asistencia social fue cubierta por el Estado, nacional y/o provincial. De todos modos, ese porcentaje encubrió realidades muy dispares que no permiten generalizaciones. En efecto, en ese universo había establecimientos que sólo cubrían el 10% de sus gastos por medio de subvenciones hasta otros que alcanzaron entre el 78% y el 92% de los gastos. De todos modos, en todos los casos existió un piso de entre un 20% y un 25% de los gastos financiados con fondos públicos.

Los recursos invertidos en beneficencia se justificaron en el reconocimiento del papel social que jugaron estas organizaciones, y, a su vez, como señala Beatriz Moreyra, fue una estrategia de los mismos dirigentes políticos que procuraron disminuir

²¹⁵ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, tomo 45, año 1942, 14/8/42, 468r-496r.

el gasto público social canalizándolo a través de los particulares.²¹⁶ Esta interdependencia configuró un modelo mixto de asistencia social que se basó en el financiamiento estatal y la actividad privada.

Una cuestión fundamental relativa al financiamiento de estas organizaciones y que no debe ser obviada, estuvo relacionada con la coyuntura económica del período y el aumento de las demandas de salud propias de una ciudad en crecimiento. En especial, durante las dos crisis que marcan sendos límites de este trabajo, las organizaciones atravesaron permanentes dificultades para recabar fondos de los particulares, como así también para obtener la asignación regular de recursos del poder público. Esto se tornó más grave frente al crecimiento continuo de las demandas sociales que fue necesario satisfacer, para lo que se requirieron nuevas fuentes de ingresos. En 1940, se aludió sobre la situación dificultosa que atravesaban los establecimientos de caridad: *“Y las sociedades de beneficencia están agobiadas. Nacidas en una ciudad pequeña, para cubrir las necesidades lógicas de su población, se encuentran con que tienen que afrontar las de una ciudad enorme, con muchísimas más demandas de las que la modestia de sus medios permite. Más aún; la buena voluntad, el desinterés y el esfuerzo de las sociedades de benéficas, chocan con la incomprensión de los políticos, que no responden a sus pedidos de ayuda en la medida de lo necesario.”*²¹⁷

El agravamiento de la situación financiera, llevó a algunos establecimientos a crear tarifas para acceder a sus servicios. En 1938, en el hospital de Niños se cobró una cuota mínima y en el San Roque se estableció una tarifa de 0, 50 a un peso en los consultorios externos y de dos pesos por el derecho de cama.²¹⁸ Estas tarifas se eliminaron ese mismo año luego que se votaron en las cámaras legislativas sendos aumentos en sus subvenciones. De hecho, la iniciativa de este tipo de prácticas correspondió al hospital universitario. En ese sentido, el Clínicas estableció una tarifa de la que estuvieron excluidos aquellos que demostraron su condición de pobreza.²¹⁹

Además, en variadas oportunidades, los hospitales no pudieron inaugurar sus salas por falta de recursos, ya fuera para su amoblamiento o mantenimiento. Así, por ejemplo, a comienzos del período en estudio, el Hospital San Roque contaba con 150 camas por las que recibía una subvención provincial de 120.000 pesos y una nacional de 12.000 pesos. Pero la construcción de nuevos pabellones hizo aumentar la atención de

²¹⁶ MOREYRA, Beatriz I. (2001): “La política social: caridades, Estado...op.cit., pp. 241- 276.

²¹⁷ Los Principios, 17/4/40, p.4.

²¹⁸ Los Principios, 13/1/38, p. 2.

²¹⁹ Los Principios, 22/6/33, p. 2; La Voz del Interior, 30/6/33, p. 3.

los servicios a 250 camas por lo que la provincia aumentó su subvención a 192.000 pesos. Para 1932, la reducción del presupuesto provincial implicó el recorte de la subvención a 162.000 pesos, lo que dejó al hospital sin los recursos necesarios para mantener las nuevas salas,²²⁰ las que pudieron habilitarse por la contribución de un industrial local, Minetti, quien ofreció mantener las nuevas cinco salas durante tres meses hasta que se obtuviera una solución definitiva.²²¹ Una situación similar atravesó el Hospital Misericordia. En 1930, dos nuevos pabellones se construyeron con una subvención nacional pero carecieron de moblaje. En su procura, los periódicos pusieron en marcha una colecta con la que se sufragó los costos de amoblamiento. De todos modos, en 1931, 20 camas de los nuevos pabellones no se habilitaron por falta de fondos para su mantenimiento. Recién en 1932 se inauguraron con el producto de una subvención de la provincia a cambio de asegurar diez camas para internar a los enfermos que provenían del dispensario antituberculoso provincial.²²²

En síntesis, durante esos años, el sistema de asistencia social se apoyó fuertemente en el financiamiento estatal. Como hemos visto, una proporción importante de los ingresos consistieron en subvenciones y en muchos casos su infraestructura y el equipamiento dependieron de la obtención de subsidios públicos. Esta dependencia determinó que toda iniciativa asistencial nacida del ámbito privado, se encontrara fuertemente entrelazada con los procesos políticos y fuera afectada por las decisiones y políticas estatales. En este sentido, los cambios operados en la esfera estatal impactaron a lo largo de la década en el modelo benéfico asistencial.

La relación Estado-modelo benéfico asistencial

Desde comienzos del siglo XX y a largo de los años treinta y comienzo de los cuarenta, existió una verdadera interdependencia entre el Estado y los actores de la sociedad civil en el campo de la asistencia social. Esta relación se manifestó de diversas formas, a través del financiamiento estatal a los establecimientos y sociedades de beneficencia, la concesión de exenciones impositivas, las donaciones de bienes públicos y la articulación de las instituciones estatales con los establecimientos privados.

Para los años previos a la década del treinta, Beatriz Moreyra ha destacado la existencia de una política social sin Estado, de carácter residual que no comprometió al

²²⁰ A.G.P.C. Ministerio de Gobierno, tomo 40, año 1936, fs. 1 r-3r.

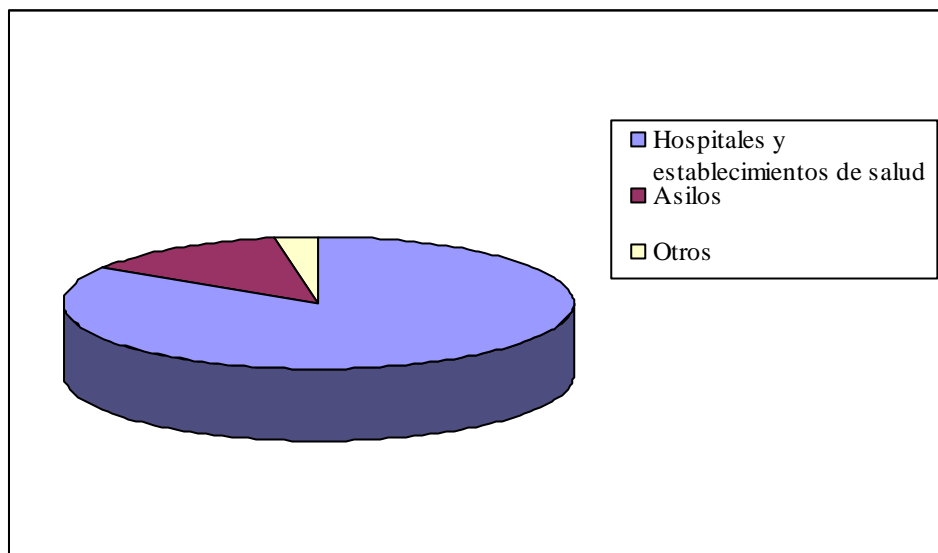
²²¹ Los Principios, 28/5/32, p. 1.

²²² Los Principios, 29/1/32, p. 1.

Estado o sólo lo hizo mediante políticas de reglamentación y control.²²³ El fundamento último de este vínculo fue la existencia de una relación de mutua necesidad. La acción social de estas asociaciones permitió al Estado canalizar las crecientes necesidades sociales y, a su vez, constituyó un medio para limitar el gasto público social. A la vez, como vimos, sin el Estado como principal benefactor del modelo benéfico éste no habría podido financiar las obras que desarrollaba.

Como señalamos, la mayor parte de los ingresos de los establecimientos de salud correspondieron a subsidios del poder público; a su vez, éstos constituyeron el principal destino de las subvenciones provinciales.

Gráfico 6. Promedio de subvenciones provinciales, según su finalidad, en la ciudad de Córdoba, 1932-1943.



Elaboración propia. Fuente: Leyes de presupuesto, años 1932-1943. Compilación de Leyes de la Provincia de Córdoba, años 1932-1942.

En la siguiente tabla se analizan los montos presupuestados por las leyes provinciales para subvenciones a los establecimientos de asistencia social en la ciudad de Córdoba.

²²³ MOREYRA, Beatriz I. (2001): “La política social: caridades, Estado...op.cit., p. 244.

Tabla 10. Monto de las Subvenciones provinciales en la ciudad de Córdoba, 1932-1943.

	Hospitales y establecimientos de salud		Asilos		Otros		Totales	
	Número	Gasto	Número	Gasto	Número	Gasto	Número	Gasto
1932	8	455.822,40	11	92.712,40	10	16.456,80	29	564.991,60
1933	8	455.796,00	11	92.664,00	11	18.540,00	30	567.000,00
1934	8	438.840,00	12	88.800,00	11	17.040,00	31	544.680,00
1935								
1936	9	447.240,00	13	92.880,00	12	19.320,00	34	559.440,00
1937								
1938								
1939	10	658.400,00	9	86.400,00	10	17.460,00	29	762.260,00
1940								
1941	11	652.200,00	9	86.400,00	11	17.460,00	31	756.060,00
1942	12	664.800,00	10	84.240,00	14	21.840,00	36	770.880,00
1943	12	738.000,00	13	86.520,00	16	27.120,00	41	851.640,00

Elaboración propia. Fuente: Leyes de presupuesto de la provincia de Córdoba, años 1932-1943. Compilación de Leyes de la Provincia de Córdoba, años 1932-1942.

La tabla muestra que entre 1932 y 1943 se produjo un aumento del 29% en el rubro de subvenciones así como del número de establecimientos subvencionados. En cuanto a la distribución funcional, las subvenciones a hospitales crecieron en un 33%, las destinadas a otras instituciones el 41% y las correspondientes a los asilos experimentaron una disminución del 7%. Es decir, los establecimientos de salud acumularon la mayor parte de las subvenciones provinciales. La tabla 11, de la página siguiente, detalla la variación anual de los montos de las subvenciones a los hospitales y establecimientos de salud de la ciudad capital.

Tabla 11. Monto de las subvenciones provinciales destinadas a hospitales y establecimientos de salud de la ciudad de Córdoba en las leyes de presupuesto, 1932-1943.

	1932	1933	1934	1936	1939	1941	1942	1943
Hosp. Misericordia	115.236,0	115.236,0	109.440,0	115.440,0	120.000,0	120.000,0	120.000,0	120.000,0
Hosp. de Niños	73.332,0	73.332,0	69.600,0	69.600,0	96.000,0	108.000,0	120.000,0	192.000,0
Hosp. San Roque	167.616,0	167.616,0	162.000,0	162.000,0	320.000,0	300.000,0	300.000,0	300.000,0
Hosp. Tránsito Cáceres de Allende	78.570,0	78.564,0	74.520,0	74.520,0	79.200,0	79.200,0	79.200,0	79.200,0
Hosp. Español	8.148,0	8.148,0	7.200,0	7.200,0	14.400,0	14.400,0	14.400,0	14.400,0
Hosp. Italiano	3.492,0	3.492,0	3.000,0	3.000,0	6.000,0	6.000,0	6.000,0	6.000,0
Asilo de Lazarientos	3.142,8	3.132,0	7.200,0	7.200,0	3.600,0	3.600,0	3.600,0	3.600,0
Asilo de Dementes (Hospital)	6.285,6	6.276,0	5.880,0	5.880,0	4.800,0	4.800,0	4.800,0	4.800,0
Cruz Roja				2.400,0	2.400,0	2.400,0	2.400,0	2.400,0
Comité Pro Defensa del Niño					12.000,0	12.000,0	12.000,0	12.000,0
Disp. Patronato de Leprosos						1.800,0	1.800,0	3.000,0
Disp. San Vicente de Paul							600,0	600,0
TOTALES	455.822,4	455.796,0	438.840,0	447.240,0	658.400,0	652.200,0	664.800,0	738.000,0

Elaboración propia. Fuente: Leyes de presupuesto de la provincia de Córdoba, años 1932-1943. Compilación de Leyes de la Provincia de Córdoba, años 1932-1942.

Los guarismos transcriptos evidencian un aumento significativo del monto de las subvenciones entre 1936 y 1939. El incremento producido se debió en forma clara a dos hospitales, el San Roque y el Hospital de Niños. De hecho, en 1938, Sabattini aumentó las subvenciones de ambos establecimientos, luego de conversaciones con sus respectivos directores sobre las condiciones existentes en la prestación de los servicios gratuitos. El fundamento del poder ejecutivo sabattinista fue el de asegurar una atención considerada indispensable para la población local. En el resto de los establecimiento no se dieron cambios significativos, sí se establecieron algunas nuevas asignaciones como la del Comité Pro Defensa del Niño, una institución con varios consultorios para la atención médica de la infancia.

Si bien los montos de los presupuestos nos dan una idea de lo que el Estado planeó invertir y de la importancia dada a ese rubro, debemos tener en cuenta que existió un brecha entre lo que se proyectó y la práctica concreta. En ese sentido, las relaciones alrededor de las subvenciones entre el poder público y las asociaciones de beneficencia no fueron tan armoniosas. Uno de los problemas recurrentes consistió en la

falta de fondos suficientes para la atención de los establecimientos y/o en el atraso en el pago de las subvenciones.

Durante el período de crisis económica, las reducciones de gastos, las rebajas en las subvenciones y las demoras en el cobro afectaron el desenvolvimiento de los establecimientos. En esas situaciones, las asociaciones, crecientemente dependientes del poder público, vieron dificultadas sus posibilidades de mantener los establecimientos asistenciales. En 1932, se señaló que la situación del Lazareto del Perpetuo Socorro era crítica dado que el gobierno no pagaba el subsidio y la municipalidad se lo había retirado. La nota en el periódico advertía sobre las consecuencias de esa situación. De no mediar una ayuda urgente de los poderes públicos la sociedad cerraría el establecimiento con el consiguiente peligro para toda la sociedad de que las enfermas, focos de contagios, quedaran libres por las calles de la ciudad.²²⁴ En 1936, la Sociedad de Beneficencia advirtió que clausuraría todos los establecimientos que mantenía porque estaban atrasados tanto el subsidio nacional como el provincial, por eso advirtió sobre las consecuencias de una medida de ese tipo: *“Dentro de pocos días, las doscientas enfermas bacilosas del Sanatorio de la Misericordia, deberán ser desalojadas y quedarán en el mayor desamparo en las calles, por la incomprensión oficial, exhibiendo los estragos de su mal, empeorando en su estado y constituyendo focos peligrosísimos de propagación; dentro de pocos días también, los alienados y ancianos impedidos del asilo de General Paz tendrán por fuerza que ser arrojados a la vía pública, en el rigor pleno de la estación invernal; centenares de enfermitos quedarán también en la más horrible indigencia.”*²²⁵

Es interesante como se puso en evidencia la relación de interdependencia existente entre el Estado y las asociaciones de beneficencia. Si bien éstas dependieron de los fondos estatales, el Estado, a su vez, apelaba a éstas para atender la salud y la asistencia social. Pero, esta interdependencia, también se manifestó en la definición de programas sanitarios estatales que implicaron la articulación de la infraestructura privada y pública.

Durante el gobierno de del Castillo, el gobierno provincial requirió un nuevo espacio para asilar a los enfermos psiquiátricos dado el cierre del Open Door de Oliva. Por ello decidió aumentar la subvención del Hospital de Alienadas para que atendiera a

²²⁴ Los Principios, 30/4/33, s/p.

²²⁵ Los Principios, 12/7/36, p. 3.

las mujeres remitidas por el gobierno. La provincia, en cambio, abrió un sanatorio psiquiátrico para hombres.

Sin embargo, no sólo frente a coyunturas críticas el gobierno articuló sus respuestas mediante la complementación con las instituciones asistenciales. En 1932, al inaugurarse el nuevo gobierno demócrata, se estableció una asignación mensual al Hospital Misericordia para que en dicho hospital fueran internadas las enfermas graves del dispensario antituberculoso central, creado por la intervención militar. Asimismo, pocos años después, el gobierno demócrata y, posteriormente, el radical, utilizaron el dispensario de leprosas del Perpetuo Socorro para organizar un sistema de atención a la lepra. El lazareto de las conferencias vicentinas atendió a las mujeres, el gobierno provincial a los de sexo masculino, organizando un sistema de atención en que los dos centros urbanos se definieron como dispensarios de atención primaria y de tránsito de enfermos graves hacia el asilo nacional de San Francisco del Chañar, inaugurado en 1939. Por tanto, en esos años, un Estado provincial que comenzó a articular nuevas funciones sociales se insertó en la trama de organizaciones benéficas asistenciales con las cuales se complementó.

De todos modos, es importante señalar que si bien se dio un proceso de colaboración entre el modelo benéfico asistencial y el Estado, durante esos años también se dieron otras tendencias. Por un lado, desde el poder público existió un proceso de delimitación de un espacio netamente estatal en lo social; por otro lado, como veremos en el siguiente apartado, los sectores dirigentes comenzaron a propugnar por una intervención creciente en el desenvolvimiento de los establecimientos asistenciales.

A lo largo de esos años, se puso en evidencia que funcionarios y dirigentes políticos eran más reticentes al establecer concesiones a estas asociaciones. Un aspecto de estos cambios se dio a nivel municipal. Producto de la crisis económica, en 1932, la administración demócrata suprimió del presupuesto la mayoría de las subvenciones a las sociedades de beneficencia. Sólo subsistieron aquellas conceptuadas como una retribución por servicios prestados. Dentro de ese marco se mantuvieron las subvenciones al Buen Pastor, mientras existió la prostitución reglamentada, y la asignación al Hospital de Niños para que estableciera un pabellón para el tratamiento de la parálisis infantil. En definitiva, esto constituyó una forma en que si bien el municipio delegó obligaciones, no reconoció formalmente la autonomía y el monopolio privado sobre la asistencia social.

Otra de las medidas que dieron cuenta de estos cambios en las relaciones entre el aparato público y las instituciones de beneficencia, fue la restitución, en 1932, de la administración de las viviendas de Barrio Güemes de la Sociedad el Hogar y la Ayuda social a la municipalidad. La medida, tendiente a mejorar su administración, produjo el rechazo de la Sociedad que planeaba construir viviendas en donde alojar a sus beneficiarios.²²⁶

A nivel provincial, también se dieron procesos similares. En 1939, el Patronato de Presos y Liberados presentó su propio proyecto de reglamentación. Por el mismo, se dispuso que intervendría en toda cuestión relacionada con la ayuda social a los menores de 22 años, readaptación de los presos, la inspección de los institutos de menores, el control del personal y de los recursos. En las correcciones que constan en el documento del ministerio de gobierno, se limitaron las áreas bajo su control, manteniéndose las que correspondieron a asesorar y asistir a los menores y presos.²²⁷ Otro momento de conflicto se produjo en 1941. Al inaugurarse el Asilo de Menores Madres, el gobierno provincial se hizo cargo de su administración, como consecuencia, la comisión del Patronato presentó su renuncia. La decisión fue justificada en que habían recaudado 40.000 pesos para la construcción del establecimiento con la condición de administrarlo.²²⁸ Finalmente, el poder ejecutivo aceptó la dimisión y asumió la administración del asilo.²²⁹ Otro avance estatal sobre el ámbito de la asistencia social limitando se produjo en 1937. En ese año el Patronato de la Lepra solicitó al gobierno de la provincia que se le concediera la administración del dispensario provincial como de su pertenencia. El presidente del Consejo Provincial de Higiene (en adelante CPH), el Dr. Stuckert, señaló que no se podía satisfacer ese pedido porque el establecimiento formaba parte del sistema de atención de la lepra y que “[...] *es una función irrenunciable del Estado la asistencia médica y social de la población, máxime cuando se trata de enfermedades graves tan fácilmente transmisibles, como lo puede ser la lepra.*”²³⁰ Sin embargo, a partir de 1941, se estableció una subvención mensual para el dispensario que finalmente el Patronato abrió por su cuenta. De esta forma, se comenzaron a dar cambios en las formas de asistencia social, en la medida en que los

²²⁶ Para concretar este proyecto la sociedad recibió en donación un terreno de la provincia, para luego realizar distintos pedidos de subsidios a la nación y la provincia. De todos modos, durante el período las casas no fueron inauguradas.

²²⁷ Dto. 43334 A, del 25/10/39, A.G.P.C. Ministerio de Gobierno, tomo 19, año 1939 fs. 121-134.

²²⁸ A.G.P.C. Ministerio de Gobierno, tomo 26, año 1941, 25/10/41, fs. 218.

²²⁹ Por decreto 47523 A se aceptan las renunciaciones, A.G.P.C. Ministerio de Gobierno, tomo 26, año 1941, 219 r.

²³⁰ A.G.P.C. Ministerio de Gobierno, tomo 10, año 1937, 1/7/1937, fs. 1; 8/9/37, fs. 3v.

dirigentes políticos y funcionarios públicos reivindicaron un espacio exclusivo del Estado en lo social.

Las tensiones en el modelo benéfico asistencial y el avance en las propuestas regulatorias del Estado

Si bien a lo largo del trabajo hemos visto fuertes continuidades en el modelo benéfico asistencial en Córdoba, existió a su vez un proceso de estructuración de nuevas instituciones que dieron cuenta de una lenta transición hacia el Estado social. Por un lado, se dieron conflictos a nivel de la organización interna de las asociaciones, producto de la creciente profesionalización y asalarización de la medicina, que incidieron en una mayor regulación estatal. Por otro lado, existió un conjunto de cambios en la estructuración de las políticas sociales estatales que modificaron las formas de articulación entre el Estado y las instituciones de beneficencia. Estos cambios implicaron la creación de instituciones estatales de intervención en lo social, el acceso de los sectores populares a beneficios sociales y los intentos de organizar racionalmente el sistema de salud y asistencia social. Estos procesos, internos y externos, sustentaron en el largo plazo la consolidación de una tendencia hacia una mayor regulación estatal del modelo benéfico asistencial.

Las transformaciones, que implicaron una creciente injerencia del Estado en el ámbito de la asistencia privada, se exteriorizaron en un conjunto diverso de proyectos legislativos que se presentaron a lo largo del período. Sin embargo, ninguno fue aprobado, lo que demuestra que esos años fueron una etapa transición, un período en el que las instituciones del Estado social se estructuraron paulatinamente.

La profesionalización y asalarización de la medicina

En lo que hace a la vida interna del modelo benéfico asistencial, distintas tensiones surgieron en las relaciones entre los diversos actores involucrados en la prestación de los servicios sanitarios. Una de ellas fue la existente en las relaciones entre los profesionales médicos y las comisiones de la élite. En la vida de los establecimientos, las damas intervinieron en las asignaciones de los cargos y esta práctica a lo largo de la década originó conflictos entre médicos y sociedades, producto de la mayor jerarquía que adquirió la carrera hospitalaria y la oposición a que las designaciones se hicieran en forma arbitraria según intereses y preferencias personales. Un proceso que se explica por la consolidación de la salud como un problema público y

por la profesionalización de la medicina.²³¹ Durante el período, los conflictos de este tipo surgieron en el Hospital Avel Ayerza de Marco Juárez, el Hospital de la Caridad de Río Cuarto y el Hospital Vicente Agüero de Jesús María, éste último de la Sociedad de Beneficencia de Córdoba. De hecho, estos conflictos motivaron a los médicos, agrupados en el Círculo Médico, a requerir la intervención estatal en la vida interna de los establecimientos a través de la reglamentación de los servicios médicos.

En 1936, el senador provincial Ferreira Vázquez presentó un proyecto de reglamentación de los servicios de salud. El Círculo Médico estableció una comisión para que lo estudiara. Ésta presentó, finalmente, un proyecto de reglamentación estatal de los hospitales entre los que se encontraron los de beneficencia. Tanto en lo que hace a los hospitales estatales como en los de beneficencia se destacó entre las disposiciones que sus directivos debían ser elegidos por los “[...] médicos que efectivamente prestan servicios en los mismos.”²³² En 1941, el diputado Figueroa, presentó un proyecto de reglamentación de los establecimientos de beneficencia donde se dispuso la adopción de la carrera hospitalaria, el escalafón médico y la implementación de concursos como mecanismo de asignación de puestos.²³³ En 1942, legislador Zinny propuso, en otro proyecto de reglamentación, que los conflictos que se plantearan entre el personal técnico o auxiliar y las sociedades fueran sometidos al arbitraje del poder ejecutivo.²³⁴ En ese sentido, estos intentos de avance regulatorio del Estado respondieron a intereses económicos y sociales de distintos actores de la sociedad, como los de la corporación médica.

Otro de los problemas relativos a la vida interna de los establecimientos estuvo relacionado con el aumento significativo de los laicos y la creciente profesionalidad de los auxiliares de la salud. En 1932, la filial Córdoba de la Cruz Roja fundó una escuela de enfermeras considerando que “[...] estás no son sirvientas sino profesionales colaboradoras del médico.”²³⁵ Hacia finales de la década, también existió una institución similar en la Asociación de Enfermeras Católicas y en el proyecto de construcción del Hospital Córdoba de 1943 se incluyó la creación de una escuela de

²³¹ GONZÁLEZ LEANDRI, Ricardo (2004): “Notas acerca de la profesionalización médica en Buenos Aires durante la segunda mitad del siglo XIX”, en SURIANO, Juan (comp.), *La cuestión social en la Argentina 1870-1943*, Editorial La Colmena, Bs. As., pp. 217-243; BELMARTINO, Susana (2005): *La atención médica argentina...* op.cit.; BELMARTINO, Susana (2006): “¿Estado social o Estado de Compromiso?...op.cit., pp. 111-134.

²³² Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Córdoba, 27/8/36, p. 623.

²³³ Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 25/8/41, pp. 720-721.

²³⁴ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Córdoba, 26-27/ 6/42, pp. 475-481.

²³⁵ Los Principios, 5/10/33, p. 7

enfermeras. Pero este proceso de creciente profesionalización fue acompañado por uno de asalarización de los trabajadores de la salud. En un contexto de mejoramiento de las condiciones laborales, los trabajadores requirieron ser contemplados por las leyes sociales. Así, en 1938, el gobierno sabattinista reglamentó las condiciones de trabajo en los hospitales, estableciendo las jornadas de trabajo, el descanso dominical y el sábado inglés.²³⁶ Con la puesta en vigencia del decreto, se comenzaron a producir conflictos y en el Hospital San Roque hubo resistencias por problemas financieros sólo solucionables si se arbitraban nuevas subvenciones.²³⁷ En 1941, en la cámara de senadores, al debatirse sobre los conflictos laborales en la provincia, la Asociación de Enfermeros, Enfermeras y Anexos denunció las malas condiciones de trabajo en los hospitales y requirió la intervención del Estado a través del Departamento Provincial del Trabajo (en adelante DPT).²³⁸

En síntesis, estos procesos, no sólo significaron cambios en la vida interna de los establecimientos sino que también fueron tensiones que propiciaron una mayor intervención estatal en el funcionamiento del modelo benéfico asistencial.

La dependencia financiera

El otro aspecto que evidencia el avance del Estado sobre el espacio benéfico asistencial fue la mayor dependencia de las asociaciones respecto a los fondos del poder público. Una de las consecuencias de ello, fue el avance del Estado en procura de controlar las formas de inversión de los recursos. Incluso desde algunos sectores políticos, en especial desde el sabattinismo, se consolidó la posición que los establecimientos subvencionados por el Estado debían ser estatizados, dado que en los hechos cumplían sus funciones sociales gracias a las subvenciones. El ministro de gobierno de Sabattini, del Castillo, al tratar el presupuesto para 1939, afirmaba que *“[...] cuando la asistencia social la hace un particular con dineros y subvenciones del Estado, ya sea nacional, provincial o municipal, cuando esos dineros son los del Estado, en un setenta por ciento, yo creo que es un grave error de gobierno dejar que sigan estos hospitales administrados exclusivamente por particulares. Ya debe entrar en ese caso el Estado a administrar los hospitales.”*²³⁹

²³⁶ La Voz del Interior, 29/6/38, p. 10

²³⁷ La Voz del Interior, 8/10/38, p. 13.

²³⁸ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Córdoba, 6/6/41, pp. 279-282.

²³⁹ Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 5/12/38, p. 1511.

Esta dependencia financiera de los establecimientos de los fondos públicos condujo a la fiscalización de las condiciones financieras de las asociaciones. Incluso, en 1941, el CPH, aconsejó al ministerio de gobierno retirar la subvención provincial a la Sociedad Tránsito Cáceres de Allende por no presentar el informe contable y de enfermos que había solicitado.²⁴⁰ La solicitud de penalización surgió del CPH, organismo que intentó coordinar y regular las condiciones de prestación de los servicios de salud. Pero además, no sólo existieron intentos de regular la situación financiera de los hospitales, sino que la dependencia existente permitió al Estado tratar de avanzar sobre otros aspectos de la vida de estos establecimientos.

La estructuración de nuevas instituciones estatales y la prestación de los servicios asistenciales

El tercer aspecto que propició el avance del Estado fue el proceso de institucionalización de la intervención estatal en lo social. Las nuevas instituciones hicieron del Estado el principal responsable de la salud pública y establecieron el derecho a la salud para los sectores con menores recursos. Según los dirigentes y funcionarios, ese derecho a la salud debía concretarse por tres medios: el acceso a la salud, la coordinación y contralor de la prestación de los servicios sanitarios gratuitos y la ampliación de la infraestructura sanitaria estatal. Los dos primeros puntos estuvieron vinculados fuertemente con la regulación de las formas en las que las asociaciones de beneficencia organizaban la asistencial social.

-La delimitación del sujeto asistido

En lo que hace a la prestación de servicios en los hospitales de beneficencia, una de las cuestiones en discusión fue la de los potenciales beneficiarios y las condiciones de acceso a los servicios.

Durante esos años existieron algunas críticas sobre las formas de admisión de los enfermos en los establecimientos de beneficencia. Se sostuvo que se privilegiaban los pedidos particulares ya fuera de determinados médicos, políticos o de otras sociedades benéficas, siendo beneficiados individuos capaces de acceder a la medicina privada.²⁴¹ Así, en 1930, justificando un proyecto de creación de un instituto del cáncer, David Caro, diputado demócrata, señaló: “*Hay hospitales que son verdaderos*

²⁴⁰ A.G.P.C. Ministerio de Gobierno, tomo 39, 1941, 18/12/40, fs. 44.

²⁴¹ Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 2-3/9/41, p. 977.

sanatorios, hay hospitales que de ochenta camas tienen sesenta solamente que reparten libremente, no tienen derecho a llamarse hospitales. Tienen derecho a pedir en las calles, a golpear las puertas de las casas; pero no tienen derecho a pedir al Estado que contribuya con su dinero, porque no cumplen la misión social que les incumbe, y están desplazando a esa pobre gente, que no sabe a donde acudir, porque, precisamente, no tiene a donde ir en busca de una recomendación, y no tienen, tampoco, cómo costear a veces la suma que se les exige."²⁴²

En respuesta a dichas problemáticas, a lo largo de la década, se presentaron diversos proyectos que se propusieron reglamentar las condiciones de acceso a los servicios del sistema asistencial. Si bien ninguno fue aprobado, es interesante analizar cuales fueron las propuestas. En junio de 1936, el senador radical Ferreira Vázquez presentó un proyecto de reglamentación de los servicios médicos hospitalarios públicos provinciales o municipales, de beneficencia y mutualismo. La iniciativa establecía que todos los establecimientos sanitarios y asistenciales privados que recibieran subvención y/o exención de impuestos debían prestar el 90% de sus servicios en forma gratuita. Según el proyecto presentado en 1941 por el diputado Figueroa, los establecimientos subvencionados por la provincia debían prestar el 70% de sus servicios en forma gratuita. Al tratarse el proyecto en diputados, la cámara reemplazó el monto de los servicios gratuitos a prestarse, por una cantidad proporcional a la suma de los subsidios nacionales, provinciales y municipales. Al discutir este punto, el diputado Paulina señaló: “[...] lo que se ha querido con esta ley no es restringir los subsidios prestados por el Estado sino, ante la evidencia de la incapacidad económica de la Provincia para llevar su ayuda a todas las instituciones benéficas que lo demandan, se ha deseado que en primer término, se atienda aquéllas que están más necesitadas, porque ejercen la caridad en una proporción mayor.”²⁴³ Nuevamente, en 1942, se presentó otro proyecto, esta vez del senador Zinny que dispuso que los establecimientos hospitalarios debían proveer una cama para la atención gratuita por cada 1.000 pesos de subvención. En el caso de los hospitales para tuberculosos o lactantes, una cama cada 1.500 pesos. Además, la atención en consultorios externos debía ser absolutamente gratuita y los enfermos que por su condición social no pudieran presentar certificado de pobreza pagarían tarifas aprobadas por el CPH. Zinny destacó: “Entendemos que en un futuro no muy lejano el Estado tendrá que afrontar por sí y en forma integral el gran problema

²⁴² Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 21/7/30, p. 179.

²⁴³ Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 23/6/42, pp. 228-230.

de la Asistencia Médico-Social, en sus múltiples aspectos. Entonces, las Sociedades particulares de Beneficencia prestarán su cooperación a las Instituciones del Estado. Será la inversa del estado actual de cosas en que el Estado coopera al desenvolvimiento de las Instituciones particulares. Pero el Estado, por intermedio de las subvenciones, tiende a hacer obra social y ese dinero está destinado a socorrer o proteger a las personas o enfermos carentes de recursos y que necesitan la ayuda de la Sociedad. Entendemos que esta ayuda de la Sociedad no debe ni puede ser considerada como obra de caridad o beneficencia, sino como el simple cumplimiento de un deber, de una obligación o de una deuda de la sociedad entera para sus individuos que por cualquier razón circunstancial, no están en condiciones de valerse por sí mismos.’’²⁴⁴

Es interesante señalar cómo en estos proyectos se propuso modificar uno de los núcleos fundamentales de la práctica benéfica, la relación entre beneficiario y benefactor. Evidentemente, la regulación del acceso a los servicios sanitarios, como se hizo en los establecimientos públicos, significaba, en las asociaciones de beneficencia, limitar el poder discrecional de las comisiones directivas, hermanas de la caridad y médicos para utilizar la asistencia médica como un medio de control social y paternalismo. Para los dirigentes políticos que elaboraron dichos proyectos, el acceso gratuito a los servicios médicos no constituyó, en cambio, un beneficio graciable, sino el derecho de los individuos cuyas condiciones materiales de vida no les permitían sufragar sus costos. En definitiva, entendieron a las subvenciones como un medio de redistribución de los ingresos.

Pero, además, en algunos de esos proyectos se definió quienes debían ser los beneficiarios de estos servicios gratuitos. Según las propuestas de Ferreira Vásquez, la categoría de pobre se definiría de acuerdo al monto del salario, siendo pobres de solemnidad los sujetos con salarios de hasta 160 pesos, especificándose en cambio que este límite se elevaría a 300 pesos en casos de intervención quirúrgica. A su vez, propuso que la certificación de pobreza fuera expedida por los intendentes, la asistencia pública, las comisiones vecinales, médicos y defensores de menores. El proyecto se justificaba en *“La escasez de estas instituciones, la vigencia de aranceles hospitalarios, la dificultad existente para probar el estado indigente, la absorción en estos*

²⁴⁴ [Subrayado propio] Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Córdoba, 26-27/6/42, pp. 475-481.

establecimientos de los servicios médicos por el enfermo pudiente, colocan al enfermo carente de recursos en el desamparo absoluto de asistencia médica.”²⁴⁵

De esta manera, el sujeto de atención para los dirigentes políticos fueron los pobres y asalariados. Por un lado, eso fue resultado de la creciente demanda de atención médica en los establecimientos hospitalarios. Por otro, se puede considerar que la propuesta de crear una certificación constituyó una estrategia, aunque no se explicitó, para fijar límites a la demanda de enfermos de otras provincias. Es decir, constituyó un intento de reorganizar un sistema de salud sobresaturado por la afluencia de enfermos de las provincias vecinas. En definitiva, para el diputado radical, el Estado tenía el deber de garantizar el acceso a los servicios médicos.

-La racionalización y organización del sistema de asistencia social

Finalmente, otra cuestión discutida en esos años fue la racionalización y coordinación del sistema de salud. En la ciudad, las actividades relacionadas con la salud eran realizadas por distintas jurisdicciones, la municipal, provincial y nacional, junto con distintos actores privados como los médicos particulares, las clínicas privadas y las obras de beneficencia. En ese panorama, los dirigentes argumentaron que el sistema sufría graves falencias por su inorganicidad, en la medida en que la acción era dispersa, sin dirección y capacidad técnica.

Juan Carlos Agulla, ministro de gobierno demócrata, en la entrega de los premios a la virtud de 1935, señaló: *“Su colaboración en la obra de asistencia social resulta para el gobierno de una validez y jerarquía incuestionables. Allí, donde por deficiencias de organización o por carencia de medios materiales y económicos no llega la acción previsor del Estado, las instituciones particulares, con los objetivos como los de esta sociedad encuentran un amplio campo para el ejercicio de sus nobles y fecundas actividades. [...] La coincidencia de propósitos, la unidad de miras, la solidaridad de anhelos entre el gobierno y las instituciones de caridad, es un hecho real. Pero si bien es exacta la afirmación formulada, no es menos cierto también que hay dispersión de fuerzas, discordancia en la aplicación de los medios y como lógica consecuencia, de esta falta de unidad, debilitamiento en la eficacia de la acción práctica y efectiva. Es necesario, pues llegar a la coordinación inteligente, lógica de un*

²⁴⁵ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Córdoba, 5/6/36, p. 143.

programa orgánico de labor que sume todos los esfuerzos y acreciente los valores, para su más productiva aplicación.”²⁴⁶

En 1936, el gobierno sabattinista presentó un proyecto de Ley Orgánica del Departamento Provincial de Higiene, fundamentado en la necesidad de dotar al organismo de la capacidad de regular las actividades de los establecimientos subvencionados: *“La ley confía a la nueva repartición funciones de policía que han de entenderse dentro de su propia especialidad, a establecimientos privados y a los que reciben subvenciones del Estado, para impedir que por descuido, ignorancia o mala fé, pueda apartarse de sus finalidades capitales y constituir directa e indirectamente factores negativos en la lucha por la salud. En la obligación de atender a necesidades siempre crecientes, han ido naciendo sin plan orgánico y muchas veces sin otros recursos que el de la ayuda oficial, asilos, dispensarios, hospitales y toda clase de instituciones, que siempre traducen un espíritu de caridad y solidaridad humana, no constituyen en muchos casos, como debería serlo, un exponente de eficiencia. Las instituciones subvencionadas llenan desde luego un fin social; pero, por la razón señalada, su acción resulta en cierto modo inorgánico y dispersa, en forma tal, que no se aprovechan totalmente en su capacidad ni en su potencia de bien público. Servicios que abarcan un sector social tan grande, no pueden dejarse exclusivamente al control de manos profanas, por honestas y bien inspiradas que ellas sean, pues se corre con ello el riesgo de supeditar a puntos de vista erróneos la marcha y eficiencia de los servicios.*”²⁴⁷

Por su parte, los proyectos sobre reglamentación de la actividad de las asociaciones de beneficencia también trataron estos problemas haciendo recaer en el CPH la coordinación y contralor del sistema de salud. En un proyecto del diputado Figueroa se propuso que todos los establecimientos subvencionados o no, con excepción de los nacionales, quedaran bajo el control e inspección del CPH. El autor del proyecto, al justificarlo señaló: *“[...] un proyecto de ley que tiene por objeto poner en manos del Consejo de Higiene, que es la autoridad superior en materia de policía sanitaria en la provincia, una reglamentación para controlar las actividades de los establecimientos que se dedican a la prestación de servicios sanitarios públicos en general.*”²⁴⁸

²⁴⁶ Los Principios, 23/6/35, p. 7.

²⁴⁷ Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 18/8/36, p. 823.

²⁴⁸ Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 25/8/41, pp. 720-721.

Asimismo, el senador Zinny, proyectó una ley por la que los establecimientos de beneficencia prestarían su infraestructura al Estado provincial. Los hospitales generales pondrían a disposición de la provincia una cama cada 2.000 pesos y los que atendieran a enfermos de tuberculosis y a niños una cama cada 3.000 pesos. Los asilos, preventorios y colegios asilos habilitarían una cama o plaza cada 1.000 pesos. El destino de éstas sería internar a los enfermos o pobres atendidos en los dispensarios provinciales. En definitiva, el alcance del proyecto fue el de permitir la intervención provincial en la gestión y administración de los mismos establecimientos, dado el problema de la racionalización de los servicios médicos.

-La provincialización del sistema de salud: El Hospital San Roque

Como se ha señalado, los intentos de sancionar una ley que estableciera la intervención estatal en el sistema benéfico asistencial no se concretó durante esos años. El Estado avanzó de todos modos a través de la incorporación de uno de esos establecimientos. En ese sentido, la provincialización del Hospital San Roque constituye un aspecto sustancial para analizar las condiciones del proceso de expansión de las funciones estatales sobre el espacio benéfico asistencial.

A lo largo de la década del treinta, en la administración del hospital existió una permanente asimetría entre los ingresos y los gastos, porque el aumento de la capacidad del hospital generó el crecimiento en los egresos en mantenimiento, los que no fueron acompañados por una paralela ampliación de los ingresos. Además, una fuerte deuda de arrastre llevó a la ejecución judicial y al riesgo de cerrar algunos de los servicios que prestaba. Esta coyuntura fue el marco en el que el Estado impulsó la provincialización del hospital.

El establecimiento fundado por el Obispo Salguero, estuvo administrado por una Comisión Técnica Administradora conformada por médicos que actuaron en forma independiente en el manejo de los fondos, su inversión y la administración de los servicios. Pero, a su vez, contó con un Patronato del gobierno provincial, que se circunscribió a la designación de la comisión y la aprobación de los estatutos. Pero, a poco de asumir el gobierno, Sabattini, estableció la disolución de la comisión técnica del hospital San Roque y la derogación del reglamento interno poniéndose en vigencia el anterior a 1934 y reorganizando al personal. Según el decreto, la medida se justificó en que el reglamento interno “[...] *adolece de fallas que urge subsanar para el mejor desempeño en las altas funciones que corresponden a la institución [...]*”, porque “[...]”

contiene disposiciones que restringen las facultades de patrono que corresponden al Superior Gobierno de la Provincia.”²⁴⁹

El gobierno decidió establecer una Comisión Administradora, no técnica, tratando de delimitar cuales eran las incumbencias del poder público y el de los médicos del establecimiento. En abril de 1937, se presentó un nuevo proyecto de reglamentación interna. Por el mismo, se definió como un establecimiento destinado a la hospitalización y curación de pobres indigentes y un centro de enseñanza e investigación científica. El punto central de la nueva normativa fue que el poder público se atribuyó la decisión en el nombramiento de las comisiones administradoras e indirectamente en la de los médicos.²⁵⁰ De todos modos, el hospital siguió funcionando como un establecimiento particular, aunque el CPH, con su presidente Stuckert, tuvo una voluntad permanente en provincializar los establecimientos de este tipo. En 1939, el funcionario destacó en la memoria del CPH que la incorporación del hospital a la órbita provincial “[...] significaría un paso más en la coordinación de los servicios de la Asistencia Social de la Provincia [...] es lógico atribuir y fijar definitivamente al Consejo Provincial de Higiene, funciones de organismo central y directriz en esta moderna orientación de la asistencia social.”²⁵¹

En cambio, en la opinión pública, el hecho que el gobierno se entrometiera en los establecimientos de beneficencia no era una cuestión consensuada. El problema, evidentemente, estuvo vinculado con las consecuencias de la injerencia política en la eficacia de los servicios de la salud: “*Resulta plausible que el Poder Ejecutivo evidencie un particular interés por el mejoramiento, en todo sentido, del Hospital San Roque. No así que crea que habrá de superarlo en sus funciones y en su destino por el hecho de asimilarlo al régimen de la administración provincial, lo que aparejará siempre un peligro para la regularidad y eficacia de su misión.*”²⁵² Otro aspecto del problema fue que el gobierno provincial no contaba con la capacidad económica para reemplazar al modelo benéfico asistencial: “*La única razón que se aduce es la cuestión económica. Y es curioso el argumento: el gobierno que recibe beneficios enormes, no presta con el régimen actual la debida ayuda; y pretende, sin embargo, hacerse cargo totalmente, lo que aumentará el presupuesto y requerirá desembolsos muy superiores. Es un*

²⁴⁹ La Voz del Interior, 30/7/36, p. 8.

²⁵⁰ A.G.P.C. Ministerio de Gobierno, tomo 12, año 1937, 20/4/37, fs. 425-426.

²⁵¹ A.G.P.C. Ministerio de Gobierno, tomo 45, año 1940, fs. 212.

²⁵² La Voz del Interior, 8/9/40, p. 6.

contrasentido.”²⁵³ Una muestra de ello fue que el gobierno provincial no poseyó durante esos años ningún hospital en la ciudad de Córdoba a pesar de que hacia ésta afluyeron un gran número de enfermos del interior provincial. De hecho, el aumento a lo largo del período de las subvenciones fue una respuesta del Estado provincial a su propia falta de infraestructura.

Pero la situación financiera del hospital se agravó. Ante cada nueva coyuntura los médicos debieron solicitar al gobierno provincial una intervención para evitar el ahogo económico. Finalmente, en 1941, se formó una comisión de la Asociación de Médicos del Hospital San Roque para que estudiara el asunto. El despacho de la mayoría fue en contra de la provincialización procurando preservar la autonomía del establecimiento. El despacho de la minoría destacó que, compartiendo con el gobernador la necesidad de mejorar las finanzas del hospital y las condiciones de sus trabajadores, dejaba a su decisión la mejor manera de alcanzar ese fin. Por votación ganó el despacho de la minoría pero con la admonición de “[...] *que tomando en consideración que el gobernador se comprometió en mantener la autonomía del hospital y el reglamento de la carrera médica.*”²⁵⁴ Para 1942, se sancionó, con la minoría demócrata en oposición, la inclusión en el presupuesto provincial de los gastos del hospital y se acordó el pago de la deuda que se contrajo entre 1937 y 1941 que alcanzó los 219.990,38 pesos,²⁵⁵ una decisión que implicó que el Estado provincial absorbiera un hospital particular.

Los límites a la regulación estatal

En definitiva, hubo varios intentos de avanzar en la regulación estatal sobre el espacio asistencial. Sin embargo, por conflictos políticos, dificultades económicas o por la oposición de las organizaciones de beneficencia, estos proyectos de regulación estatal provincial no se concretaron en realizaciones institucionales.

En este sentido, en 1942, la Sociedad de Damas de la Divina Providencia de la Casa Cuna convocó a las distintas asociaciones a una reunión a los fines de establecer una comisión y pedir audiencia al gobernador del Castillo para plantearle los inconvenientes que generaría la intromisión del CPH en los establecimientos. A la reunión asistió la Sociedad del Tránsito Cáceres de Allende, el Patronato de Leprosos,

²⁵³ Los Principios, 9/9/41, p. 4.

²⁵⁴ Los Principios, 12/9/41, p. 4.

²⁵⁵ Compilación de Leyes de la Provincia de Córdoba, 1942.

las Conferencias Vicentinas y la Sociedad el Hogar y la Ayuda Social donde se rechazó esa medida.²⁵⁶ En 1941, desde el CPH, se propuso que el Hospital Tránsito Cáceres pusiera a disposición de la provincia diez camas. De hecho, en 1921, cuando se sancionó la ley por la que la provincia cedió el hospital a la sociedad se estableció que diez camas serían destinadas a la internación de empleados públicos. Sin embargo, en 1941, la sociedad se opuso a la medida, argumentando que la ley no había sido reglamentada. Además, el director del hospital Dr. Ramón Brandán señaló que eso no era posible porque implicaba la injerencia de una autoridad ajena a la asociación, con la que no se tenía relación de dependencia.²⁵⁷

Por otra parte, distintas condiciones políticas impidieron la sanción de los diferentes proyectos. La iniciativa de Ferreira Vázquez fue obstaculizada por los problemas para sesionar en el senado provincial a lo largo de 1936 y 1937, en donde la mayoría demócrata, en una política de sistemática oposición al gobierno provincial, dejó en forma reiterada sin quórum la sala. En 1938, cuando el radicalismo obtuvo mayoría en la cámara, en 1938, tampoco se trató, por lo que no queda claro el interés de los dirigentes en la sanción de este proyecto. En el caso de los de Figueroa y Zinny, el primero fue sancionado en diputados y en senadores se reunieron las dos comisiones de legislación para tratarlos. Pero para 1943 todavía se encontraron en comisión cuando se produjo el golpe militar del 4 de junio.

Otra limitación que impidió la intervención regulatoria estatal en las asociaciones de beneficencia, fue la escasa asignación de fondos públicos destinados a la salud y la asistencia social. En efecto, el Estado provincial era incapaz de suplantar a estas instituciones en la labor social que llevaban a cabo. Recién a comienzos de los años cuarenta, con la incorporación del Hospital San Roque, la provincia tuvo su primer hospital en ciudad. Estas limitaciones también se manifestaron en las mismas estructuras estatales que carecieron de recursos humanos y materiales para desarrollar la acción asistencial. En el caso del CPH no dispuso de la capacidad necesaria para asumir el conjunto de obligaciones de contralor que se le asignaban en los distintos proyectos. La sección de Asistencia Médico Social, encargada de la inspección de hospitales, dispensarios y del control de las subvenciones y subsidios de toda la provincia, funcionó en 1942 con tres personas, un médico, un sub-inspector y un escribiente.

²⁵⁶ FLORES, María Elena (2004): *Expósitos y Abandonados...* op.cit., pp. 177.

²⁵⁷ A.G.P.C. Ministerio de Gobierno, tomo 39, 1941, 18/12/40, fs. 44v.

En definitiva, si bien se dieron tensiones entre las asociaciones y el Estado, la prioridad de los dirigentes políticos, en general, fue la de ampliar la atención y su racionalización antes que desplazar o sustituir la asistencia privada por la pública. Por lo tanto, el avance del Estado se encontró en tensión entre la oposición de las organizaciones y la necesidad del poder público de que siguieran efectuando sus actividades asistenciales.

En conclusión, entre 1930 y 1943, las necesidades de vastos grupos sociales siguieron siendo canalizadas a través de lo que denominamos como modelo benéfico asistencial, un modelo mixto, de interdependencia entre el Estado y la iniciativa privada.

En este sentido, el análisis histórico ha demostrado las fuertes continuidades en el modelo de asistencia social, en su organización, los sujetos de atención, financiamiento y la cobertura de servicios. Sin embargo, a lo largo del período hubo una sostenida tendencia hacia la intervención del Estado, especialmente a través de intentos de regulación y contralor de la asistencia social desarrollada por los particulares. Un proceso que fue resultado de la mayor incidencia que tuvieron los recursos estatales en el financiamiento del sistema y de un proceso de institucionalización provincial de la oferta asistencial. Si bien estos cambios no significaron la implantación del Estado social, fueron jalones significativos en su compleja estructuración, constituyeron cruciales desafíos para los actores sociales involucrados e implicaron deslizamientos en las concepciones sobre lo social.

El mutualismo obrero

La mutualidad o asociación de socorros mutuos emergió en la Argentina como resultado de la consolidación del movimiento inmigratorio. El impulso asociacionista entre los extranjeros constituyó un mecanismo de mejoramiento de las condiciones de inserción en la nueva sociedad, construcción de lazos de pertenencia, representación y defensa de sus intereses sectoriales.²⁵⁸ Pero, también existieron otras formas de agrupamiento en los mismos orígenes del movimiento mutual. Fue el caso de las formas de mutualismo entre trabajadores, articuladas o independientes de las primeras sociedades de resistencia.²⁵⁹

El análisis del mutualismo reviste una marcada importancia para el caso argentino. Como han demostrado diversos estudios sobre las políticas sociales, la existencia de asociaciones de ayuda mutua entre los trabajadores que dieron paso a las formas más consolidadas de las obras sociales, constituyó un elemento fundamental en la conformación de las instituciones del Estado social en la Argentina. En este sentido, la existencia de estas formas de asistencia limitó las posibilidades de la construcción de un Estado social de tipo universalista y basado en la ciudadanía social.²⁶⁰

Debemos señalar que la poca publicidad de este tipo de iniciativas constituyó un limitante para nuestro estudio. De todos modos, haremos una caracterización general de las organizaciones que hemos rastreado a través de los periódicos y de las fuentes públicas, tratando de dilucidar sus características más importantes, el alcance de los beneficios sociales que otorgaron y los canales de financiamiento.

En el análisis se debe tener en cuenta dos tipos de organizaciones de trabajadores, las que surgieron por iniciativa de los sectores católicos y las provenientes de la actividad sindical. En el primer caso, se indagan sus finalidades y las características específicas de estas asociaciones dentro de la organización de la Iglesia católica. Finalmente, las distinguimos de las iniciativas asociativas de origen gremial.

²⁵⁸ SÁBATO, Hilda (2002): "Capítulo 2. 1860-1920, Estado y sociedad civil", en AA.VV. *De las Cofradías a las organizaciones de la Sociedad Civil. Historia de la iniciativa asociativa en Argentina, 1776-1990*, Ed. Edilab, Bs. As., 227-275;

²⁵⁹ BELMARTINO, Susana (2005): *La atención médica argentina...* op.cit., p. 32.

²⁶⁰ GRASSI, Estela; HINTZE, Susana; NEUFELD, María Rosa (1994): *Política sociales. Crisis y ajuste estructural, Un análisis del sistema educativo, de obras sociales y de las políticas alimentarias*, Ed. Espacio, Bs. As.; BELMARTINO, Susana (2006): "¿Estado social o Estado de Compromiso?...op.cit., pp. 111-134.

La asistencia mutual entre las organizaciones obreras católicas

En las organizaciones católicas, desde sus inicios, uno de los elementos fundamentales de su creación fue la ayuda mutua.²⁶¹ En Córdoba, a comienzos de los años treinta contamos con cinco de estas organizaciones: el Círculo de Obreros Católicos, la Asociación de Artesanos de San José, los Josefinos de Alta Córdoba, la Asociación Obrera de la Sagrada Familia y la Sociedad de Socorros Mutuos del Inmaculado Corazón de María. El número de socios fue variable. El Círculo Obrero, en 1938, nucleó a 300 trabajadores,²⁶² los Artesanos de San José, dirigidos por los jesuitas, tuvo 250 socios, en cambio la Asociación Obrera de la Sagrada Familia tuvo 1500 socios, en 1931. En lo que hace a la constitución de los fondos sociales, éstos se integraron con cuotas de entre 1,5 pesos y aún menos; por ejemplo en la Asociación Obrera de la Sagrada Familia, el costo fue de un peso al ingreso y de cuatro pesos anuales.²⁶³

Con respecto a los servicios, un elemento común a todos ellos, fue la existencia de un panteón social para los asociados, con excepción de los Josefinos del que no contamos con información al respecto. También, se organizaron seguros de vida o se sufragaron los gastos de los servicios fúnebres. Otro tipo de seguro fue el de accidente o enfermedad. La Sociedad de Socorros Mutuos del Inmaculado Corazón de María tuvo entre sus beneficios un subsidio de un peso al socio enfermo en cama, uno de 0,50 centavos diarios al socio convaleciente y, además, un subsidio de 20 pesos por parto para toda socia con más de dos años de antigüedad y casada por la Iglesia.²⁶⁴

En lo que se refiere a la prestación de los servicios médicos, en estas organizaciones se brindó atención de clínica general y odontológica y se proveyó a los socios de los medicamentos. A estos servicios se sumó la asesoría jurídica y, en el caso del Círculo de Obreros, un consultorio notarial.²⁶⁵ Además se establecieron descuentos especiales a los socios y sus familias en médicos, farmacias y casas comerciales e incluso se organizaron bolsas de trabajo.²⁶⁶ Por otra parte, es importante resaltar la faz cultural de estas organizaciones. En dos de ellas, el Círculo de Obreros Católicos y los Josefinos, se organizaron escuelas de instrucción primaria para los hijos de los socios.

²⁶¹ RECALDE, Héctor (1985): *La Iglesia y la cuestión social...op.cit.*; RECALDE, Héctor (1991): *Beneficencia, asistencialismo estatal...op.cit.*

²⁶² Los Principios, 1/7/36, p. 4.

²⁶³ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, tomo 31, año 1939, 2/11/39, fs. 366.

²⁶⁴ Los Principios, 4/12/31, p.13.

²⁶⁵ Los Principios, 31/10/35, s/p.

²⁶⁶ Los Principios, 1/7/36, p. 4.

También se realizaban actividades culturales y recreativas, como reuniones, conferencias, la apertura de bibliotecas y los servicios religiosos.

Es necesario destacar la importancia de la faz religiosa de estas organizaciones y sus propósitos como organismos promotores del orden social. Así el Círculo de Obreros Católicos constituía una “[...] entidad moral que no tiene otro fin que dignificar al obrero instruyéndolo, moralizándolo, ayudándole con recursos materiales, que la exigüidad de los salarios no les permite adquirir por sus propios medios, para mejorar su condición económica, intelectual y moral.”²⁶⁷ Pero también se destacó que entre sus fines estaba el de “[...] elevar el nivel moral y material de la clase obrera, que se asocia bajo sus Estatutos y contribuye así á velar y asegurar el orden y la paz social, cooperando de esta manera á los fines del Estado.”²⁶⁸

En los años treinta, encuadrados dentro de la estructura de la Iglesia, se conformaron nuevas organizaciones de trabajadores con una orientación diferente, producto de la creación del Secretariado Económico y Social de la Acción Católica, en 1934, y de la importancia del avance del reformismo social dentro de la Iglesia. Según María Pía Martín, esta creación de sindicatos católicos respondió a la creciente importancia que fue tomando una perspectiva ideológica a la que denomina “nacionalismo sindicalista católico”. Ésta implicó la conformación de un programa de reforma social católico con un fuerte contenido nacionalista, por el que la conformación de sindicatos constituyó una vía de concretar la reforma social.²⁶⁹

En 1937, en el Momento Económico y Social, la sección del Secretariado económico y social de la Acción Católica en el periódico Los Principios, se señaló que si bien los Círculos Católicos habían sido importantes para crear una conciencia trabajadora y generar solidaridad entre clases, paulatinamente, debían alcanzar un grado más alto de organización tendiendo a la agremiación por trabajadores: “[...] pero no hay duda que de esa primera célula o forma rudimentaria de acción, económico-social, tiene que ir formándose y desprendiéndose el organismo más perfecto del gremio o unión profesional que podrá actuar con mucho mayor eficacia en defender y promover no ya los intereses generales de las clases trabajadoras sino del gremio o de la profesión a que cada uno pertenece.”²⁷⁰

²⁶⁷ Los Principios, 8/10/38, p. 4.

²⁶⁸ A.H.M.C., Documentos del H.C.D., tomo A 2 103, exp. 109-c-1935.

²⁶⁹ MARTÍN, María Pía (1997): “Católicos, control ideológico y cuestión obrera. El periódico La Verdad de Rosario (1930-1946)”, en *Estudios Sociales*, N° 12, 1° semestre, Santa Fe, pp. 59-63;

²⁷⁰ Los Principios, 1/11/37, p. 8.

Así impulsado por la Acción Católica, se generó un proceso de organización de grupos de trabajadores según rama de actividad dentro de la órbita de la Iglesia. Este proceso de especialización horizontal, implicó la penetración de la Iglesia en distintos sectores sociales, con una nueva concepción que supuso organizar a los sujetos alrededor de sus lugares de trabajo, fueran empleados, trabajadores o estudiantes.²⁷¹ De esta manera, a partir de la segunda mitad de la década del treinta, se organizaron los sindicatos católicos de enfermeras, enfermeros, costureras, maestras y empleadas. Entre los fundamentos de la Asociación de Enfermeras Católicas, en la que se organizaron 200 enfermeras de diez hospitales y sanatorios de la ciudad, se estableció el “[...] *fomentar la cultura religiosa, moral y física, profesional y social de las asociadas; para procurar su bienestar económico y su progreso material; para representar y cuidar sus derechos e intereses gremiales, y para estrechar los vínculos y prestarse ayuda mutua en casos de enfermedad, desocupación o fallecimiento y finalmente para obtener ciertos beneficios, muy justos y muy humanos, a que es acreedor un gremio tan numeroso que desempeña una función importantísima.*”²⁷² En lo que hace a la esfera de la actividad mutual, esta sociedad, para 1941, organizó un subsidio por enfermedad de 30 pesos en base al aporte de 500 socias a razón de 0,50 centavos por cada una de ellas.²⁷³ La Asociación de Maestras Católicas, en cambio, para mejorar las condiciones económicas del gremio, obtuvo descuentos en los consultorios del Hospital Español y en instituciones comerciales.²⁷⁴ A diferencia de éste, el Sindicato Católico de Empleadas que agrupó a 60 empleadas de comercio, organizó un botiquín y contó con médicos especialistas gratuitos y descuentos en casas comerciales.²⁷⁵ Además, en 1941, tuvo una casa de descanso en Santa Teresita costeadada por una benefactora.²⁷⁶

Otra de las organizaciones surgidas al amparo de este proceso, fue el Sindicato Católico de Costureras, en 1938. Esta asociación gremial organizó una bolsa de trabajo y una lista de profesionales que prestaban servicios especiales y descuentos entre las afiliadas. Para 1940, tenía 600 socias activas que pagaban 0,10 centavos y un total de 1.500 entre activas y afiliadas que no pagaban cuota alguna. La cantidad de servicios que recibieron sus asociadas da una idea de la forma en que estuvieron organizadas

²⁷¹ BLANCO, Jessica (2003): “Vida asociativa y modernidad conservadora: Acción Católica de Córdoba (1931-1941)” en *Anuario de la Escuela de Historia*, N° 3, FFyH, UNC, Córdoba, pp. 225-248.

²⁷² Los Principios, 1/2/37, p. 2.

²⁷³ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Córdoba, 8/8/41, p. 843.

²⁷⁴ Los Principios, 1/12/37, p. 8.

²⁷⁵ Los Principios, 28/10/39, p. 6.

²⁷⁶ Los Principios, 15/10/41, p. 8.

estas mutuales. Entre las prestaciones se obtuvieron descuentos entre 11 médicos clínicos, un médico de enfermedades infecto-contagiosas, dos cirujanos, tres de pulmón, uno de piel y sífilis, tres de niños, cuatro oculistas, un radiólogo, seis dentistas, seis abogados, 15 farmacias, cuatro ópticas, una ortopedia, joyería, imprenta y santería, junto a diez almacenes. Entre esos servicios con descuentos se encontraron médicos importantes de la ciudad, como Ramón Brandán Castellano, Bernardo Bas, Lazcano, Buteler, Revol, el ex -intendente David Caro y el abogado Enrique Nores.²⁷⁷

Evidentemente, las características de estas asociaciones fueron bastante particulares. Como algunos autores han señalado, fueron pensadas por los sectores católicos para encauzar la creciente conflictividad obrera.²⁷⁸ En general, dirigentes cuya extracción social no era trabajadora, constituyeron las comisiones directivas y fueron presididas por un asesor espiritual de origen religioso. Además, debemos tener en cuenta que en la prestación de los servicios mutuales tuvieron una marcada importancia los médicos, comerciantes y farmacéuticos que acordaron descuentos y beneficios no producto de la ayuda mutua, sino como una forma de caridad. En definitiva, este tipo de acción social, no surgió de los mismos asociados, sino que constituyó otra de las formas en que se expresó el modelo benéfico-asistencial. En ese sentido, constituyeron organizaciones estructuradas no en base a la solidaridad surgida de la asociación de iguales sino de estructuras paternalistas en la que los sectores dirigentes desplegaron una serie de estrategias como el socorro mutuo para atender las necesidades sociales de los sectores populares dentro de las estructuras de la Iglesia. Biderbost y Utrera, al referirse a las características organizativas de los círculos obreros, afirman que “*Los obreros eran convocados a la mera obediencia y a la recepción de la dádiva del cristiano más afortunado.*” Una relación de subordinación que reforzó la superioridad económica y política de los sectores dirigentes.²⁷⁹

Con respecto a la oferta de servicios, estos sistemas de atención, si bien precarios, constituyeron una alternativa a los hospitales de beneficencia o los dispensarios municipales. Además, a esto hay que agregar la importancia de algunos de los beneficios que estas asociaciones generaron. En especial, los panteones y los subsidios constituyeron la diferencia entre la muerte de un pobre de solemnidad y otra

²⁷⁷ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, tomo 48, año 1940, 7/8/38, fs. 278v- 280v.

²⁷⁸ RECALDE, Héctor (1991): *Beneficencia, asistencialismo estatal...* op.cit.; RECALDE, Héctor (1985): *La Iglesia y la cuestión social...* op.cit.

²⁷⁹ BIDERBOST, Pablo; UTRERA, Lucas (2004): “Los Círculos Católicos de Obreros. Una mirada desde la sociología organizacional”, en GONZALEZ, Marcela B. (ed.), *Poder político y estrategias sociales (1900-1950)*, EDUCC, Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, p. 76.

con cierta dignidad. De todos modos, las formas en que estuvieron organizadas dan cuenta de un fenómeno particular dentro del asociacionismo con fines mutualista. Por un lado, si bien existieron aportes de los afiliados a un fondo social, se utilizaron asimismo las prestaciones gratuitas o los descuentos especiales de profesionales católicos, trascendiendo el mero mutualismo hacia una forma de paternalismo. De este modo, fue factible con cuotas más bien bajas, adaptadas a las posibilidades de los trabajadores, brindar servicios importantes como atención médica, panteón social, subsidios y el mantenimiento de una escuela. Por otro lado, la ayuda mutua no constituyó el único motivo de afiliación en estas organizaciones. En el caso de los círculos, se deben tener en cuenta los beneficios espirituales y recreativos, y en el de los sindicatos de enfermeras y costureras, los objetivos reivindicativos.

Las asociaciones mutualistas de origen gremial

Otro tipo de asociaciones de socorros mutuos estuvo nucleada alrededor de distintos sindicatos. Éstos no fueron muy numerosos y constituyeron un conjunto heterogéneo de organizaciones, más bien poco estructuradas. Así, la prestación de los servicios estuvo limitada a las necesidades más primarias de la salud, la enfermedad y la muerte de los afiliados, con la excepción de los trabajadores ferroviarios una temática que ha sido trabajada por otros autores.²⁸⁰

El número de contribuyentes varió de una entidad a otra; por ejemplo, la Sociedad de Socorro Mutuo del FCCC que daba subsidios frente al fallecimiento de los asociados contó con cerca de 300 socios; el Centro de Empleados de Comercio con 10.000, lo que no implicó que todos ellos hicieran uso de los servicios que se prestaban, la Asociación Mutual Aerotécnica, tuvo, en 1938, 430 socios. En el caso de las mutualidades obligatorias, el número de afiliados fue importante, como en el caso de la Caja de Socorros Mutuos de la Policía o la Caja de Seguro de Vida de los Maestros, pero éstas se encontraron dentro de la esfera estatal.

El común de estas asociaciones constituyó socorros mutuos basados en pequeños aportes, que oscilaron entre uno o dos pesos en aquellas mutuales que brindaron una mayor cantidad de servicios. Además, al ingresar a esas asociaciones se solió exigir el pago de una cuota mayor. En algunos casos, también se recaudó una cuota fija según el número de fallecimientos producidos. Otra fuente de recursos, en las

²⁸⁰ HOROWITZ, Joel (1985): “Los trabajadores ferroviarios en la Argentina (1920-1943). La formación de una elite obrera”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 25, Nº 99, Bs. As., pp. 421- 446.

sociedades mutuales que agruparon a los trabajadores de una misma empresa, fue el aporte patronal como en el caso de la Cervecería Río Segundo. Asimismo, en muchas de ellas se estableció la figura del socio protector que aportó fondos a la mutualidad sin recibir a cambio ningún tipo de beneficio social.

En lo que hace a los servicios mutuales, en su mayoría prestaron algún tipo de servicios médico a sus afiliados.²⁸¹ La Sociedad de Socorros Mutuos de la Cervecería Río Segundo, según sus estatutos, satisfacía diversos servicios como la atención médica y la visita a domicilio con el abono de 0,30 y 0,50 centavos respectivamente.

En la mayoría de las asociaciones se otorgaron también subsidios por enfermedad. La asociación de trabajadores de la Cervecería Río Segundo asignó un beneficio de 0,50 durante 15 días de enfermedad siempre que se estuviera imposibilitado para el trabajo; de un un peso los 30 días subsiguientes, de 1,50 los 60 siguiente y luego de ese tiempo no se tenía derecho a subsidio alguno. El socio declarado crónico tenía un beneficio de 15 pesos mensuales por un año, siempre que tuviera una antigüedad mayor al año. Además, se establecieron 20 pesos por maternidad para socias adherentes y en caso de muerte se pagaban 50 pesos para gastos de entierro. Quedaban fuera del servicio todos los socios y socias que en el término de seis meses desde su ingreso padecieran de enfermedades crónicas, agudas o infecciosas, hubieran sido o no contraídas como consecuencia del trabajo que desempeñaban.²⁸² En el caso de la Asociación Mutual Aerotécnica, cuando un asociado se encontraba enfermo se pagaba 1,50 pesos por día los primeros 20 días, dos pesos por día los 60 días subsiguientes, un 1,50 peso hasta cumplir los seis meses.²⁸³

Otras gremios también contaron con socorros mutuos, como el de chóferes, los tranviarios, los mosaistas y, en 1941, los obreros del molino centenario. Otros gremios intentaron organizar formas de mutualismo por ejemplo la Federación Obrera de la Construcción, que nucleó a albañiles, frentistas y los mosaistas que contaron con su propio socorro.²⁸⁴

Más allá de estas realizaciones, la acción mutualista en la ciudad de Córdoba no constituyó una forma de asistencia social en la que los individuos encontraran medios con los que asegurarse de las dificultades de la vida. Una de las razones es que eran servicios costosos para los salarios existentes. La erogación de uno peso o dos, en

²⁸¹ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, tomo 48, año 1940, 9/40, fs. 281v.

²⁸² A.H.M.C. Documentos del H.C.D., tomo A 2 122, fs. 431 r- 454 r.

²⁸³ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, tomo 17, año 1939, 20/4/39, fs. 71r.

²⁸⁴ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, tomo 12, año 1940, 9/8/39, fs. 283-284 r.

salarios que en su mayoría no superaban los 200 pesos, constituyó una elección difícil para un trabajador, la que sumada a la inestabilidad del mercado de trabajo, tornó más inciertas las posibilidades de una contribución permanente de los asociados.

En 1941, por ejemplo, el Centro de Empleados Públicos elaboró un proyecto de construcción de un sanatorio propio. A través de una cuota uniforme de dos pesos se pretendió organizar un servicio que diera derecho a la asistencia médica en consultorio, a domicilio, a servicios de laboratorios, rayos X y medicamentos. Además, se contemplaron las intervenciones quirúrgicas con internado en el sanatorio mediante el pago del 5% del sueldo del asociado. Para alcanzar su objetivo, la organización solicitó al gobierno provincial que sancionara la sindicalización obligatoria de los empleados públicos, pero su pedido no fue concedido.²⁸⁵

En los estatutos del socorro mutuo de los trabajadores de la Cervecería Río Segundo se incluyó una arenga para promover la participación:

“Señor Socio:

El módico gasto que representa la cuota mensual se puede sobrellevar en todo hogar, por modesto que sea, pues nada puede resolver en un presupuesto familiar,

En cambio, destinados a engrosar el fondo de una institución honesta, representa numerosas ventajas que significan la aseguración y resolución de todas las dificultades.”²⁸⁶

En ambos tipos de mutualismo, el católico y el sindical, las relaciones con el Estado se basaron en continuas solicitudes de ayuda material, en forma de fondos, terrenos en el cementerio para un panteón social, permisos para realizar rifas y espacios públicos para organizar fiestas. Pero, para los dirigentes políticos, la cuestión del mutualismo no fue una preocupación importante, dado que no se generaron ni incentivos para su desarrollo ni ningún tipo de legislación que definiera las condiciones de su organización. Sin embargo, la idea de la previsión social como mecanismo de resolución de la cuestión social se desarrolló en forma paulatina y se consolidó con el correr de los años. En 1942, el presidente de la Caja Popular de Ahorros señaló: *“El sujeto pasivo de la caridad pública o privada, recibe beneficios, pero carece de derechos. La previsión social cambia el concepto y convierte al beneficiario en sujeto de derechos y obligaciones. De ahí que el económicamente débil se resista a la*

²⁸⁵ Los Principios, 12/9/41, p. 4.

²⁸⁶ A.H.M.C. Documentos del H.C.D., tomo A 2 122, fs. 431 r- 454 r.

*beneficencia y acepte con gusto la previsión. Ingresar en un hospital gratuito (ejemplo típico de Asistencia Pública) se acepta como un acto necesario pero depresivo. Acudir a las Instituciones Mutualistas de médico y farmacia o a las de seguro de enfermedad, representa un acto no vejatorio sino el ejercicio normal de un derecho.”*²⁸⁷ Sin embargo, en los años treinta, a diferencia de lo que sucedió durante los años posteriores, desde el poder político no hubo un interés especial en estas formas de asociacionismo.

En síntesis, durante el período en estudio, las acciones que efectivamente conformaron la asistencia mutua fueron estructurándose lentamente y, durante esos años, no constituyeron una solución definitiva a los problemas de la salud ni a las necesidades que los sujetos sociales pudieran sufrir. Lo que sí se muestra en forma evidente fue el interés de los trabajadores por generar prácticas de mutualismo que minimizaran las incertidumbres propias de las condiciones de pobreza, la salud y la muerte. Sin embargo, a lo largo del estudio que hemos realizado, las formas de previsión social más importantes destinadas a los trabajadores fueron las que llevó adelante el Estado municipal, provincial o nacional. No parece haberse dado un importante desarrollo de las formas de ayuda mutua originadas entre los propios trabajadores.

Sobre este último punto, debemos considerar que las condiciones materiales de vida, tales como los bajos salarios y la necesidad de organización sindical con finalidades reivindicativas, constituyeron condicionantes que limitaron las posibilidades asociacionistas de tipo mutual entre los trabajadores cordobeses. Finalmente, el bajo desarrollo de las organizaciones mutuales de trabajadores significó que la atención de los sectores populares y su creciente demanda de atención médica y previsión social debiera ser canalizada a través del Estado.

²⁸⁷ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, tomo 20, 1942, 6/2/42, fs. 181.

Capítulo 4: Las políticas sociales estatales

Las políticas sociales implican formas de integración social en procura de hacer frente al desafío de la descohesión en la sociedad.²⁸⁸ Para Robert Castel las políticas sociales se pueden definir como la intervención de una organización social sobre los modos de funcionamiento de los vectores a través de los cuales los grupos sociales se integran a la sociedad.²⁸⁹ Esto implica que un amplio grupo de políticas públicas son políticas sociales aunque no siempre sean definidas en tanto tales.

Skocpol y Amenta señalan que las políticas sociales son definidas en una forma amplia como las actividades estatales que afectan el status social y las posibilidades de vida de los grupos, familias e individuos, entonces, todo Estado realiza políticas sociales dado que aún las políticas militares y económicas, intrínsecas a un Estado, afectan al status y las condiciones de vida de las personas.²⁹⁰ Así, dentro del concepto de políticas sociales se integra un conjunto laxo y complejo de intervenciones.

Pero, nuestro interés se centra en aquellas intervenciones que implicaron claros fines sociales en procura de mejorar las condiciones de vida de la población, aquellas que en algunos países europeos conformaron el denominado Estado de Bienestar. Así, el objeto de nuestro análisis se centra en lo que comúnmente se identifica como políticas sociales, en su término estricto, como un conjunto de medidas que implicaron que el Estado institucionalizara la solidaridad social, redistribuyendo ingresos y regulando las relaciones sociales.

En esta problemática nos propusimos, por un lado, analizar las formas en las que se definieron los problemas sociales y cómo se integraron en la agenda pública y, por otro, cuáles fueron los contenidos de las políticas públicas y el proceso de su implementación.

Como punto de partida analizamos dos cuestiones que configuraron las condiciones de posibilidad de las políticas sociales en la década del treinta, el gasto público social y la generación de una burocracia. En el tercer lugar se analizan las políticas destinadas a redistribuir bienes y servicios en la sociedad. En esta parte, se toman en cuenta las distinciones entre las formas de distribución secundaria del ingreso, o redistributivas, diferentes de las primarias que se producen en el mercado, utilizando una clasificación que distingue tres áreas de política social: las instituciones públicas

²⁸⁸ CASTEL, Robert (2001): *La Metamorfosis de la Cuestión Social...* op.cit.

²⁸⁹ LVOVICH, Daniel; SURIANO, Juan (2006): "Introducción"...op.cit., p. 10.

²⁹⁰ SKOCPOL, Theda; AMENTA, Edwin (1986): "States and Social Policies..." op.cit., p. 132.

que desmercantilizan los costos de reproducción (salud y vivienda), las intervenciones puntuales o sistemáticas que contemplan los ingresos de individuos o grupos de riesgo (las políticas asistenciales) y el sistema de seguridad social.²⁹¹ Finalmente se reconstruyen las formas de intervención del Estado en el mercado estableciendo regulaciones para asegurar las condiciones de trabajo y la calidad de bienes y servicios.²⁹²

El gasto público social provincial y municipal

Esta parte de la investigación indaga en el gasto público social provincial y municipal entre 1930 y 1942. Los fundamentos de este estudio surgen de la posibilidad de explicar la trayectoria de las políticas sociales en el contexto más general de las políticas públicas dentro de las cuales fueron pensadas, diseñadas e implementadas. Además, el análisis del gasto público y su distribución funcional constituyen un indicador clave de la ideología y de los programas de gobierno, en especial, es un elemento que nos permite evaluar la distancia entre el discurso y la práctica de los dirigentes políticos.

Para el período anterior a los años treinta, Beatriz Moreyra señala que en la inversión de los fondos públicos municipales y provinciales, el gasto social no había alcanzado protagonismo presupuestario.²⁹³ Esto fue producto de una serie de factores que, en las primeras décadas del siglo XX, afectaban en forma similar tanto al municipio como al gobierno provincial. Entre esos factores se destacaban la relativa rigidez de los cuadros tributarios, la importancia de las inversiones inherentes a la consolidación de las estructuras institucionales del Estado y, en el caso de la provincia, del aparato de seguridad; la inversión de una parte sustancial de los fondos en la creación de infraestructura física como medio de garantizar el crecimiento económico y el progreso de la ciudad y, ligado a esto último, la gravitación de los servicios de la deuda utilizada para financiar dichas obras. Según la citada autora, estos condicionantes coadyuvaron a que, en el caso provincial, el único sector social atendido

²⁹¹ LVOVICH, Daniel; SURIANO, Juan (2006): “Introducción...”, op. cit., p. 10.

²⁹² ISUANI, Ernesto A. (1991): “Bismarck o Keynes: ¿Quién es el culpable? Notas sobre la crisis de acumulación”, en LOVUOLO, Rubén M.; ISUANI, Ernesto M.; TENTI FANFANI, Emilio, *El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis*, Niño y Dávila, CIEPP, Bs. As., p. 10-11.

²⁹³ MOREYRA, Beatriz (1997): “La política social en Córdoba a comienzos del siglo XX: Las condiciones de vida material, el gasto público social y el crecimiento económico”, en MOREYRA, Beatriz; SOLVEIRA, Beatriz (comps.), *Estado, Economía y Sociedad en Córdoba, 1880-1950*, CEH, Córdoba; MOREYRA, Beatriz (1999): “La política social (1914-1930)...op.cit., MOREYRA, Beatriz: “La lenta transición hacia la ciudadanía social...op.cit..”

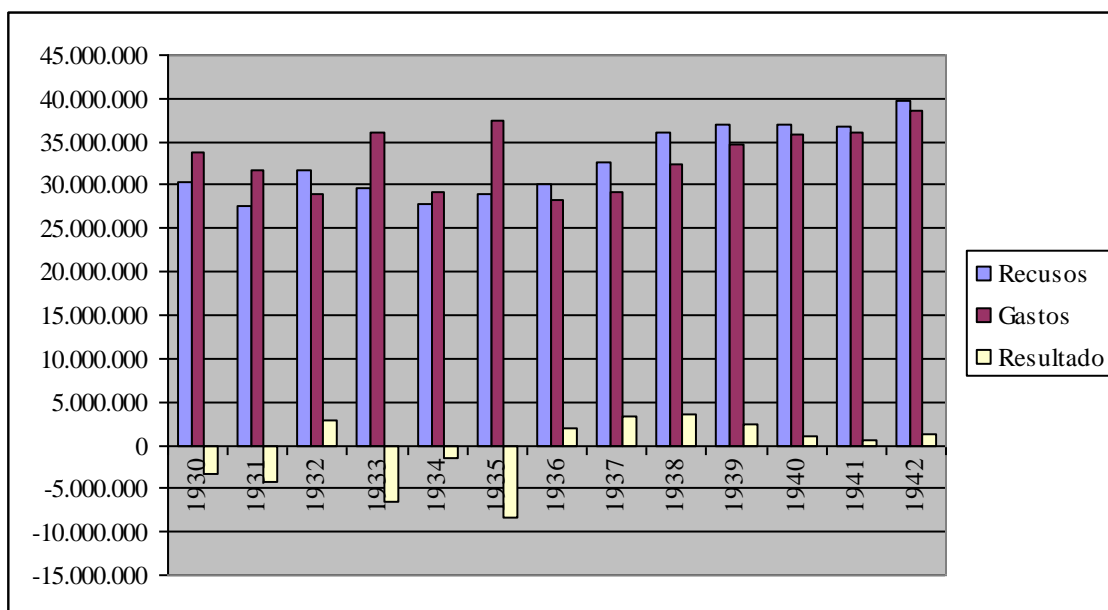
sistemáticamente fuera el de la educación. Finalmente, esta forma de distribución de los fondos públicos también fue producto de la vigencia de un conjunto heterogéneo de ideas e intereses basados en una cultura asistencial anclada en la previsión privada y la caridad que dieron forma a las políticas públicas.

En el análisis del gasto público provincial y municipal, abordaremos su distribución funcional, la representatividad del gasto público social y se explicitaran sus características intrasectoriales, analizando, en definitiva, las condiciones objetivas de penetración material del Estado en la sociedad entre 1930 y 1943.

El gasto público Provincial

Como se muestra en el gráfico 7, de la siguiente página, que contiene los ingresos, egresos y resultados financieros del gobierno provincial; durante los años 1930-1935, los recursos fueron, en forma recurrente, menores a los gastos con excepción del año 1932. El superávit obtenido ese año se logró mediante una fuerte reducción del presupuesto y una recaudación rigurosa de los impuestos. A partir de 1936, se dio un cambio en la tendencia, la que se mantuvo hasta el final del período, consistente en un aumento de los recursos en relación a los gastos estatales, con la regular obtención de superávit.

Gráfico 7. Recursos y Gastos del Gobierno provincial, 1930-1942.²⁹⁴



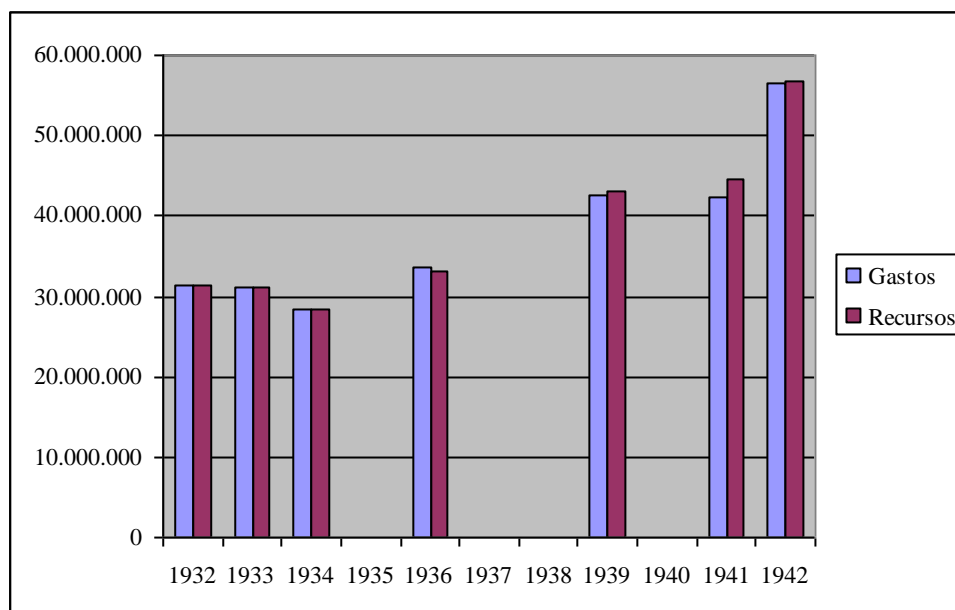
Elaboración Propia. Fuente: Anuario Estadístico de la Provincia de Córdoba, años 1930-1942.

Ahora bien, a partir de 1935 se creó una entidad autárquica, la Dirección de Vialidad y, posteriormente, se hizo lo mismo con la Dirección Hidráulica. No contamos con los gastos efectuados por la provincia en estas entidades. Pero es necesario destacar este detalle porque de otro modo se produce una distorsión de la estimación de los gastos. Para resolver en parte este problema, hicimos una estimación del gasto provincial a partir de las leyes de presupuesto sancionadas durante esos años. Teniendo en cuenta dichos presupuestos, en el gráfico 8 se detallan los gastos y recursos, sumados a los pertenecientes a la Dirección de Vialidad y la Dirección de Hidráulica.

Como se observa en el gráfico, a partir de 1936, los gastos de las nuevas entidades, cuya función era la realización de obra pública, generaron un aumento significativo de los gastos, lo que se profundizó a partir de 1942.

²⁹⁴ Para el año 1940 existe una diferencia de 100.000 pesos entre el gasto total y la suma de los distintos ítems. No podemos discernir en donde reside la diferencia si es que es meramente un problema de impresión.

Gráfico 8. Recursos y gastos presupuestados de la provincia de Córdoba, 1932-1942.²⁹⁵



Elaboración propia. Fuente: Leyes de presupuesto de la provincia de Córdoba, años 1932-1942. Compilación de Leyes de la Provincia de Córdoba, años 1932-1942.

Para entender la situación económica provincial es necesario analizar la evolución de la deuda pública. En la tabla 12 (p. 120) se vuelcan los valores absolutos y la variación relativa de la misma lo largo de los años treinta.

A partir de 1932, se inició un proceso de aumento de la deuda pública luego de un pequeño descenso en 1931.²⁹⁶ Dicho incremento se produjo por diversas emisiones que se realizaron a lo largo de la década. Primero, se emitieron títulos para convertir y consolidar la deuda flotante de la provincia (Ley 3518); posteriormente, se realizaron dos emisiones para la realización de obra pública, en 1934 los Bonos del Trabajo (Ley 3606) y, en 1935, el empréstito para la construcción del Palacio de Justicia (Ley 3575). En el período de gobierno radical, se crearon, en el año 1936, los bonos de la Caja de Jubilaciones, y finalmente dos emisiones de títulos para financiar obras públicas. A partir de 1938 se emitieron los títulos de Hidráulica (Ley 3732) y, en 1942, simultáneamente, hubo una nueva emisión de títulos de obras públicas (Ley 3950).

²⁹⁵Para el año 1941 no contamos con el presupuesto de gastos de la Dirección de Vialidad por no haber sido sancionado. Por ello el último presupuesto, el de 1939, se supone que se reactualiza automáticamente.

²⁹⁶ En el caso del año 1931 la proporción menor de la deuda externa se debe a que una parte de los títulos que se incorporaron en 1930 por la ley 3480 no se contabilizaron para el año 1931 pero si para el año 1932.

Estas dos últimas emisiones explican el aumento significativo de la deuda hacia el final del período.

Tabla 12. Deuda Pública provincial en valores absolutos y variación relativa, (1930=100), 1930-1942.

Año	Deuda Pública Provincial	
	VA	Variación
1930	67.450.739	100
1931	51.976.740	77
1932	64.084.843	95
1933	67.009.938	99
1934	70.392.556	104
1935	71.789.166	106
1936	77.355.625	115
1937	74.738.196	111
1938	72.624.322	108
1939	70.677.177	105
1940	73.110.165	108
1941	86.453.640	128
1942	99.940.265	148

Elaboración Propia. Fuente: Anuario Estadístico de la Provincia de Córdoba, años 1930-1942.

Sin embargo, en lo que hace a las políticas provinciales sobre la deuda pública, se inició una política de conversión y consolidación, reduciendo el nivel de amortizaciones y el pago de intereses (Leyes 3727 y 3778, de 1937 y 1938 respectivamente). Debemos señalar que a lo largo del período, todos los empréstitos fueron internos, eliminando los quebrantos producto de las variaciones en las tasas de cambio de los empréstitos externos, con la ruptura del cambio fijo a comienzos de la década. Además, profundizando esa política, en 1941, la nación se hizo cargo de la deuda externa provincial.

Como vemos, si bien durante el primer lustro de los años treinta, los efectos de la crisis económica y una mala percepción de los recursos pudieron afectar las finanzas provinciales, a partir de 1936, los recursos aumentaron en forma significativa como también los gastos. A su vez, en lo que se refiere a la deuda provincial, está tendió a un aumento pero controlado. A su vez, durante los gobiernos radicales se sancionaron varias leyes de conversión y unificación de la deuda interna, procurando reducir los intereses y amortizaciones que se pagaban, convirtiendo la deuda externa en interna con marcados beneficios para la provincia.

La distribución funcional del gasto público provincial

En este apartado, se analiza la distribución funcional de los recursos estatales. Para organizar los distintos rubros de gastos, adoptamos la clasificación funcional utilizada por Beatriz Moreyra.²⁹⁷ La misma hace una clasificación entre: *Servicios Generales*, (sueldos, salarios y gastos de administrativos); *Seguridad* (Policías, Cárceles y Justicia) *Educación, Salud* (y Asistencia), *Obras Públicas* y *Servicios de la Deuda*.

Tabla 13. Distribución funcional del gasto público provincial, en pesos, 1930-1942.

	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936
Salud	1.392.592,13	1.435.900,46	1.422.080,97	1.373.471,84	1.421.456,52	1.447.091,04	1.522.466,91
Obras Públicas	2.982.250,83	1.905.460,37	2.136.789,32	3.050.162,92	2.958.121,15	9.859.194,28	1.414.928,72
Servicios Generales	7.375.533,78	6.001.745,33	3.776.224,51	4.038.696,47	3.758.136,37	3.800.349,14	3.543.468,61
Educación	7.280.110,28	6.944.579,28	5.729.165,54	6.073.003,04	6.091.531,39	6.470.918,07	6.897.118,73
Seguridad	10.792.081,01	10.711.421,62	8.709.001,47	8.724.120,18	8.178.037,24	8.180.857,55	8.639.610,92
Deuda	3.871.468,10	4.798.797,19	7.189.728,51	12.855.503,66	6.855.643,97	7.584.856,92	6.192.453,59
Total	33.694.036,14	31.800.904,25	28.957.085,82	36.114.958,11	29.262.926,64	37.343.267,11	28.209.987,58

	1937	1938	1939	1940	1941 ²⁹⁸	1942
Salud	1.576.838,84	1.855.332,82	2.288.338,41	2.424.551,54	2.486.563,53	2.562.534,19
Obras Públicas	819.949,34	1.904.502,83	2.179.801,82	2.068.436,96	1.922.572,70	2.330.078,38
Servicios Generales	3.684.091,94	3.709.944,43	3.821.546,92	3.879.035,50	4.170.879,26	4.484.884,00
Educación	7.499.874,32	8.617.162,48	9.526.154,96	10.003.185,44	10.147.846,08	10.631.100,10
Seguridad	8.453.348,18	8.588.848,11	8.978.007,95	9.323.927,79	9.449.574,30	9.613.317,39
Deuda	7.225.479,33	7.822.122,67	7.874.734,46	8.042.663,05	7.996.502,75	9.012.540,73
Total	29.259.581,95	32.497.438,48	34.668.584,52	35.831.800,28	36.173.938,72	38.634.454,79

Elaboración Propia. Fuente: Anuario Estadístico de la Provincia de Córdoba, años 1930-1942.

²⁹⁷MOREYRA, Beatriz (1997): "La política social en Córdoba...op.cit., pp. 213-269.

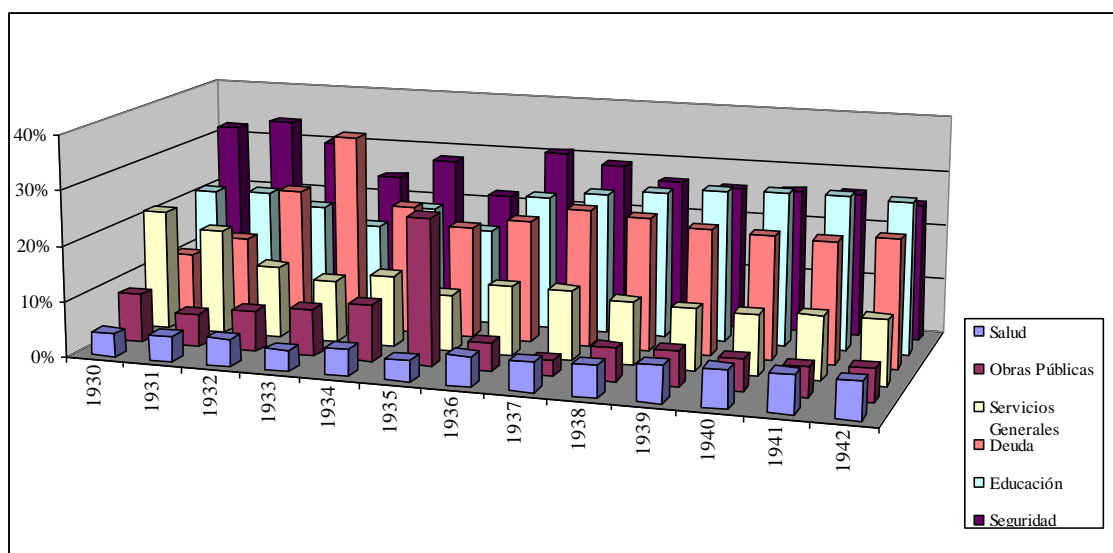
²⁹⁸ Respecto a este año existe una variación en 100.000 pesos, que no podemos determinar a que rubro pertenece, el error parece haber sido fruto de una equivocación

Tabla 14. Distribución porcentual del gasto público provincial por principales funciones, 1930-1942.

	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939	1940	1941	1942
Salud	4	5	5	4	5	4	5	5	6	7	7	7	7
Obras Públicas	9	6	7	8	10	26	5	3	6	6	6	5	6
Servicios Generales	22	19	13	11	13	10	13	13	11	11	11	12	12
Educación	22	22	20	17	21	17	24	26	27	27	28	28	28
Seguridad	32	34	30	24	28	22	31	29	26	26	26	26	25
Deuda	11	15	25	36	23	20	22	25	24	23	22	22	23

Elaboración Propia. Fuente: Anuario Estadístico de la Provincia de Córdoba, años 1930-1942.

Gráfico 9. Distribución porcentual del gasto Público provincial por principales funciones, 1930-1942.



Elaboración Propia. Fuente: Anuario Estadístico de la Provincia de Córdoba, años 1930-1942.

Los rubros en los cuales se invirtió la mayor parte del gasto público durante toda la década fueron los de *Seguridad*, *Educación* y *Servicios de la Deuda*, en cada uno de los cuales se destinó una cuarta parte del presupuesto.

De todos modos, el rubro *Seguridad* pasó de tener asignado cerca de un tercio del presupuesto a comienzos del período, a un cuarto, dado que si bien aumentó en términos absolutos, sufrió una disminución relativa, manteniéndose en torno a un 26% en los últimos cinco años. En lo que hace a los *Servicios de la Deuda* tuvo un aumento errático pero sostenido en el tiempo, con un pico en 1933, fluctuando posteriormente entre el 25% y 22% de los gastos. Otro de los rubros en los que existió una importante

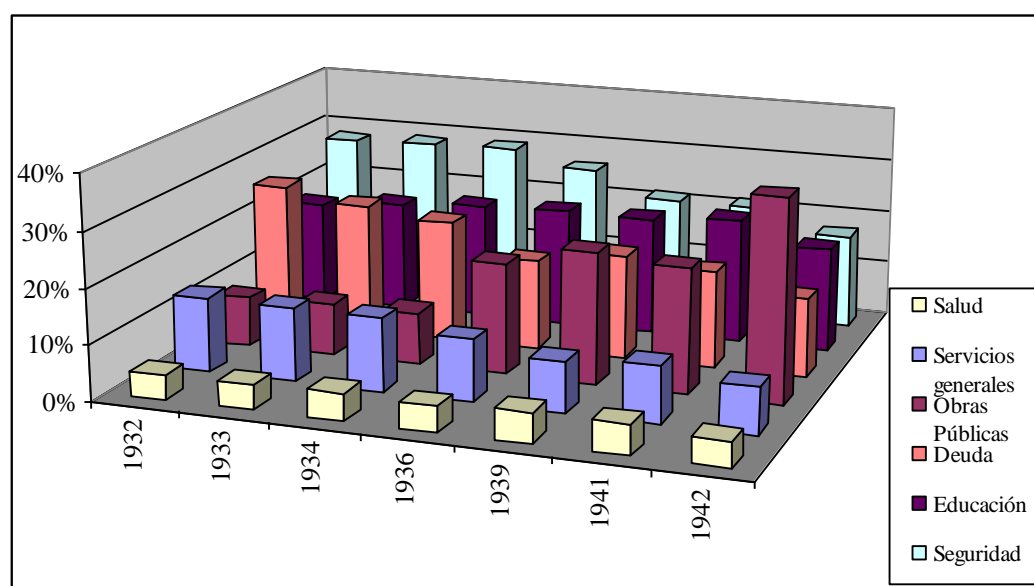
inversión del gasto público fue en el de *Educación*. Si bien hasta 1935 sufrió continuas variaciones relativas, mantuvo un crecimiento en valores absolutos a partir de 1933.

Uno de los rubros que perdió importancia fue el de *Servicios Generales*, que pasó de representar un 22% de los gastos a entre un 10 y un 13% a partir de 1932, con un crecimiento sostenido en términos absolutos a partir de 1936, pero sin recuperar la importancia relativa de comienzos de los años treinta.

Un sector de menor importancia fue el referido a *Obras Públicas*. En general, a lo largo de la década, se mantuvo entre un 3 y un 10% del presupuesto, con un pico de 26% en 1935, dado el gasto en obras públicas destinado a paliar la desocupación. Pero, como ya señalamos, existió un presupuesto ordinario y otro, al que denominamos, extraordinario de obras públicas. Así, si tenemos en cuenta los gastos en obras públicas que se realizaron por medio de las nuevas reparticiones autárquicas, como la Dirección de Vialidad y la de Hidráulica, se producen una serie de modificaciones con un aumento absoluto y relativo de los fondos destinados a este rubro. Dado que no tenemos balances financieros que incluyan esos rubros como parte de los gastos ordinarios vamos a analizar su importancia dentro los gastos presupuestados.

El gráfico 10 da cuenta de cómo el porcentaje del gasto en obras públicas se modificó a lo largo del período.

Gráfico 10. Distribución porcentual del gasto Público provincial por principales funciones, en las leyes de presupuestos generales, Dirección de Hidráulica y Vialidad, 1932-1942.



Elaboración propia. Fuente: Leyes de presupuesto de la provincia de Córdoba, 1932-1942. Compilación de Leyes de la Provincia de Córdoba, años 1932-1942.

Los gastos sectoriales pasaron de constituir un 10%, en 1934, a un 20% para 1936 y entre 1939 y 1941 de un 24 a un 23% y, finalmente, para 1942 se planeaba gastar el 36% del presupuesto total en obras públicas. Esto muestra una realidad distinta de la que daban cuenta los gastos ordinarios

Volviendo sobre los gastos reales, en lo que hace al rubro *Salud*, durante el período, los fondos destinados al mismo sufrieron un crecimiento absoluto en forma regular. En términos relativos también creció duplicando el porcentaje que tenía asignado dentro de los gastos efectivizados, pasando de un 4 a un 7% entre 1930 y 1942. De todos modos, constituye uno de los destinos menos importantes dentro del presupuesto y si se tienen en cuenta los gastos presupuestados en obras públicas, su importancia relativa se reduce aún más, con un crecimiento relativo de un 1% en los gastos presupuestados, pasando de un 4 a un 5%.

Sintetizando, a través del análisis funcional de los gastos provinciales podemos dar cuenta de que existieron continuidades en las formas de inversión. En 1932 el gobernador Frías señaló: *“No es aceptable el equilibrio, a costa de las necesidades colectivas insatisfechas. Debilitar los resortes que aseguran derechos, resentir los servicios de asistencia social, descuidar la función cultural, no atender la vitalidad que acrecienta la solidaridad social es dar solución que atentan a la vida del Estado.”*²⁹⁹ Así, a lo largo del período en estudio, esas directivas se mantuvieron vigentes en gran medida. Las principales inversiones públicas fueron en *Seguridad, Educación y Obras Públicas*. De ese modo, el Estado siguió teniendo como principales funciones el mantenimiento del orden público y la seguridad, la promoción de la instrucción primaria, en tanto vínculo fundamental de la sociedad y de la nacionalidad y, finalmente, la realización de obras públicas tendientes a mejorar las infraestructura necesaria para el crecimiento económico, cuyos elementos principales fueron los caminos y los grandes diques, como el nuevo San Roque, el de la Viña y el de Cruz del Eje.

Pero dentro de estas continuidades, se dieron algunos cambios. En lo que hace a los *Servicios Generales*, en los que incluimos los gastos de la administración pública, los mismos no tuvieron un aumento importante a lo largo de la década. A partir de la reducción de sus montos en 1932, fundamentada en la realización de un presupuesto de crisis, con reducción de personal y de salarios, se mantuvo una política restrictiva del

²⁹⁹ Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 8/3/32, p. 82.

gasto en sueldos y salarios. En 1935, el gobernador Frías señalaba: “*La rebaja de los sueldos no constituye un hecho nuevo en el año que acaba de transcurrir; desde 1932 los sueldos de la Administración Pública vienen siendo objeto de rebajas impuestas por la inexcusable necesidad de mantener el equilibrio del Presupuesto, que he propugnado como la única prenda de regularidad en la atención de los servicios públicos.*” Durante el gobierno demócrata, esas reducciones habían alcanzado a una cuarta parte de los salarios de los empleados.³⁰⁰ Dicha política restrictiva en el gasto administrativo se mantuvo a lo largo de la segunda mitad de la década, mediante salarios bajos y un aumento de la jornada de trabajo entre los empleados públicos, de 6 a 8 horas, durante el gobierno de Sabattini.

En ese sentido, se dieron continuidades con el período previo a los años treinta. De todos modos, debemos tener en cuenta, que en lo que hace a las obras públicas, además de caminos, obras de irrigación y edificios administrativos, tuvieron una importancia significativa las obras de carácter social. Con los ingresos provenientes de los bonos del trabajo de 1934 se financiaron escuelas, asilos para niños, dispensarios y maternidades. Por otra parte, los superávits que se obtuvieron a partir de 1936, se invirtieron en la construcción de edificios administrativos, escuelas, hospitales, dispensarios, el Asilo de Menores Madres y el Reformatorio de Menores. Finalmente, con el empréstito de obras públicas de 1941 se proyectó, pero no se concretó, la construcción del Hospital Córdoba. No obstante, la salud siguió sin tener protagonismo presupuestario.

El gasto intrasectorial en Salud

Como hemos señalado anteriormente, en ese marco general de permanencias en las tendencias de inversión de los recursos estatales, se dio un aumento en los gastos en *Salud* a lo largo del período. Tomando como base el año 1930 (100) la tabla 15 contiene la variación de los montos gastados en salud.

³⁰⁰Secretaría Técnica Parlamentaria, Cámara de Diputados (1992): *Mensajes a la Legislatura acerca del Estado de la Provincia. Gobernador Pedro J. Frías, 1933-1935*, Córdoba, p. 92.

**Tabla 15. Variación relativa del gasto total y el gasto en salud provincial.
(1930=100), 1930-1942.**

	Salud	Gasto total
1930	100	100
1931	103	94
1932	102	86
1933	99	107
1934	102	87
1935	104	111
1936	109	84
1937	113	87
1938	133	96
1939	164	103
1940	174	106
1941	179	107
1942	184	115

Elaboración Propia. Fuente: Anuario Estadístico de la Provincia de Córdoba, años 1930-1942.

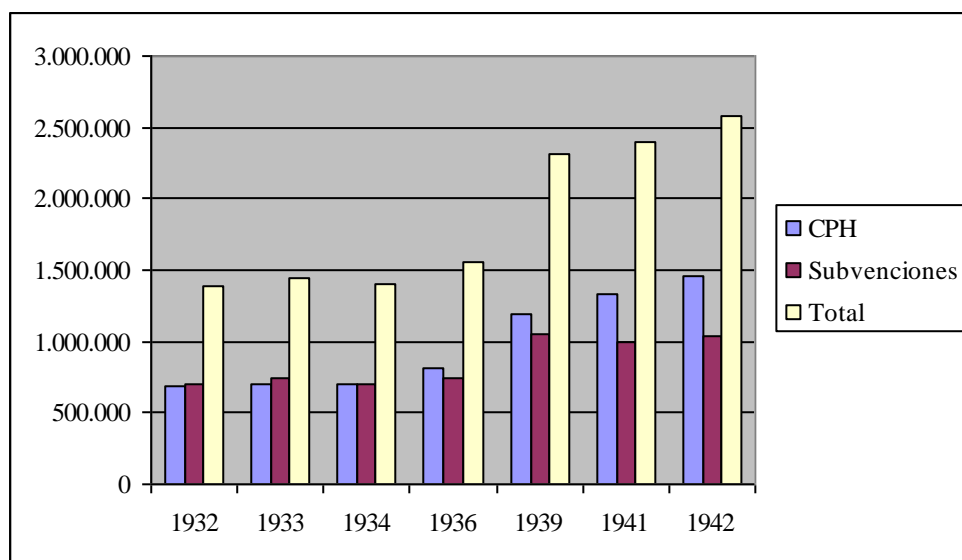
Con excepción de 1933, el monto de los gastos realizados en *Salud* tendió a superar los gastos realizados en 1930. En cambio, hasta 1938 los gastos totales del Estado fueron menores en su mayoría a los de esa fecha. La gran diferencia se comenzó a producir a partir de 1937, año en el que la inversión en salud aumentó en forma significativa, un proceso que se explica por la inauguración efectiva de los establecimientos, asilos, hospitales y dispensarios, construidos por la Junta del Trabajo mediante los Bonos del Trabajo.

No obstante, si bien se dio un aumento absoluto en los montos destinados a salud, dentro de los mismos estuvieron incluidos, por un lado, los gastos del CPH y los distintos establecimientos sanitarios bajo su jurisdicción y, por otro lado, una serie de subvenciones y subsidios destinados al modelo benéfico-asistencial. Para este análisis intrasectorial se han tenido en cuenta los presupuestos sancionados dado que los balances no contienen dicho grado de desagregación.

A través del gráfico 11 se percibe cómo a partir de 1936 los gastos en el CPH comenzaron a superar el nivel de los gastos presupuestados en subvenciones. Debemos señalar que en ese año se había previsto la inauguración, que recién se realizó en 1937, de las obras construidas por la Junta del Trabajo, en las que se encontraban maternidades, hospitales y dispensarios. Esto explica que la relación entre CPH y subsidios comenzara a modificarse. A su vez, podemos ver que entre el período 1936-1939 las subvenciones aumentaron, un incremento que, como ya hemos explicado

anteriormente, se debió a la elevación del monto de la asignación al Hospital San Roque y al de Niños.

Gráfico 11. Presupuesto provincial de gastos en salud, en pesos, 1932-1942.



Elaboración propia. Fuente: Leyes de presupuesto de la provincia de Córdoba, 1932-1942. Compilación de Leyes de la Provincia de Córdoba, años 1932-1942

De todos modos, si bien la brecha entre los fondos destinados al CPH y a las subvenciones no parece significativa, si tenemos en cuenta la serie de problemas tratados anteriormente, respecto a la salud y la asistencia social y la interdependencia entre Estado y modelo benéfico asistencial, esta distancia fue uno de los elementos que comenzó a dar cuenta de un cambio en las funciones estatales, de un Estado que subvencionaba a uno que ejecutaba programas sociales.

Es necesario señalar que existieron otros gastos nuevos en asistencia social, pero los mismos se encuentran sumamente dispersos en distintos rubros del presupuesto. Así, en el inciso de Institutos de Cultura, dependientes del ministerio de gobierno, se computaban los gastos de las dos colonias para menores abandonados, los comedores escolares y las colonias de vacaciones dentro del anexo del Consejo de Educación. Finalmente, dentro del inciso de Cárceles y Asilos se incorporaron los gastos del Asilo de Menores, de la Cárcel de Encausados y el Asilo de Menores Madres. Estos distintos gastos fueron distribuidos en forma desordenada y la poca importancia que pueden tener por separado vuelve inocuo su análisis particularizado. Incluso, pueden generarse distorsiones. Si nos regimos por las leyes de presupuesto algunas obras creadas quedarían fuera, dado que se financiaron por fuera de los presupuestos siendo incluidos

a posteriori. En otros casos, su inclusión no implicó que efectivamente fueran realizadas, como el Reformatorio de Menores que se incorporó en los presupuestos de 1941 y 1942 pero hasta el final del período en estudio no fue inaugurado.

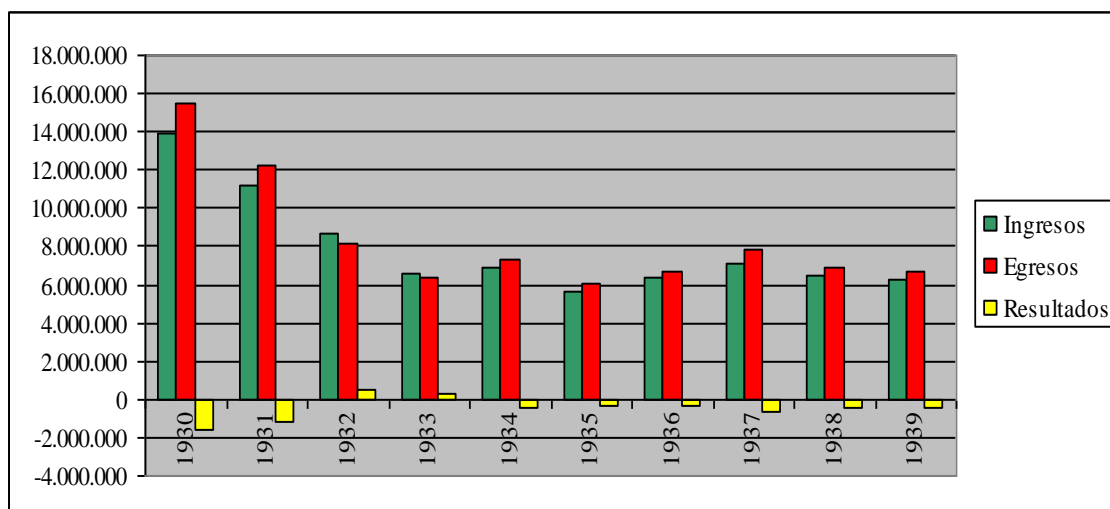
En definitiva, a lo largo del período trabajado, los gastos en asistencia social no tuvieron una presencia significativa dentro de los gastos provinciales. Esta orientación del gasto público nos permite entender las permanencias en las formas de inversión y los condicionamientos existentes para invertir en asistencia social y salud. En 1942, el presidente del CPH, Dr. Stuckert, se quejaba al ministerio de gobierno de esta política de asignación del gasto público. El funcionario destacaba que en 1935 la repartición había tenido un presupuesto de 1.108.128 de pesos y que para 1942 se había sancionado uno de 1.472.860 de pesos. Según Stuckert dicho presupuesto no era coherente con las expectativas puestas en el organismo y, en términos relativos, era insignificante respecto a otras reparticiones como el Consejo de Educación, la Dirección de Vialidad o la de Hidráulica.³⁰¹ En páginas posteriores se analizan cuáles fueron las expectativas puestas en el organismo, en los establecimientos de asistencia social y salud, y si existió efectivamente esa brecha entre expectativas y posibilidades.

El Gasto Público Municipal de la Ciudad de Córdoba

Como se aprecia en el gráfico 12, a diferencia de la provincia, la municipalidad tuvo una tendencia al déficit durante buena parte del período, debido al problema de la deuda que gravitó en forma continua en la elaboración de la mayoría de las políticas municipales.

³⁰¹ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo 43, año 1942, fs. 239 r.

Gráfico 12. Ingresos y Egresos y resultados financieros de la Municipalidad de Córdoba, en pesos, 1930-1939.



Elaboración Propia. Fuente: datos suministrados por el Departamento Ejecutivo, A.H.M.C., Documentos del H.C.D, año 1938, 10/6/40, tomo A 2 119, fs. 408r.

Cuando en el año 1932 el intendente demócrata Caro se hizo cargo del gobierno, la deuda municipal ascendía a 30.840.154,60 pesos. Ésta se descomponía en 13.870.094,02 pesos en deuda externa, pero cuyos títulos cotizaban en dólares, 13.823.852 pesos en deuda interna y aproximadamente 3.146.210,58 pesos en deuda flotante,³⁰² sobre un presupuesto de gastos ordinarios que para 1933 se calculó en 4.964.730 de pesos.³⁰³ El grueso de los compromisos provenían de la década del veinte, época en la que se contrataron distintos empréstitos para pavimentación, la construcción de la Asistencia Pública, la compra del Mercado de Abasto y la conversión y unificación de un conjunto disperso de préstamos contratados a partir de la década del diez.

El problema del endeudamiento fue en aumento. Los 30.840.154,60 pesos de 1932 pasaron a ser en 1940 cerca de 40.665.000 pesos. Las causas de este aumento eran las dificultades para hacer frente a los servicios y amortizaciones de la deuda pagada con recursos ordinarios,³⁰⁴ los déficit en la recaudación de las cuentas de pavimentos y

³⁰² A.H.M.C., Actas de Sesiones del H.C.D, año 1932, 7/3/32, tomo A 1 65, fs. 190r -191 r.

³⁰³ Tomamos en consideración esta fecha y no la de 1932, dado que en ese año solamente se elaboró un presupuesto para 10 meses.

³⁰⁴ Entre los informes de la comisión encargada de investigar las actuaciones financieras del gobierno de Caro y de Marcattini, 1932-1936, se destacó que mientras los pagos de la deuda en 1935 habrían debido alcanzar la suma de 4.461.705,01 de pesos, en realidad sólo se habían efectivizado pagos por 673.327,46 de pesos. La Voz del Interior, 11/6/37, pp.11 y 12.

del Mercado de Abasto, que estaban asignadas a empréstitos específicos y el encarecimiento del tipo de cambio de la deuda en dólares.

En ese contexto de estrangulamiento de las finanzas, a partir de 1931, se optó por medidas de reducción y restricción del gasto. Al explicar el proyecto de economías del presupuesto de 1933, el concejal demócrata Marcattini explicó: *“La deuda pública ha llegado al extremo tan elevado que le resulta casi imposible a la Municipalidad hacer frente, [...] En el presupuesto no se ha agregado ni un impuesto nuevo porque su capacidad impositiva está ya materialmente agotada; no hay reglón que no éste afectado [...] No pudiendo tampoco recurrir a nuevos empréstitos no le queda más recursos a la municipalidad que tener que reducir gastos a lo estrictamente necesario.”*³⁰⁵

Pero esa restricción del gasto que a partir de 1932 afectó a sueldos, intereses, amortizaciones y gastos en obras públicas, y que se mantuvo a lo largo de la década, no tuvo los resultados esperados. La tendencia general del período, con las excepciones de 1932 y 1933, fue a que los egresos superaran los ingresos acrecentando la deuda flotante. Es por ello que la solución recayó en la reconversión de los títulos municipales. En 1937, comenzó a tratarse en el Concejo Deliberante la ordenanza de consolidación y unificación de la deuda municipal. Se proyectó reducir los intereses, unificar los títulos en circulación y consolidar la deuda flotante. Pero, finalmente, los conflictos políticos en el seno del radicalismo, entre los sabattinistas y el intendente Latella Frías (1936-1943), y el rechazo a tratar con bancas extranjeras, retrasaron la resolución del problema hasta 1942.

La distribución funcional del gasto público municipal

En lo que hace a los gastos contamos para el análisis únicamente con las ordenanzas sancionadas, dado que los estados financieros son mensuales y carecemos de una serie completa. Para hacer el análisis de los rubros de gastos hemos tenido en cuenta también las categorías funcionales tomadas de Beatriz Moreyra que nos permitirán aproximarnos a la forma de inversión del gasto municipal, *Servicios Generales* (Gastos en administración, sueldos y salarios); *Obras Públicas, Salud, Deuda Pública y Escuelas*.

³⁰⁵A.H.M.C., Actas de Sesiones del H.C.D, año 1932, 7/3/32, tomo A 1 65, fs. 175 r-176 r.

Tabla 16. Distribución Funcional del Gasto Público Municipal, en pesos, 1931-1942.

	1931	1932 ³⁰⁶	1933	1934	1935	1936
Escuelas	216.400,00	132.120,00	144.560,00	152.032,00	166.096,00	160.196,00
Salud	726.500,00	562.500,00	546.340,00	573.418,00	605.636,00	572.020,00
Deuda	2.406.000,00	2.539.862,12	1.296.000,00	979.000,00	933.000,00	921.000,00
Obras Públicas	187.500,00	89.400,00	121.700,00	114.785,00	132.530,30	66.615,00
Servicios Generales	3.277.020,00	2.404.224,28	2.856.130,00	2.884.868,00	2.865.199,66	3.193.611,73
Total	6.813.420,00	5.728.106,40	4.964.730,00	4.704.103,00	4.702.461,96	4.913.442,73

	1937	1938	1939	1940	1941	1942
Escuelas	178.260,00	184.300,00	204.160,00	229.990,00	237.880,00	217.800,00
Salud	634.730,00	780.760,00	855.320,00	1.028.520,00	950.740,00	900.850,00
Deuda	1.577.000,00	1.260.000,00	1.391.640,00	1.691.640,00	2.439.900,00	2.620.000,00
Obras Públicas	224.610,21	380.955,41	242.500,00	410.000,00	790.818,20	149.000,00
Servicios Generales	3.248.649,79	3.197.464,59	3.281.522,99	3.463.023,37	3.590.791,80	3.358.594,64
Total	5.863.250,00	5.803.480,00	5.975.142,99	6.823.173,37	8.010.130,00	7.246.244,64

Elaboración Propia. Fuente: A.H.M.C, Boletines Municipales, ordenanzas de gastos, años 1931-1941.

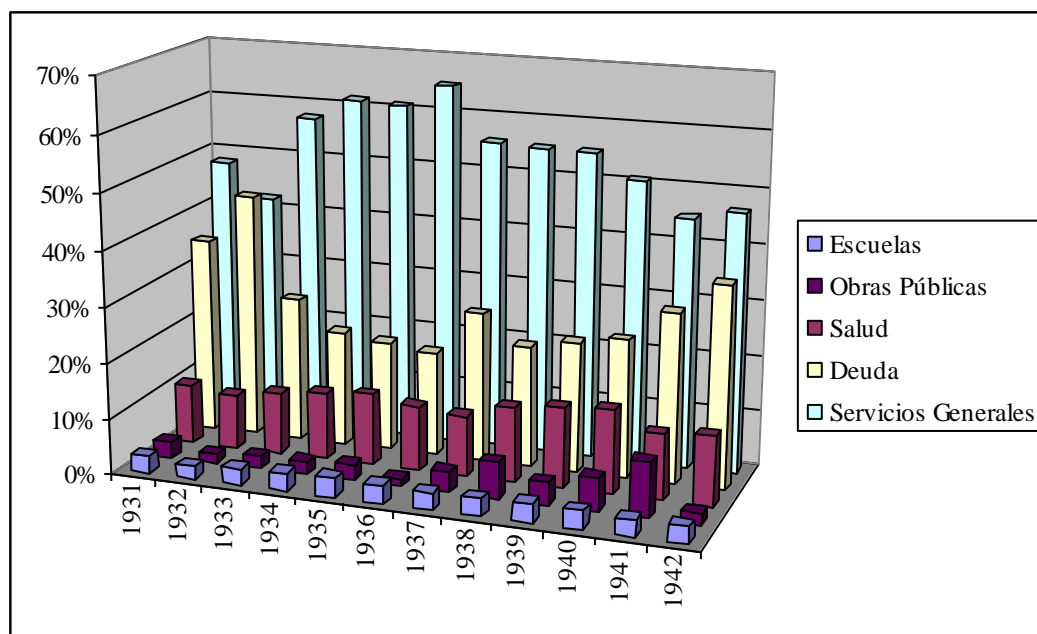
Tabla 17. Distribución Porcentual del Gasto Público Municipal por principales funciones, 1931-1942.

	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939	1940	1941	1942
Escuelas	3	2	3	3	4	3	3	3	3	3	3	3
Salud	11	10	11	12	13	12	11	13	14	15	12	12
Deuda	35	44	26	21	20	19	27	22	23	25	30	36
Servicios Generales	48	42	58	61	61	65	55	55	55	51	45	46
Obras Públicas	3	2	2	2	3	1	4	7	4	6	10	2

Elaboración Propia. Fuente: A.H.M.C, Boletines Municipales, ordenanzas de gastos, años 1931-1941.

³⁰⁶ La ordenanza de gastos de 1932 fue proyectada sólo para 10 meses por lo cual realizamos un promedio de los mismos para adecuarlo a 12 meses.

Gráfico 13. Distribución Porcentual del Gasto Público Municipal por principales funciones, 1931-1942.



Elaboración Propia. Fuente: A.H.M.C, Boletines Municipales, ordenanzas de gastos, años 1931-1941.

Como muestran las tablas 16 y 17 y el gráfico 13, la mayor parte de los gastos fueron destinados a los *Servicios Generales* que a lo largo de la década variaron entre un 42 y un 65% de los fondos municipales. En promedio significaron el 54% de la inversión del presupuesto. Esto se explica en la importancia de los servicios comprendidos, limpieza, inspección, mercado y mataderos. Otro de los rubros principales fueron los gastos proyectados en *Servicios de la Deuda*. Estos gastos implicaron, en 1932, el 44% del presupuesto, monto que se redujo a mediados de la década, representando cerca del 20% de los recursos; finalmente, en los primeros años cuarenta se invirtió entre el 35 y 36% de los recursos.

De todos modos, es necesario señalar que estamos trabajando con ordenanzas de gastos, y que los pagos de intereses y amortizaciones de deuda consolidada y aún la flotante fueron las variables de ajuste. En el debate del presupuesto de 1932, el concejal Marcattini explicitó esta política dado que señaló que para sancionar un presupuesto acorde con los recursos la comisión de hacienda había decidido “[...] *suprimir y eliminar la partida que hubiera correspondido para el pago y atención de los servicios de empréstito externo. Esta partida ha quedado reducida a penas para el pago de los intereses, y por consecuencia, tampoco se ha tenido en cuenta para nada el quebranto*

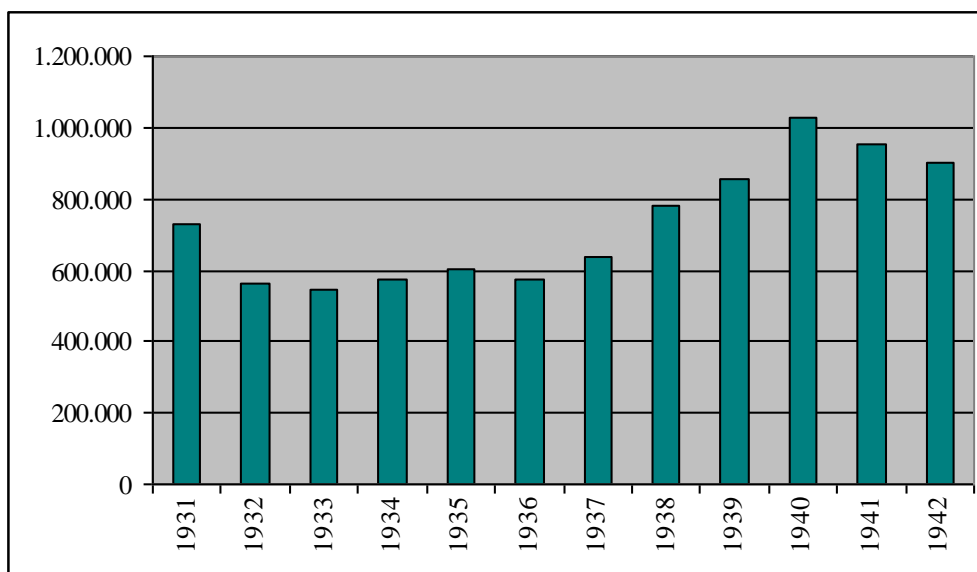
de cambio.”³⁰⁷ En ese sentido, el crecimiento de la deuda, durante los años treinta y comienzos de los cuarenta, se debió a que no se pagaron la totalidad de servicios, en concepto de intereses y amortizaciones, de las obligaciones municipales.

Finalmente, el tercer rubro en importancia fue el de *Salud*. Los gastos en este sector alcanzaron un porcentaje que osciló entre un 10 y un 15% de los presupuestos, en una forma más bien fluctuante. En cambio, los rubros de menor importancia presupuestaria fueron los de *Obras Públicas* y *Escuelas*. Con respecto a estas últimas, a partir de 1932 se eliminó la Escuela de Comercio y los maestros especiales, una medida sustentada en la necesidad de reducir los gastos y a su vez en una orientación de la educación municipal hacia la instrucción primaria básica. En lo relativo a las *Obras Públicas*, los problemas de financiamiento y de endeudamiento condicionaron toda obra en este sentido. De todos modos, se mantuvieron entre un 2 y un 7% del presupuesto, destinados a reparaciones y obras de conservación; con excepción del año 1941 en el que se destinó un 10% del presupuesto.

Gastos intrasectoriales en Salud

En lo que se refiere a las inversiones en salud, a partir de 1932, se dio una fuerte reducción, la que recién comenzó a revertirse a partir de 1934 y más decididamente a partir de 1937, superando a partir de 1938 el nivel de 1931, pero disminuyendo a partir de 1941.

Tabla 14. Presupuesto de Gastos en Salud, en pesos, 1931-1942.



Elaboración Propia. Fuente: A.H.M.C, Boletines Municipales, ordenanzas de gastos, años 1931-1941.

³⁰⁷ A.H.M.C., Actas de Sesiones del H.C.D, año 1933, 21/12/33, tomo A 1 67, fs. 244r-245r.

Tabla 18. Variación Relativa del gasto total y el gasto en salud municipal, 1931-1942.

	Salud	Total del Gasto
1931	100	100
1932	77	84
1933	75	73
1934	79	69
1935	83	69
1936	79	72
1937	87	86
1938	107	85
1939	118	88
1940	142	100
1941	131	118
1942	124	106

Elaboración Propia. Fuente: A.H.M.C, Boletines Municipales, ordenanzas de gastos, años 1931-1941.

Teniendo en cuenta esa variación, recién a partir de 1938 se dio un cambio significativo en el porcentaje de los gastos destinados a la salud. Como vimos durante los años treinta, el municipio cordobés atravesó una fuerte crisis económica producto del endeudamiento que implicó, como se muestra en la tabla anterior, una fuerte reducción de los gastos presupuestados. Sin embargo, con excepción de los años 1932 y 1933, los gastos en salud tuvieron una tendencia más expansiva que el de los gastos totales. Así, si bien la crisis en general condicionó el gasto público y las decisiones de los sectores dirigentes en la política de asignación sectorial de los recursos, los gastos en *Salud* fueron exceptuados de dichas reducciones. En el debate del presupuesto de 1938, el concejal radical Palacios Hidalgo, explicaba la posición de la comisión de hacienda: “[...] la mayoría de la comisión ha obrado siempre con un criterio restrictivo, no así en lo que se refiere a la Asistencia Pública, pues creemos que la acción que desarrollan estas dos instituciones es la única que se presta en su índole por la municipalidad de Córdoba.”³⁰⁸

En el gráfico siguiente desagregamos los gastos en *Salud* y, además, hemos incorporado los gastos en concepto de subvenciones. En el mismo podemos ver la proporción importante del uso de los recursos municipales en el sostenimiento de establecimientos sanitarios. Entre ellos encontramos al Hospital Rawson, la Asistencia Pública municipal y sus dependencias (Consultorio Médico Escolar, Consultorio de la Infancia, Farmacia, laboratorio bacteriológico, Sección de Higiene y Profilaxis, el

³⁰⁸A.H.M.C., Actas de Sesiones del H.C.D, año 1937, 20/12/37, tomo A 1 78, fs. 534 r-535 r.

Sanatorio de Salubridad, etc.) y, finalmente, el Asilo de Mendigos. A partir de 1932 comenzó a aparecer un nuevo gasto, el destinado a los Dispensarios Seccionales. En lo que hace a los subsidios, éstos decrecieron a partir de 1932, subsistiendo a lo largo del período una serie de pensiones graciables y la subvención al Buen Pastor. A partir de 1937, se inició una política expansiva con subvenciones a bibliotecas y algunas entidades de beneficencia como el Hospital de Niños, el Misericordia, la Cruz Roja y el Comité Pro-Defensa del Niño, pero para 1941 fueron eliminadas. Incluso, en lo que hace a las pensiones graciables a viudas de personajes distinguidos, existieron criterios en contra de las mismas, ya que se consideraba necesario destinar los fondos a otros fines como el de los establecimientos sanitarios dedicados a la infancia.³⁰⁹

Tabla 19. Gasto social municipal de Córdoba, en pesos, 1930-1942.

	1931	1932	1933	1934	1935	1936
Asistencia Pública y dependencias	259.920	176.250	165.300	206.652	221.616	221.616
Asilo de Mendigos	110.160	16.500	20.400	19.620	23.004	23.004
Hospital Rawson	68.640	49.000	62.400	60.948	64.224	64.224
Gastos Generales ³¹⁰	237.800	208.000	216.880	240.300	246.450	211.000
Dispensarios		19.000	35.520	45.898	50.342	52.176
Subsidios	67.400	5.500	5.400	5.400	7.800	7.800
Total	743.920	474.250	505.900	578.818	613.436	579.820

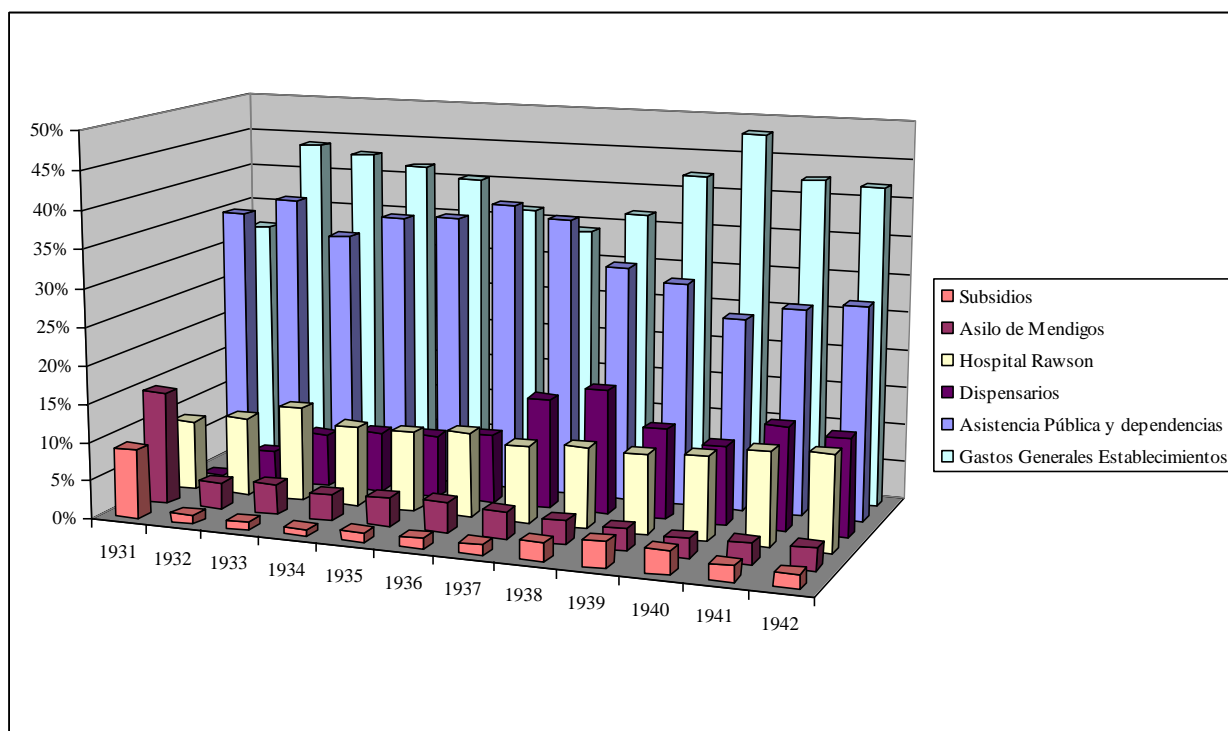
	1937	1938	1939	1940	1941	1942
Asistencia Pública y dependencias	238.610	259.020	270.060	270.620	265.020	255.060
Asilo de Mendigos	22.560	26.220	26.220	26.220	26.280	26.280
Hospital Rawson	65.400	88.500	95.760	116.760	119.520	114.240
Gastos Generales	221.150	307.600	390.020	515.400	416.600	382.650
Dispensarios	93.960	136.740	109.440	110.640	132.680	116.000
Subsidios	8.928	20.160	30.660	32.460	20.220	16.620
Total	650.608	838.240	922.160	1.072.100	980.320	910.850

Elaboración Propia. Fuente: A.H.M.C, Boletines Municipales, ordenanzas de gastos, años 1931-1941.

³⁰⁹ A.H.M.C., Actas de Sesiones del H.C.D, año 1942, 21/12/42, tomo A 1 88, fs. 842-843.

³¹⁰ En 1931 Los gastos generales del Asilo de Mendigos no están incorporados en Gastos Generales.

Gráfico 15. Distribución Porcentual del Gasto Social de la Municipalidad de Córdoba, 1931-1942.



Elaboración Propia. Fuente: A.H.M.C, Boletines Municipales, ordenanzas de gastos, años 1931-1941.

Según los dirigentes, el aumento en la asignación de recursos para la salud respondió a la necesidad de adecuar la atención a la creciente demanda, cuya satisfacción requirió mayor inversión en personal e insumos. Así, el intendente demócrata Caro, propuso en 1933 un aumento en los fondos para medicamentos de la farmacia de la Asistencia Pública dado que *“La farmacia se ha excedido en sus gastos ineludibles pues cada día se nota el crecimiento de gente que acude a ala[sic] Asistencia en busca de recetas. La crisis actual a llevado [sic] a los hospitales de Córdoba a convertirlos en sanatorios no quiero dar nombres pero a mi domicilio han concurrido muchas personas que me son completamente desconocidas a pedirme que les autorice recetas que les dan médicos de los hospitales para sacarlas de la Asistencia Pública. Hay que darle amplitud al servicio y el hecho que los otros hospitales estén restringiendo la salida de recetas, obliga a la Municipalidad a cargar con ellas.”*³¹¹

³¹¹A.H.M.C., Actas de Sesiones del H.C.D, año 1934, 31/12/34, tomo A 1 71, fs. 617 r.

En síntesis, los dirigentes políticos destinaron la mayor parte de los gastos municipales a los servicios considerados necesarios para la sociedad como el sistema de comercialización de los alimentos, la higiene de la ciudad, la limpieza, alumbrado, pavimentos y la salud. Otro elemento que priorizaron fue el pago de la deuda pública que condicionó claramente las posibilidades de establecer una inversión distinta de los fondos. Pero, dentro de dicho panorama, es necesario subrayar, que el municipio desarrolló una política tendiente a asegurar la prestación de los servicios sanitarios para la población, invirtiendo en dicho rubro una proporción importante del gasto público, eliminando en cambio los fondos destinados a subvenciones al modelo benéfico asistencial.

En este sentido, a diferencia del municipio, la provincia, tuvo una política diferente en la asignación del gasto social. Por un lado, una parte importante de su inversión se destinó a la subvención del modelo benéfico asistencial. Por otro lado, la provincia no asignó una proporción significativa de sus recursos a la provisión de servicios sanitarios. Así, ésta, con un presupuesto seis veces mayor al municipal, invirtió en salud y asistencia social a penas el doble que la comuna.

Las estructuras estatales de intervención en lo social

Un aspecto esencial en la construcción de las políticas sociales es el referido a la acción de las estructuras estatales que diseñaron, implementaron y desarrollaron los programas sociales. Es importante detenernos en este punto dado que el análisis de los organismos estatales refleja la capacidad del Estado para movilizar y organizar recursos humanos y materiales con fines sociales.

Teniendo en cuenta lo afirmado, en este apartado se analizan las reparticiones provinciales estrechamente relacionadas con la resolución estatal de la cuestión social. Estas son el Consejo Provincial de Higiene y la Oficina del Trabajo y posteriormente el Departamento Provincial del Trabajo. En su estudio abordamos sus funciones y atribuciones, los mecanismos de intervención, las áreas de regulación y control social y su evolución a lo largo del período. Finalmente, se ponderan sus capacidades para intervenir en lo social, teniendo en cuenta sus atribuciones y los recursos humanos y materiales disponibles.

El Consejo Provincial de Higiene

Este organismo era el encargado de la política sanitaria en la provincia. A comienzos de los años treinta, su campo de acción se circunscribía a las tareas de control de las enfermedades infectocontagiosas y a las campañas preventivas como la vacunación de la población infantil. Además, al CPH le correspondía las tareas de control en el ejercicio de las profesiones relacionadas con la salud como la medicina, la odontología, la farmacia y los ejercicios ilegales. En cambio, los establecimientos sanitarios existentes en la ciudad de Córdoba que ejercían la atención de la salud de la población, en su mayoría, estaban fuera de la injerencia directa del CPH y eran administrados por el municipio, el Estado nacional y los particulares.

Sin embargo, durante los años treinta, se dio una ampliación de la concepción de la salud pública, entendida no sólo como higiene defensiva, sino en su faz asistencial y una consecuente ampliación de la infraestructura provincial en salud. Esos procesos implicaron un cambio significativo en el organigrama de las políticas sanitarias. En 1936, al presentar el proyecto de creación del Departamento Provincial de Higiene, el gobierno estableció como funciones del nuevo organismo dictar y ejecutar medidas de profilaxis, investigación científica, hacer las estimaciones de los honorarios médicos frente a los tribunales, vigilar el ejercicio de la medicina, realizar en su jurisdicción, no

delegada a los municipios, la inspección de los establecimientos fabriles y comerciales, el estudio de los permisos de salud de los empleados públicos, el ejercicio de la superintendencia sobre todas las instituciones y servicios sanitarios que dependieran directamente del poder ejecutivo y la inspección y vigilancia de aquellos que recibieran subvención de la provincia. Además, debía organizar comisiones asesoras técnicas para el estudio de los medios defensivos frente a las enfermedades, dirigir y orientar el deporte, propender al mejoramiento de la vivienda y de la alimentación popular.³¹² Al fundamentar el proyecto, el poder ejecutivo señaló: “[...] *este proyecto organiza la repartición sanitaria con amplias facultades [en] el extenso radio de acción, confiándole la defensa integral de la sociedad frente a los daños que puedan originarle las enfermedades, la mala vivienda, la alimentación deficiente, el trabajo insalubre y todo otro factor negativo respecto a su salud y progreso.*”³¹³ Sin embargo, el proyecto no se trató durante los años que estamos analizando, aunque en forma casi anual, el poder ejecutivo insistió sobre esta iniciativa en las cámaras legislativas.

En ese contexto de redefinición de las áreas de control y regulación, se comenzó a hacer hincapié en el sistema de prestación de los servicios de atención, entendida como atención de clínica general y especializada. Así, en 1936, al asumir la gobernación de la provincia, Amadeo Sabattini señaló cuales eran los principios generales que orientarían su política en este sector: “*Y en cuanto a la salud pública ha de prestarse atención preferente a la asistencia de los desposeídos, por la máxima eficacia de los servicios hospitalarios, mejoramientos de las condiciones higiénicas de las poblaciones y acción tesonera de profilaxis de las enfermedades.*”³¹⁴

Hay dos aspectos que dieron cuenta de ese proceso: las políticas tendientes a centralizar los establecimientos provinciales y las destinadas a lograr la coordinación de los servicios sanitarios cordobeses, públicos y privados.

Con relación al programa de centralización de las reparticiones públicas destinadas a la salud en 1931, el gobierno militar incorporó el Cuerpo Médico Escolar al CPH procurando establecer una estructura adecuada dentro del gobierno para la realización de estas tareas. En 1932, los distintos dispensarios de la ciudad tales como el dispensario Venereológico y el Antituberculoso, se incorporaron también dentro de la estructura del CPH. De hecho, también esta política respondió a la búsqueda de reducir

³¹² Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 18/8/36, p. 824.

³¹³ Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 18/8/36, p. 823.

³¹⁴ Secretaría Técnica Parlamentaria, Cámara de Diputados (1992): *Mensajes a la legislatura acerca del Estado de la Provincia. Gobernador de Amadeo Sabattini*, Córdoba, p. 15.

los gastos en empleados administrativos en los establecimientos sanitarios.³¹⁵ El director del primer establecimiento criticaba esta medida porque consideraba que las características de ese organismo distaban de la atención directa de las problemáticas de la salud. Al respecto señaló: “[...] *el Consejo de Higiene es un organismo polivalente, de naturaleza y tradición más burocrática que científica, que toca demasiados resortes sin ahondar en ninguno y que por todo ello no podrá dedicar la exclusiva y excluyente atención técnica que los Dispensarios requieren.*”³¹⁶

De todos modos, todos los establecimientos de salud provinciales creados a partir de 1932 dependieron directamente de dicho organismo. El Consejo se instaló en un nuevo edificio en procura de sentar la infraestructura necesaria para dicho proceso de concentración de las distintas actividades. En el mensaje de 1935, el gobernador Frías señalaba sobre dicha política de gobierno: “*La centralización de todos los servicios sanitarios de la Provincia, bajo una dirección técnica y científica ha sido de resultados favorables para el normal desenvolvimiento de los organismos. Se ha evitado la dispersión de esfuerzos que deben ser concurrentes, y conseguido un contralor directo, de acuerdo a un criterio concreto de Gobierno.*”³¹⁷

Por otro lado, se tendió a la ampliación de las áreas de regulación y control del Consejo a través de intentos de coordinación de los servicios de salud existentes en la provincia, un proceso que se profundizó con el radicalismo en la gobernación, y que hemos abordado, en parte, en el capítulo anterior. En 1939, Sabattini señaló: “*Interpretando conceptos científicos modernos, se ha ido entregando a la dirección de aquel organismo central los servicios, que dispersos en varias reparticiones, tienen atingencia con la salud colectiva, y espero terminar esa unificación comprendiendo en ella no sólo a los establecimientos de orden público, sino también aquellos que realizan actividades privadas o de caridad.*”³¹⁸ Estos lineamientos en política sanitaria se expresaron en los proyectos sobre control de los establecimientos subvencionados. Ya señalamos cómo para los dirigentes políticos esos proyectos estaban sustentados en la necesidad de coordinar los establecimientos privados, racionalizando un sistema de salud que se expandía en forma fragmentada. A su vez, los funcionarios del CPH atribuyeron funciones de control al organismo sobre otras jurisdicciones. Así, con la

³¹⁵ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo 25, año 1932, 30/1/32, fs. 425 r.

³¹⁶ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo 26, año 1932, 3/2/32, fs. 244r.

³¹⁷ Secretaría Técnica Parlamentaria, Cámara de Diputados (1992): *Mensajes a la Legislatura acerca del Estado de la Provincia. Gobernador Pedro J. Frías, 1933-1935*, Córdoba, p. 83.

³¹⁸ Secretaría Técnica Parlamentaria, Cámara de Diputados (1992): *Mensajes a la legislatura acerca del Estado de la Provincia. Gobernador de Amadeo Sabattini*, Córdoba, p. 94.

ampliación de la intervención del CPH en la salud, se produjeron conflictos entre el Estado provincial y municipal en el marco de un proceso de estructuración de nuevos mecanismos de regulación del sistema de salud.

A nivel de las autoridades de la ciudad de Córdoba, la defensa de la autonomía municipal se trasladó al problema de la salud, restringiendo las posibilidades de intervención del CPH. Por ejemplo, en 1932, la municipalidad rehusó un permiso al CPH para construir un pabellón de estudios dermatológicos en el terreno que ocupaba el Hospital Rawson, justificando la medida en que esto implicaba la injerencia del Consejo dentro del establecimiento.³¹⁹

Esos conflictos jurisdiccionales fueron el resultado de la construcción de nuevas áreas de regulación y control sobre un campo organizado con anterioridad y que resistía los cambios institucionales que se estaban produciendo. El conflicto más importante en ese sentido se produjo en 1933, cuando se declaró un foco de paludismo en barrios Bella Vista y Suárez. La municipalidad se quejó de que el CPH se entrometiera en el tratamiento de los enfermos. Éste, a su vez, de que la Asistencia Pública municipal pasará por encima del CPH, comunicando el hecho directamente al Departamento Nacional de Higiene. El presidente del Consejo señalaba que la legislatura al dictar la ley 822 orgánica del Consejo, la 1533 de profilaxis de las enfermedades infectocontagiosas y la 1200 de reglamentación de la medicina, había ejercido su prerrogativa de dictar planes generales de interés municipal que limitaban a las comunas su aplicación.³²⁰ La posición del intendente Dr. David Caro era que *“Las actuales autoridades comunales, en el desempeño de funciones privativas de atención de la salud pública, reservadas al poder municipal, y a las que no pueden renunciar en ningún caso [...]. Estas autoridades municipales serán las primeras en solicitar la valiosa cooperación de ese Superior Gobierno Provincial, toda vez que lo reclame la salud pública de la ciudad, por insuficiencia de los elementos con que cuenta aquellas o por cualquier otra razón que así lo determine.”*³²¹

En 1934, se produjo un nuevo conflicto entre el municipio y el Consejo. Éste último intentó inspeccionar la farmacia del Hospital Rawson y su director se opuso amparado por el intendente Caro. El presidente del Consejo argumentó como *“Inaceptable bajo todo punto de vista, es Sr. Ministro, la actitud asumida por el*

³¹⁹ A.H.M.C., Boletín Municipal de la Municipalidad de Córdoba, N° 76, noviembre 1932, Dto. 1054, p.41.

³²⁰ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo 7, año 1933, 25/4/33, fs. 35 v.

³²¹ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo 7, año 1933, 9/5/33, fs. 38 r.

Director del Hospital Rawson, pues no obstante ser ese Hospital un establecimiento municipal, está en lo referente al ejercicio de la medicina y demás ramas del arte de curar, bajo el control de éste Consejo que, es la autoridad encargada de hacer cumplir las leyes y reglamentaciones correspondientes, en todo el territorio de la provincia.”³²² Además, señaló, que según el decreto de farmacias de 1922, los inspectores podían hacer uso de la fuerza pública de ser necesaria, pero que pedían la intervención del ministro de gobierno para evitar la utilización de la violencia. El fiscal del Estado señaló que el Consejo no tenía prerrogativas sobre el hospital en la medida en que éste era de carácter municipal y, por lo tanto, independiente de cualquier otro orden: “[...] por virtud de la independencia de las Municipalidades, [el] establecimiento tal escapa a la intervención de la autoridad provincial. Lo contrario, conduciría a que el P.E. por vía de superintendencia ejercida por medio del C. de Higiene, podría llegar hasta el desconocimiento de aquella independencia, aplicando correctivos o sanciones a dependencias, o empleados y funcionarios de la Municipalidad, lo cual está expresamente vedado por la Constitución.”³²³ La respuesta del presidente del Consejo era que éste, como organismo superior en lo que correspondía al cuidado de la salud pública, tenía jurisdicción sobre todos los establecimientos de salud y farmacia de la provincia, con excepción de los nacionales. Y en lo que hacía a los empleados municipales, el Consejo podía sancionarlos, no en su carácter de empleados municipales, sino como profesionales de la salud.³²⁴ En 1936, fundamentando el proyecto de Departamento de Higiene se destacó este punto: “*Se prevee [sic] también en el proyecto una correlación entre la acción de las autoridades sanitarias de la Provincia y las de la Comuna, para que sin lesión de las respectivas autonomías puedan desarrollar una acción más concorde y por tanto más eficiente. Es elemental considerar que si la enfermedad no se circunscribe a un radio determinado del territorio, la acción defensiva tampoco debe encontrar obstáculos de jurisdicción para desarrollarse en toda su eficacia. Por eso la ley que se propone, salvando los principios de nuestra organización política y autonomía municipal, ha previsto una correlación de esfuerzos bajo planes de orden general.*”³²⁵ En definitiva, estos conflictos daban cuenta de las formas en que los mismos funcionarios comenzaron autónomamente a construir una esfera amplia de atribuciones del CPH en el ámbito de la salud.

³²² A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo 6, año 1934, 17/1/34, fs. 476 r.

³²³ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo 6, año 1934, 20/1/34, fs. 481 r.

³²⁴ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo 6, año 1934, s/f, fs. 483 r- 486 r.

³²⁵ Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 18/8/36, p. 823.

Lo que sucedía en las relaciones con la municipalidad, se reprodujo respecto a al gobierno nacional, pero con el CPH construyendo un ámbito autonómico de acción. En 1938, al CPH se le pidió opinión sobre el proyecto del diputado nacional Alsina, de creación de un Consejo de Acción Social. El presidente del Consejo delegó la tarea al Dr. Argüello Lencinas, Inspector General de Higiene. El mismo señaló: *“En principio señor presidente, he creído [sic] siempre que es indispensable la creación de un organismo que a más del estudio e investigación de todas las causas, capaces de perturbar el progreso de la Nación y las Provincias, en su engrandecimiento demográfico, étnico, económico, cultural, etc., sirva de nexo entre las diversas instituciones oficiales y privadas, que hay dirigiéndose al mismo fin, realizan una acción dispensa donde se pierde eficiencia a la vez que resultan antieconómicas por la superposición de servicios, aumento de personal, etc., consecuencia lógica de la anarquía actual en este orden de actividades.”* Sin embargo, argumentaba que era conveniente que la ley autorizara la creación de organismos similares a nivel provincial, conservando todos los atributos autonómicos y estableciendo una ayuda financiera federal.³²⁶

Así, paulatinamente, los funcionarios a cargo del CPH fueron expandiendo el espacio de control y regulación del organismo sobre los distintos actores en el campo de la salud. En 1938, cuando se reglamentó la ley de profilaxis social se estipuló en uno de sus artículos que la sección de profilaxis venérea del Consejo tendría como funciones la superintendencia, inspección y control sobre de todos los servicios venereológico de la provincia.³²⁷

En definitiva, en ese proceso, se fue construyendo una amplia jurisdicción sobre el sistema de salud mediatizando las tensiones conflictivas. Su mayor logro fue la centralización administrativa que dio coherencia al sistema de servicios sanitarios provinciales. Sin embargo, el proyecto de ampliar la jurisdicción del CPH sobre todo el sistema sanitario, propio de los gobiernos del período, en especial de los radicales, encontró una fuerte oposición desde distintos sectores que propugnaron por mantener su autonomía. Ello limitó las posibilidades del CPH como un ente regulador e instancia de coordinación y ejecución de un programa general de servicios de salud.

La otra arista del problema estuvo relacionada con la efectiva capacidad del organismo para desarrollar las tareas que los funcionarios proyectaban. Desde el

³²⁶A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo41, año 1938, 17/10/38, fs. 71r -72 r.

³²⁷ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo 38, año 1938, 25/7/38, dto. 40701 A, pp. 105- 117r.

gobierno de la intervención militar, el número de establecimientos públicos de atención sanitaria siguió creciendo paulatinamente a lo largo de los años. Esto, sin lugar a dudas, aumentó las tareas del Consejo, como así también la complejidad y las necesidades burocráticas del mismo. A su vez, desde los mismos funcionarios encargados de la repartición surgieron propuestas de estructuración de nuevos programas que ampliaron la injerencia del Consejo en diferentes ámbitos. Entre ellos, se establecieron programas de atención de la lepra, el tratamiento de los enfermos psiquiátricos, el control bromatológico y los intentos de controlar el desenvolvimiento de las instituciones subvencionadas.

Sin embargo, la capacidad económica y organizativa del organismo constituyó un elemento que limitó las posibilidades de llevar a cabo una tarea como la que se proponían los gobernantes. En 1932, el CPH contaba con un presidente, un secretario, un escribiente, un inspector general de higiene, dos médicos de inspectores de viajeros, tres sub-inspectores de higiene, tres inspectores de farmacia, cinco guardias sanitarios, un chauffers y un mayordomo. Con respecto al Instituto de Higiene tenía un director, un bacteriólogo auxiliar, un químico, cuatro ayudantes, un ordenanza y dos peones. Además, se incluía la sección médica escolar con nueve personas y el resto eran los establecimientos de salud provinciales. Para 1942, el número de personas trabajando era de 55, o sea, 26 personas más que en 1932, entre médicos, químicos, ayudantes, administrativos y peones. Si se tienen en cuenta sólo los sueldos en personal, técnico, auxiliar y obreros, éstos habían aumentado sólo en un 27% a lo largo de la década. Pero las tareas eran mayores así como también los establecimientos a cargo del gobierno. En 1942, la sección de Asistencia Médico Social tenía asignada la tarea de controlar los establecimientos públicos y privados de salud en todo el territorio provincial. Bajo su inspección, se encontraban 81 establecimientos públicos provinciales como maternidades, dispensarios de profilaxis general, hospitales regionales, dispensarios de lactantes y, además, los establecimientos sanitarios que recibían subvenciones, con un personal consistente en tres personas, un médico, un subinspector y un escribiente. Además, la falta de infraestructura era evidente.³²⁸ En 1937, el Consejo de Higiene contaba con un solo automóvil para toda la provincia. Así, ese año, frente a los requerimientos de transporte de una de las colonias provinciales de asistencia de niños, el presidente del CPH señalaba en forma irónica: “*Que el único auto con que cuenta*

³²⁸ Compilación de Leyes de la Provincia de Córdoba, Leyes de presupuesto para 1932 y 1942.

este Consejo para las dirigencias del mismo en toda la Provincia, sea cedido a la mencionada Colonia Hogar Santa Catalina, y que las Inspecciones de este Consejo se hagan en lo sucesivo a pié.”³²⁹

Esta inadecuación entre las capacidades del Consejo y las necesidades del sistema de salud también se pusieron en evidencia en lo atinente a la especialización técnica. Como una forma de solucionar dicho problema, a poco de asumir el nuevo gobierno radical, en 1936, el presidente del Consejo Dr. Stuckert, en ese momento decano de la Facultad de Medicina, presentó un proyecto de creación de comisiones especializadas ad-honorem de tuberculosis, lepra, cáncer, protección del niño,³³⁰ a las que posteriormente se sumaron las de farmacología, vivienda y nutrición, odontología, farmacia, laboratoristas, veterinaria y de bocio.³³¹ La organización de estas especialidades cumplió la función de subsidiar las falencias técnicas de los funcionarios a cargo de la repartición. El presidente del CPH explicó que “[...] *ésta Presidencia cree conveniente que, al lado de los funcionarios creados por el presupuesto vigente para realizar la obra de profilaxis general y atención social, existan profesionales que en su carácter de asesores pueden aconsejar a éste Consejo en todo lo que atañe a sus respectivas especialidades. No es posible actualmente, por ejemplo, que el Consejo de Higiene tenga especialistas exclusivamente de la Tuberculosis, Cáncer, Lepra, etc., por cuanto la organización general del mismo, no ha contemplado ésta situación, aparte de que el personal con que cuenta ésta repartición, por sus múltiples tareas, no podría cumplir siempre adecuadamente su rol.*”³³²

Asimismo, se realizó una reorganización del Consejo más acorde con las nuevas necesidades. En 1939, se crearon seis secciones, la presidencia, la Sección de Profilaxis General (profilaxis general y profilaxis antivenérea y de la lepra), Asistencia Médico Social (Inspección de establecimientos médicos, hospitales, protección a la infancia, Cuerpo Médico Escolar, Dispensarios de Lactantes, Casa del Niño de San Francisco, dispensarios antituberculosos, de profilaxis general y asistencia médica), Asuntos Legales, jubilaciones y reconocimientos médicos, Laboratorio y Gabinetes e Inspección de Farmacias. Su presidente Stuckert justificó la reorganización expresando: “[...] *La nueva organización interna implantada en el último presupuesto ha permitido una más*

³²⁹ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo 25, año 1937, 22/9/37, fs. 333r.

³³⁰ A.G.P.C., Compilación de decretos del Ministerio de Gobierno, año 1936, 21/7/36, dto. 35321 A, pp. 824-825.

³³¹ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo 28, año 1937, 13/3/37, dto. 37455 A, fs. 190 r.

³³² A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo 32, año 1936, 14/7/36, fs. 442 r.

armónica y productiva división del trabajo, al crearse las diversas secciones actuales, que circunscribiendo responsabilidades entre los jefes y empleados, permite al mismo tiempo la mayor especialización y experticia en sus respectivas tareas, con el consiguiente beneficios para la repartición.”³³³

Otra de las formas de generar una mejor articulación de las políticas sanitarias provinciales fue la creación de espacios de investigación y de producción de insumos médicos. En 1941, se creó el Boletín del CPH como una forma de hacer circular los conocimientos de los profesionales. A partir de 1937, se organizaron las Conferencias de Médicos de los Dispensarios provinciales para coordinar las políticas sanitarias. También existió un proceso de incorporación de nuevas estructuras, como la inspección odontológica y bromatológica. Además, en el presupuesto de 1932, el gobierno demócrata creó el Instituto de Higiene, destinado a la preparación de sueros, vacunas y medicamentos. El ministro de gobierno Juan Carlos Agulla remarcó el nuevo carácter del organismo: *“Es así como ese antiguo, ese vestuto y burocrático organismo que ha tenido Córdoba durante cincuenta años, sufre súbitamente la transformación hoy [...]”*³³⁴ Este laboratorio no llegó a abastecer las necesidades de los establecimientos sanitarios provinciales que, en general, siguieron dependiendo de la producción de vacunas, sueros y medicamentos del Departamento Nacional de Higiene. Pero desarrolló una política importante respecto a algunos productos como los medicamentos necesarios para el tratamiento de las enfermedades venéreas. A su vez, luego de que fue sancionada la reglamentación del expendió de alcaloides, en 1936, a través del organismo se centralizó el expendió de este tipo de productos como una medida tendiente a reducir el consumo de estupefacientes.

En definitiva, el CPH difícilmente era un organismo burocrático y vetusto. La ampliación de las funciones relativas a la salud dio forma a una estructura burocrática dinámica y activa en el diseño de políticas públicas. En gran medida esto fue producto de los funcionarios a su cargo. La labor de Francisco de la Torre durante el período demócrata dinamizó en parte sus actividades. Bajo su administración se inició la campaña contra la lepra y se sentó una infraestructura sanitaria en el interior provincial que sería continuada bajo la presidencia de Guillermo Stuckert. La tarea de este último fue significativa, impulsando las campañas educativas de salud, la reorganización del Consejo y la provincialización del Hospital San Roque. Sin embargo, los dirigentes

³³³ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo 45, año 1940, memoria del año 1939, fs. 210 r.

³³⁴ Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 1932, 9/8/32, p. 983.

políticos no acompañaron el impulso de los funcionarios técnicos. Los proyectos legislativos durante el gobierno radical, surgidos del CPH, como el de su ley orgánica, de reglamentación de la medicina, de bromatología y control de los subsidios, no se sancionaron en la legislatura. A su vez, el dinamismo del CPH tampoco fue acompañado por una inversión adecuada de fondos públicos.

De todos modos, en los años en estudio se produjeron importantes cambios. La administración demócrata tendió a expandir la actividad estatal en la salud, estableciendo dentro del Consejo nuevas actividades y la centralización del sistema público. Durante el radicalismo, ese proceso se profundizó con claros intentos de avanzar sobre la regulación de las prestaciones privadas de salud. Así, paulatinamente, el Estado provincial fue creando las estructuras necesarias para regular las relaciones sociales y el sistema salud. Sin embargo, el CPH distó todavía de tener la capacidad necesaria, técnica y material, para construir políticas sociales que aseguraran el acceso a la salud de todos los sectores de la sociedad.

La Oficina del Trabajo y el Departamento Provincial del Trabajo

Durante el período en análisis, en el ámbito de relaciones laborales se produjeron cambios tanto a nivel de los actores privados, sindicatos y entidades patronales, como del mismo aparato estatal. Por un lado, estas modificaciones supusieron el reconocimiento del Estado como espacio de regulación de las relaciones capital-trabajo entre privados. Por el otro lado, la preocupación por la cuestión obrera se incluyó en los programas de gobierno y en la propaganda política, mostrando cómo la interrelación, entre el mercado de trabajo e intervención estatal, había entrado definitivamente en la agenda pública. En ese sentido, un área fundamental en el despliegue de las políticas sociales en Córdoba, entre 1930 y 1943, fue la Oficina del Trabajo.

La misma había sido creada en 1914, por la ley 2385 con el propósito de regular las relaciones entre obreros y patrones. En esa normativa se estableció que sus funciones eran la de preparar la legislación y la estadística del trabajo e inspeccionar y vigilar el cumplimiento de las legislación obrera nacional y provincial. Pero los cambios tuvieron como resultado un aumento de las tareas a cargo de la Oficina. Esto tuvo como consecuencia que los dirigentes políticos buscaran construir instrumentos legales y dar a la Oficina la infraestructura necesaria para que pudiera adecuarse a las nuevas funciones que se le atribuyeron.

En ese proceso, en 1932, se estableció una nueva reglamentación para la Asesoría Jurídica de la Oficina. Por la misma, los procuradores de la Oficina tuvieron como nueva función la de asesorar y defender gratuitamente a los obreros, en forma privada o judicial.³³⁵ El decreto correspondiente se fundamentó en la necesidad de asegurar los intereses de los obreros, especialmente en el caso de iniciación de juicios de indemnización por accidentes laborales.

Al año siguiente, al personal de la Oficina, se le sumó un Médico Legista. Entre sus funciones estuvieron las de proyectar servicios de salud de acuerdo a las disposiciones legales, constatar el estado de salud de los obreros y menores trabajadores; la vigilancia y el control de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales y la realización de inspecciones de fábricas y talleres.³³⁶ Otra de las nuevas tareas, con la sanción de la ley de conciliación y arbitraje, fue la mediación entre obreros y patronos en los consejos de conciliación.

Este proceso de ampliación de la regulación estatal de las relaciones laborales, generó una serie de intentos de reforma de la repartición, aumentando su capacidad de intervención y elevando su status institucional. Durante esos años, varios proyectos de reorganización de la Oficina se presentaron en las cámaras legislativas. En 1935, el senador socialista, Arturo Orgaz, presentó una iniciativa de reforma de la Oficina del Trabajo. En los fundamentos de la misma señalaba: “[...] [la Oficina] es de estructura deficiente, casi burocrática, a pesar de que, en contadas circunstancias produce la sensación de gravitar en la solución de los conflictos y en la marcha del proceso de conquista de la verdad legal. No es posible desentenderse de un estado de cosas tan lamentable como el señalado que llega a crear un derrotismo legal en ciertos sectores de la opinión y en especial, de la clase trabajadora que, si ha abandonado la pura y simple gimnasia revolucionaria ha sido al abrigo de la esperanza de una “evolución revolucionaria” por el arbitrio de la legislación social.”³³⁷

En 1933, el diputado demócrata Blanco presentó un proyecto de ley de creación del Departamento Provincial del Trabajo. Las funciones que se proyectaron para el organismo fueron las de recoger información, presentar proyectos de legislación, hacer cumplir las leyes obreras y, finalmente, propender al mejoramiento de las condiciones

³³⁵ Decreto 14 315 B, 15/11/32. DESPOTÍN, Luis (1934): *Legislación obrera-Previsión social. Provincia de Córdoba (leyes-decretos y resoluciones en vigencia)*, Publicación Oficial, Córdoba, p. 57.

³³⁶ Resolución 18/10/33. en DESPOTÍN, Luis (1934): *Legislación obrera-Previsión social. Provincia de Córdoba (leyes-decretos y resoluciones en vigencia)*, Publicación Oficial, Córdoba, pp. 58-66.

³³⁷

de vida de la población trabajadora. Como funciones inmediatas, se estableció el registro provincial de colocaciones, un servicio de orientación de mutuales, profesional y de organización científica del trabajo. El nuevo organismo tendría una composición funcional formada por las oficinas de legislación, inspección, estadística, accidentes, registro de colocaciones, asesoría jurídica gratuita, mutualidad, registro de la industria y el comercio; higiene, mujeres y menores y registro de obreros; asociaciones profesionales, patronales y obreras, conciliación y arbitraje.³³⁸ Por el proyecto del poder ejecutivo sabattinista, de 1936, se formaba una sección de legislación, denominado Consejo de Reformas de legislación social y una Dirección administrativa para aplicar y hacer cumplir las leyes. Además, el órgano superior estaría formado por un director, dos inspectores y dos delegados obreros y dos patronales.³³⁹ La ley, finalmente votada, en 1939, estableció una comisión asesora encargada del estudio y elaboración de la legislación social que comenzaría a funcionar con una representación obrera y patronal una vez que se sancionara una ley de asociaciones profesionales. La dirección administrativa se organizó en siete secciones: secretaría general, oficina de colocaciones, oficina de accidentes del trabajo, oficina de medicina legal y reeducación profesional, oficina de inspección y vigilancia, oficina jurídica y delegaciones regionales.³⁴⁰ A partir del presupuesto de 1942, se estableció una sección de conciliación y delegados regionales, los que si bien estaban incluidos en la ley de 1939, no habían sido efectivamente creados.

No obstante los avances, existieron limitaciones a la capacidad de la Oficina para intervenir en el mercado de trabajo. Una de ellas estuvo vinculada con el alcance de las prerrogativas del organismo, la otra, a la falta de capacidad infraestructural para llevar a cabo adecuadamente las tareas asignadas.

Uno de los problemas centrales fue la carencia de instrumentos legales para que la Oficina pudiera hacer cumplir las leyes vigentes. En 1932, producto de una recusación de los dueños de obrajes en Ischilín, salió a la luz que el gobierno no había reglamentado el procedimiento para el pago de multas por violación de la ley nacional 11.278, pago en moneda nacional. Pero este problema puso en discusión la forma en la que el gobierno provincial llevaba a cabo los procedimientos de inspección y sanción de las leyes laborales. Por la ley de 1914, existían expresas disposiciones legales por las

³³⁸ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Córdoba, 5/9/33, pp. 621-626.

³³⁹ La Voz del Interior, 18/10/36, p. 11.

³⁴⁰ Compilación de Leyes de la Provincia de Córdoba, año 1939, Ley 3804, pp. 5-10.

que la Oficina no podía imponer las multas, sino que debía vigilar e inspeccionar poniendo sobre aviso a la autoridad judicial sobre el incumplimiento de las leyes.³⁴¹ El director de la Oficina del Trabajo describía las demoras que ese procedimiento producía en la aplicación de las multas: *“El departamento provincial del trabajo y con él las leyes obreras de previsión social sometida a su control y vigilancia, se puede decir que prácticamente no existen, desde que la ley de creación de dicho Departamento no le autoriza para aplicar sanciones y penas a los infractores a dichas leyes.”* El procedimiento a seguir, según constaba en la ley 2385 de creación de la Oficina, era que el asesor letrado elevara la denuncia a la justicia letrada a partir de lo cual se llevaba a cabo un juicio ordinario. El director propuso en cambio que la misma Oficina levantara el acta e impusiera la multa correspondiente a la infracción. Las cifras de las multas impuestas pero no efectivizadas eran elocuentes sobre la ineficacia del método existente; en 1931, se habían impuesto multas por 51.000 pesos pero sólo se habían efectivizado 530 pesos.³⁴² En la práctica implicaba que la acción de la Oficina como ente encargado de velar por el cumplimiento de las leyes existentes fuese nula.

En ese sentido, una nota de un obrero panadero pone en evidencia la brecha entre la normativa y el cumplimiento de misma por parte de la Oficina: *“Los obreros más que nadie saben[sic] y les consta que las leyes de carácter obrero, tales como la de silla y prohibición de trabajo nocturno en las panaderías en nada los beneficia, por cuanto lo que menos en cuenta tiene es cumplirla, puesto que su infracción y violación en nada los perjudica desde el momento que comprobada su infracción y notificada la multa que corresponde, ésta pasa a la oficina de Asuntos Legales y ahí duerme el sueño eterno. Se han dado casos que casas del ramo de panaderías que fueran inspeccionadas hasta tres veces consecutivas en un corto intervalo de tiempo y habiendo ascendido a la suma de mil y pico de pesos las multas aplicadas no han abonado un solo centavo, y de ese modo han ido poco a poco perdiendo todo respeto a la ley llegando al colmo de que, pese a la ley, se trabaja a satisfacción y antojo de los señores industriales.”*³⁴³

En 1932, en procura de asegurar la aplicación de la legislación vigente se presentaron dos proyectos de ley.³⁴⁴ Uno del senador socialista Arturo Orgaz y otro del poder ejecutivo, elaborado por el director de la Oficina del Trabajo. Por el primero, el

³⁴¹ DESPOTÍN, Luis (1934): *Legislación obrera-Previsión social. Provincia de Córdoba (leyes-decretos y resoluciones en vigencia)*, Publicación Oficial, Córdoba, p. 46.

³⁴² Los Principios, 7/4/32, p. 3.

³⁴³ La Voz del Interior, 19/4/32, p. 5.

³⁴⁴ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Córdoba, 3/5/32, pp. 179-186; Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 19/7/32, pp. 693-695.

que finalmente se sancionó, se modificaba la ley 2385 de creación de la Oficina del Trabajo y se establecía que la misma era el órgano de ejecución de las multas, manteniendo a la justicia ordinaria como instancia de apelación dentro de los tres días de notificada la misma. Luego de esta resolución no había apelación alguna. El nuevo mecanismo procuraba agilizar los trámites existentes para hacer efectiva las sanciones. Por el decreto reglamentario, de septiembre de 1932, se estableció que el procedimiento en la Oficina del Trabajo era verbal y no podía durar más de diez días para las infracciones cometidas en la capital. De imponerse una multa, ésta podía ser apelada dentro del tercer día de su notificación ante los tribunales pero con la previa consignación de su importe en el Banco de Córdoba.³⁴⁵

El proyecto del poder ejecutivo implicaba una modificación más sustancial de los procedimientos. Por el mismo, la apelación de las multas debía realizarse frente a un jurado formado por el subsecretario del ministerio de hacienda, el director de la Oficina del Trabajo, un comerciante y un obrero. En el caso en que no se cumpliera con la multa se establecía como penalidad la clausura del negocio o fábrica.³⁴⁶ Pero, finalmente, se votó el proyecto del senador Orgaz. Es importante señalar dos cuestiones. Por un lado, la decisión política de dar a la Oficina los instrumentos necesarios para hacer más eficaz el control del Estado. Por otro, la incorporación de representantes gremiales, obreros y patronales en los órganos estatales, aspecto, que, como se señaló, se sancionó en la ley orgánica del DPT, pero supeditada a la sanción de una ley de asociaciones profesionales que no se efectivizó durante esos años.

La importancia de las representaciones gremiales, obreras y patronales, mostraba la vigencia de ideas corporativas y la búsqueda de conciliación en las relaciones laborales.

En 1933, esta forma de regulación de las relaciones se institucionalizó en la ley de conciliación y arbitraje. En adelante, todos los conflictos gremiales existentes en la provincia debían ser notificados a la Oficina del Trabajo y ésta mediaría en un consejo de conciliación entre obreros y empresarios. El primer conflicto que se trató por medio de la nueva ley fue una huelga de panaderos en 1934. La práctica se desarrolló a lo largo del período hasta alcanzar a la totalidad de los conflictos que se produjeron en la ciudad y que no se resolvían por medio de acuerdos privados. Esta nueva forma de

³⁴⁵ Decreto 14.168 B 1/9/32. DESPOTÍN, Luis (1934): *Legislación obrera-Previsión social. Provincia de Córdoba (leyes-decretos y resoluciones en vigencia)*, Publicación Oficial, Córdoba, pp. 333-336.

³⁴⁶ Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 19/7/32, p. 693-695.

institucionalizar la resolución de los conflictos laborales y canalizarlos a través del Estado implicó un cambio sustantivo en las prácticas gremiales. Incluso, a partir del gobierno de Sabattini, delegaciones de funcionarios asistían a los congresos gremiales, otra forma en que las demandas obreras eran mediadas a través del poder público. En otro apartado, profundizaremos las cuestiones relativas al Estado en tanto regulador de las relaciones sociales. Sin embargo, es importante señalar que la mediación estatal en los conflictos laborales se fue estructurando como una institución que se consolidó en el tiempo y que implicó aumentar la actividad de la Oficina en el campo social.

Otro de los problemas más evidentes en la práctica del organismo fueron sus falencias en las funciones de inspección con miras a garantizar el cumplimiento de las leyes. En 1934, se señalaba lo siguiente sobre los problemas de la Oficina del Trabajo: *“La Oficina Provincial del Trabajo tiene existencia visible y real en la ciudad capital. Este es su radio de acción natural y posible, y aun dentro de él se cumple una función dificultada por circunstancias adversas de toda índole y carácter. [...] Revísese la organización actual de la Oficina del Trabajo y dense a dicho organismo los elementos necesarios como para que pueda ampliar su acción y satisfacer de verdad los intereses proletarios que son los más lesionados por la irregularidad en el cumplimiento de las leyes obreras.”*³⁴⁷

Esto se producía en pleno gobierno demócrata. Durante el gobierno radical la labor de la Oficina mejoró significativamente. Las indemnizaciones por accidentes de trabajo tramitadas por la Oficina aumentaron y el monto pasó de 25.528,75 pesos m/n, en 1935, a 100.292,48, en 1937³⁴⁸ a 217.000 pesos en 1939, y 225.404,28 pesos m/n, en 1942.³⁴⁹ En lo que hace a la inspección de las leyes de trabajo también existió una diferencia importante en la labor del gobierno radical respecto al anterior. En efecto, en 1935 se habían realizado 1.121 planillas de inspección, en 1937, 3.068, en 1939, 3.201³⁵⁰ y, en 1942, 2.544 planillas.³⁵¹

De todos modos, si bien constituyó un mejoramiento significativo, las falencias siguieron subsistiendo. En 1937, el mismo director de la Oficina, Modesto Sayavedra, reconocía las dificultades para hacer cumplir las leyes que reglaban la jornada de trabajo: *“Debiendo atender esta Repartición los conflictos colectivos y la vigilancia de*

³⁴⁷ La Voz del Interior, 30/6/34, p. 6.

³⁴⁸ Los Principios, 25/5/38, p. 17.

³⁴⁹ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo 43, año 1942, memoria año 1942, fs. 122r.

³⁵⁰ Archivo de la Legislatura de la Provincia de Córdoba. Ministerio de Gobierno de la Provincia de Córdoba: *Memoria año 1939*, Imprenta de la penitenciaría, Córdoba, 1940, s/p.

³⁵¹ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo 43, año 1942, memoria año 1942, fs. 162r.

las leyes obreras en todos los centros de trabajo existentes en el territorio de la Provincia, la mayor parte del reducido personal de Inspectores se ve precisado a encontrarse en campaña constantemente, lo que hace que no se pueda mantener una vigilancia constante y permanente sobre todo el comercio de la capital, que ya es numeroso e importante, haciendo así casi infructuosas las periódicas inspecciones que dicho personal efectúa con el objeto de obtener la observancia de la ley.”³⁵² En 1942, la prensa mostraba la imposibilidad de “[...] inspeccionar cuando no se tiene cómo y con qué inspeccionar, cuando faltan material humano y recursos elementales necesarios? O cuando, -como ocurre con frecuencia,- la acción del organismo se desvitaliza por mayor gravitación de intereses políticos o electoralistas?

El Departamento Provincial del Trabajo tiene a su cargo vigilar el cumplimiento de las leyes sociales. Y lo hace en la medida de lo posible, a donde puede llegar su acción que abarca nada menos que todo el escenario de la provincia. Es decir que se halla en la imperiosa necesidad de hacerlo precariamente en todas partes, a pesar del espíritu de trabajo que anime su acción y aún de su capacidad de sacrificio.”³⁵³

Si bien a partir de la sanción de la nueva ley orgánica de 1939, aumentó el número de empleados en el DPT, este incremento no fue paralelo a las necesidades existentes. En 1932, la Oficina contaba con seis inspectores y un jefe de inspectores, un secretario asesor y un médico legista junto al director. Para 1933, se incluyó un jefe en la sección accidentes y un inspector más. Con este mínimo personal, una de las medidas que se arbitró fue la contratación de inspectores ad-honorem en distintos puntos de la provincia. Incluso, el mismo Centro de Empleados de Comercio propuso algunos de las personas nombradas para tales fines.³⁵⁴ Durante el gobierno radical, una forma en la que se buscó solucionar las dificultades de la Oficina fue a través de la cooperación de la policía.³⁵⁵ También, en 1938, el Centro de Empleados de Comercio delegó comisiones de vigilancia para que controlaran el cumplimiento de las leyes laborales, las que elevarían al DPT las denuncias, dado que éste no era efectivo en sus procedimientos.³⁵⁶

El personal asignado en 1932 se mantuvo hasta 1938. Recién para 1939, con el primer presupuesto sancionado por el gobierno radical y la creación del DPT, se

³⁵² A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo 8, año 1937, 8/11/37, fs. 49r.

³⁵³ La Voz del Interior, 20/1/42, p. 6.

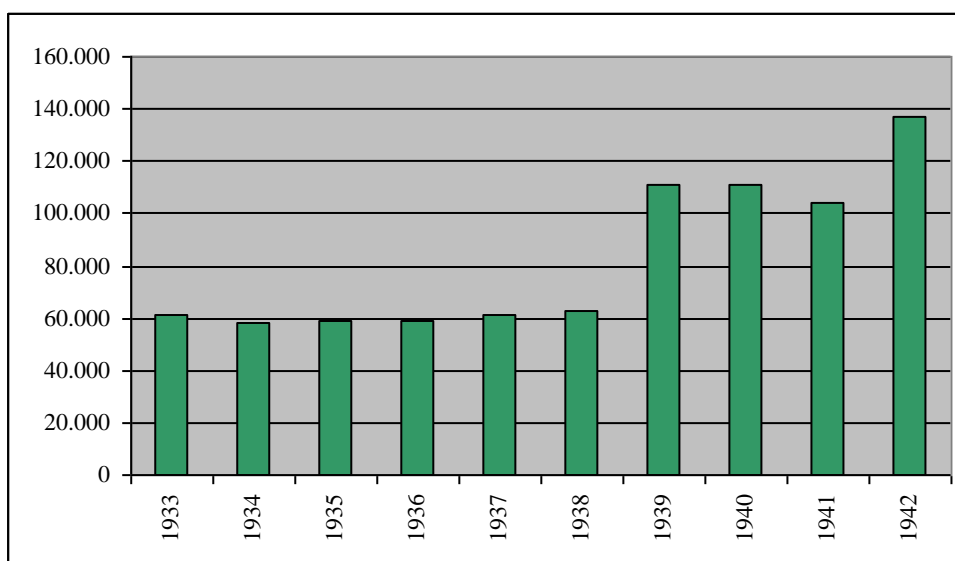
³⁵⁴ A.G.P.C., Ministerio de Hacienda, Tomo 6, año 1933, 21/8/33, 60-61 r.

³⁵⁵ La Voz del Interior, 16/11/37, p. 11.

³⁵⁶ La Voz del Interior, 29/1/38, p. 5.

aumentó el personal con el director, un secretario general, un inspector y un director de revista, el asesor de la oficina jurídica con dos procuradores, el jefe de reclamos, el secretario del consejo de reforma, tres encargados para la sección de estadística, accidentes y colocaciones, un inspector en jefe, siete inspectores y cinco subinspectores, nueve escribientes y un médico legista. Para 1942, los ayudantes aumentaron a 14; junto al médico legista se estableció un practicante. Una nueva sección de conciliación agrupó a tres personas, un ayudante, un jefe, un inspector y se contrató un nuevo procurador para la oficina jurídica. Se aumentó en tres los inspectores, pero cinco se derivaron a delegaciones regionales. Para 1943, se estableció una sección de contaduría pero no se modificó el total del personal. En la tabla siguiente se detalla el monto de los gastos efectuados por el gobierno en el DPT.

Gráfico 16. Gastos en la Oficina del Trabajo-Departamento Provincial del Trabajo, 1933-1942.³⁵⁷



Elaboración propia. Fuente: Anuario Estadístico de la Provincia de Córdoba, años 1930-1942.

A partir de 1939, se observa claramente cómo los gastos aumentaron; de todos modos, las falencias siguieron subsistiendo. En 1942, se señaló que de los 12 inspectores con los que contaba la repartición, ocho estaban establecidos en distintas ciudades del interior, pero sus tareas eran en su mayor parte la conciliación de los conflictos. Del resto, dos estaban trabajando en otra repartición y sólo dos inspectores y el jefe realizaban las tareas de vigilancia en toda la capital. En el fichero del DPT se

³⁵⁷ Los datos se inician en 1933 dado que antes de esa fecha no se encuentran los montos diferenciados en los balances financieros.

habían registrado 5.000 establecimientos comerciales e industriales en la provincia pero sólo 3.200 habían sido inspeccionados.³⁵⁸ La sección de accidentes y enfermedades con un personal de 3 personas tenía que diligenciar entre 10.000 y 15.000 expedientes por año.³⁵⁹ Además, existía un solo automóvil para realizar las inspecciones.³⁶⁰ En síntesis el personal era escasísimo y debía recurrirse a la cooperación policial.³⁶¹

Como se ha delineado, las tareas bajo la jurisdicción de la Oficina del Trabajo se expandieron a lo largo de los años, comprendiendo la asesoría y representación legal de los trabajadores, el control de la ley de accidentes de trabajo, del trabajo de menores y mujeres, la inspección de las leyes del trabajo, la agencia de colocaciones, la conciliación en los conflictos gremiales, etc. Sin embargo, en los hechos existieron condicionantes materiales para el estricto cumplimiento de esas diversas tareas. Las quejas de los trabajadores y funcionarios dieron cuenta de esas falencias y el Estado estaba lejos de poder hacer cumplir la normativa vigente con las consiguientes repercusiones sobre las posibilidades de mejorar las condiciones de trabajo de la población.

En conclusión, a lo largo de la década del treinta y comienzos de la del cuarenta, se dio una fuerte reorganización, especialización y jerarquización de los organismos estatales destinados a problemáticas sociales. Tanto el CPH como el DPT, aumentaron los espacios de intervención y comenzaron a ser oficinas en donde se regulaban efectivamente las relaciones sociales. Sin embargo, los organismos estatales que actuaron en la instrumentación de estas políticas sociales se caracterizaron por sus dificultades en el desarrollo de sus funciones. Precisamente, no fue por la falta de un marco legal que fijara sus obligaciones, lo que fue subsanado paulatinamente, sino por la exigüidad de las asignaciones presupuestarias. En efecto, la falta de recursos materiales y humanos para desplegar una acción eficaz de inspección y control, fue un problema permanente de los organismos provinciales de intervención en lo social y sus funcionarios no pudieron responder integralmente a las expectativas que los mismos gobernantes y la sociedad ponían en ellos.

³⁵⁸ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo 21, año 1942, 28/5/42, fs. 236r.

³⁵⁹ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo 43, año 1942, memoria del año 1942, fs. 116-117.

³⁶⁰ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo 20, año 1942, 7/10/42, fs. 565r.

³⁶¹ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo 21, año 1942, 28/5/42, fs. 236r.

En ese sentido, la construcción del Estado social durante la etapa en estudio, estuvo condicionada por la falta de estructuras estatales de control y regulación de las relaciones sociales que permitieran al Estado intervenir efectivamente en la sociedad.

El Estado como proveedor de bienes y servicios

En esta parte de la investigación se analiza la provisión estatal de bienes y servicios, reconstruyendo los mecanismos de asignación, los sujetos beneficiados y el impacto en las condiciones materiales de vida. El análisis de estas cuestiones nos permitió avanzar sobre el estudio de los cambios y continuidades en las formas de participación del Estado en la sociedad y en el mercado. Para ello, se abordó cuatro problemáticas: la salud, la vivienda, la asistencia social y la previsión social. Finalmente, tratamos algunos problemas relativos al trabajo.

La Salud, como problema público

La intervención del Estado en tanto promotor de la salud pública, se desarrolló incipientemente en la Argentina en el marco de las grandes epidemias del siglo XIX. Eso fue producto de la labor de los higienistas que llamaron la atención sobre las condiciones higiénicas en los conglomerados urbanos. Sin embargo, el Estado actuó en forma espasmódica y con una concepción de la enfermedad “[...] basada en la doctrina del contagio, del aislamiento y de la desinfección [...] se centraba más en aislar y vigilar que en prevenir.”³⁶² Pero con el mejoramiento de la calidad de vida en la ciudad y las medidas de control higiénico, los azotes epidémicos comenzaron a mermar a partir de 1923.³⁶³ Esto gestó cambios en el cuadro de morbimortalidad con la aparición de otras afecciones diferentes a las infectocontagiosas, como las cardiovasculares y el cáncer.

Acompañando ese proceso, a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, las nuevas técnicas de tratamiento, análisis y medicamentos cambiaron la práctica médica como también las expectativas puestas en ella.³⁶⁴ Los hospitales dejaron de ser casas donde se iba a morir transformándose en establecimientos de curación. A su vez, paulatinamente, los avances en la tecnología, con mejores y más precisos métodos de diagnóstico, permitieron el desarrollo de técnicas específicas de prevención de las enfermedades.

³⁶² MOREYRA, Beatriz I. (2000): “Crecimiento económico y desajustes sociales...op.cit , p. 305.

³⁶³ RODRÍGUEZ, María Laura (2003): “Teoría y práctica en torno a la vigilancia y disciplinamiento de la profesión médica y “artes de curar” en la Provincia de Córdoba durante el período 1878-1923”, en *Anuario de la Escuela de Historia*, N° 3, FFyH, UNC, Córdoba, p. 180.

³⁶⁴ BELMARTINO, Susana (2005): *La atención médica argentina...*op.cit.; GARNINO, María Isabel; PERSELLO, Ana Virginia (1988): “La reformulación del mercado de atención médica...op.cit., p. 355.

En otra dimensión, desde comienzos del siglo XX, se consolidó la concepción del trabajador como un recurso económico y político, lo que modificó los valores puestos en el binomio salud-enfermedad. Un problema que relacionó la eugenesia, el progreso económico y la fortaleza de la nacionalidad, para hacer de los trabajadores y los niños pilares de la sociedad. En 1939, en la inauguración de un dispensario municipal en San Vicente, el intendente Caro señalaba: *“Cada día la caridad y los sentimientos altruistas de damas bondadosas, concuerdan en la acción y fundan institutos especiales, destinados a combatir un mal determinado. Sin embargo la sociedad debe esforzarse en prestar su ayuda a la Asistencia Pública, pues sus servicios tienen un carácter y una finalidad distinta: es la medicina de urgencia y la clínica general, la que más solicitan los barrios obreros a donde la carencia de recursos repercute en el organismo, privándole de los elementos indispensables que aseguran el crecimiento y proveen a su defensa.”*³⁶⁵

Todos esos cambios impactaron sobre las decisiones públicas y en el ámbito discursivo se fue definiendo un campo de intervención estatal en lo social que implicó la obligación de asegurar el acceso a la salud, al tratamiento y la asistencia médica. Un proceso que implicó una incipiente secularización del modelo asistencial. En 1938, en su mensaje a la legislatura el gobernador Sabattini señaló: *“El Poder Ejecutivo considera que la organización eficiente del servicio hospitalario es uno de los deberes fundamentales del Estado, porque la salud pública depende tanto de las medidas preventivas de higiene social como de la asistencia médica que se facilita para restablecer la salud a quienes carecen de los medios suficientes para obtener por sí tal beneficios.”*³⁶⁶

Esos cambios se pusieron en evidencia en la importancia dada al tratamiento público de enfermedades anteriormente consideradas propias de la esfera privada. En 1941, al tratarse el proyecto de creación del Dispensario Central de Enfermedades del Corazón, se señaló que, si bien eran problemas derivados de los comportamientos individuales, la intervención estatal devenía de sus consecuencias sociales y económicas como la alta mortalidad, la invalidez de la mano de obra y las jubilaciones anticipadas. Al tratarse la ley en el senado, el legislador Quetglas señaló: *“[...] aparentemente pareciera que no fuera de la salud pública en el sentido exacto de la palabra, o mejor*

³⁶⁵ Los Principios, 9/5/32, p.2.

³⁶⁶ Secretaría Técnica Parlamentaria, Cámara de Diputados (1992): *Mensajes a la legislatura acerca del Estado de la Provincia. Gobernador de Amadeo Sabattini*, Córdoba, p. 64.

aún en la verdadera acepción que damos a este concepto aplicado especialmente a las enfermedades infecto—contagiosas, y que por su preocupación ponen en peligro la salud colectiva. Si bien es cierto que en muchos casos es un problema de salud individual, que interesa a la familia, implica a la sociedad y de ahí la obligación del Estado de prestarle preferente atención. Ese es el móvil que fundamenta e inspira este proyecto de ley, porque si la asistencia médica suministrada por instituciones privadas es caridad, para el Estado es un deber la asistencia médica del enfermo pobre o de recursos limitados, los que tienen el derecho a exigir a los poderes públicos y a la sociedad lo humanamente remediabile de su triste situación.”³⁶⁷

Sin embargo, la construcción de un sistema de salud público de asistencia de los sectores de menores recursos fue un proceso que lejos estuvo de ser lineal y acumulativo. Más bien constituyó un proceso de cambios atravesado por importantes permanencias. En las páginas siguientes, se analizan las modificaciones en la construcción de la categoría de sujeto beneficiario de las políticas públicas de salud.

El sujeto de atención de las políticas sanitarias públicas

Como se ha afirmado, los cambios en las concepciones sobre las políticas sociales en la salud, hicieron del Estado un actor fundamental en la provisión de servicios médicos. A su vez, la salud se construyó como un derecho de los sectores de menores recursos. Así, un punto de partida para analizar los cambios en las políticas sociales entre 1930 y 1943 es el análisis de ese nuevo sujeto de derecho.

El municipio cordobés, tradicionalmente, buscó limitar las condiciones de acceso a los servicios sanitarios, una política que se concretaba en la exigencia de un certificado de pobreza para acceder a la atención gratuita. Sin embargo, en el discurso y en la práctica, en los años en estudio, se dio una ampliación de la categoría de los sujetos de atención.

En 1930, el concejo deliberante reglamentó el registro de pobres estableciendo tres categorías diferentes. Los pobres de solemnidad que eran acreedores de gratuidad en el servicio médico y en la provisión de los medicamentos. Los de segunda categoría, los pobres de sueldos inferiores a 150 pesos, podían acceder a los servicios médicos gratuitos pero debían pagar el envase de las recetas hasta 0,10 centavos. Por último, los jefes de familia numerosa que cobraban más de 150 pesos pero que, a criterio del jefe de

³⁶⁷ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Córdoba, 22-23/8/41, p. 886.

la sección sanitaria, acreditaban necesidad y podían acceder al servicio médico en forma gratuita, pero abonando 0,50 centavos por envase de receta. De acuerdo con estas disposiciones, accedían a los servicios individuales con sueldos inferiores o superiores a 150 pesos que era un nivel de ingreso bastante común entre los asalariados. Así, los obreros de la municipalidad tenían retribuciones de entre 90 y 130 pesos, los trabajadores del ómnibus cobraban salarios de entre 40 y 80 pesos mensuales³⁶⁸ y los tranviarios en 1942 tenían sueldos entre 60 y 80 pesos.³⁶⁹ Además, otra particularidad de esta certificación de pobreza, era que las tarjetas eran de carácter individual y familiar, pudiendo hacer uso de éstas tanto los padres de familia como los hijos menores de 12 años. Finalmente, entre los sujetos excluidos, salvo casos de emergencia, se encontraban los individuos que pagaban patentes y cuyos negocios se calculaban en más de 3.000 pesos, los que trabajaban en reparticiones públicas con consultorios y farmacias anexas y los que pertenecían a alguna mutual.³⁷⁰ A pesar que el certificado de pobreza era un mecanismo de diferenciación para ser acreedor de atención, la forma en que estaba definida incluía a la mayor parte de las personas humildes que vivían en los barrios de la ciudad, como empleados públicos, obreros, jubilados e indigentes.

Otro de los aspectos que da cuenta de la ampliación de la categoría de los sujetos destinatarios de las políticas sanitarias es la localización de la infraestructura asistencial del municipio. Al respecto, en la ciudad de Córdoba la división del espacio urbano estuvo fuertemente relacionada con las diferencias sociales.³⁷¹ En el centro y en Nueva Córdoba se localizaron los sectores más pudientes, en cambio, en San Martín, San Vicente, Alta Córdoba, General Paz, Barrio Inglés y Firpo, separados del centro de la ciudad por el Río Primero, y en barrio Alberdi, Alto Alberdi y Pueblo Güemes, con el límite natural del arroyo la Cañada, se ubicaron los sectores más humildes de la ciudad. La localización de los establecimientos sanitarios, en Alta Córdoba, San Vicente, San Martín y Güemes, apuntó directamente a una clientela conformada por los trabajadores y sus familias. La descentralización de la labor de la Asistencia Pública facilitaba el acceso a la población de menores recursos. En 1934, al fundamentar esa política, la administración demócrata explicitó el objetivo de incorporar a los trabajadores a la atención sanitaria: *“Córdoba, ciudad que [sic] cuenta con casi 300.000 almas, un extenso radio urbano y barriadas lejanas con densa población, necesitaba*

³⁶⁸Los Principios, 17/6/32, p.3.

³⁶⁹Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Córdoba, 15/5/42, p. 62.

³⁷⁰A.H.M.C, Boletín Municipal, N° 46, mayo de 1930, Ord. 3081, p.35.

³⁷¹CARBONETTI, Adrián (1998): *Enfermedad y sociedad...* op.cit., p. 52.

evidentemente la descentralización de la Asistencia Pública. No hacerlo era restar, anular por así decirlo, estos servicios para aquellos barrios que por la situación pecuniaria de sus pobladores eran precisamente los que más necesitaban de ellos.”³⁷²

La construcción de ese sujeto de la asistencia constituyó una ruptura sustancial con el modelo asistencial de los años previos. Tradicionalmente, la asistencia médica fue brindada a los desvalidos, a los desheredados que debían concurrir a la beneficencia como última salvaguardia frente al infortunio. Los hospitales de beneficencia construían su clientela a partir de la figura del inválido y del indigente, producto de una concepción de la asistencia social sustentada en una mirada moral de los problemas sociales y de los sujetos legitimados para ser asistidos. Por el contrario, en el período, la municipalidad dirigió su acción a una clientela construida sobre la figura del asalariado, el trabajador y su familia, ampliando la responsabilidad estatal en la integración de los grupos marginados de los beneficios del crecimiento económico.

Una construcción similar del sujeto de atención se desarrolló a nivel provincial. Ya hemos visto cómo durante esos años, el Estado provincial buscó regular el acceso a los establecimientos de beneficencia, restringiéndolo a los individuos considerados pobres. Esa población, en el proyecto de Ferreira Vázquez, se definió por un nivel de ingresos común a la mayoría de los trabajadores. En 1943, al tratarse el proyecto del Hospital Córdoba, el senador Arredondo señalaba: *“Por eso, señor presidente, es necesario aumentar esta partida porque el gobierno de Córdoba debe dar a su pueblo la obra que realmente merece; la asistencia social no puede ser realizada por caridad, el enfermo tiene el derecho a exigir que se le atienda porque es contribuyente del Estado en que vive, y el Estado tiene la obligación de proporcionar el servicio que ese enfermo requiere.”*³⁷³ Sobre ese mismo problema, La Voz del Interior señalaba: *“Como sus similares del país cualquiera sea la calificación territorial –nacional, provincial o simplemente municipal- están dotados por dinero fiscal en la totalidad de sus presupuestos en cumplimiento de una indeclinable obligación del Estado de prestar su asistencia social en forma absolutamente gratuita.”*³⁷⁴

A su vez, es necesario señalar, que si bien existió una ampliación de los sujetos beneficiarios, las políticas sanitarias se estructuraron en base a la focalización sobre determinados sujetos sociales, limitando las posibilidades de construir un sistema

³⁷²A.H.M.C, Boletín Municipal, N° 90, enero 1934, pp. I y II.

³⁷³ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Córdoba, 1/5/43, p. 45.

³⁷⁴ La Voz del Interior, 17/6/33, p. 3.

universal de prestación de servicios médicos. En 1941, el presidente del CPH explicaba que existían problemas en la provisión de suero antidiftérico y señalaba: “[...] *la errónea creencia hecha carne en la opinión pública, de que el suero antidiftérico es de obligada provisión gratuita por el Estado, al extremo de que es frecuente que personas pudientes protesten por que en los establecimientos públicos sanitarios no se les dé el suero que se les ha recetado [...]*”³⁷⁵

En definitiva, dadas las condiciones económicas de la provincia, para los dirigentes políticos, el derecho a la salud, en términos distributivos, se limitaba a desmercantilizar servicios para aquellos que no podían solventarlos por medio del mercado y en especial para los trabajadores. Ahora bien, analizaremos si ese incipiente derecho a la salud se expresó en una infraestructura que pudiera satisfacer las necesidades de salud de la población.

El sistema sanitario público cordobés

A comienzos de la década del treinta, el sistema sanitario existente en Córdoba se caracterizaba por su fragmentación y dispersión. Dentro de la órbita del poder público, coexistían establecimientos municipales, provinciales y nacionales. De la municipalidad dependían el Hospital Rawson, de infectocontagiosos, y la Asistencia Pública. Por su parte, el estado nacional mantenía el Hospital de Clínicas y, a comienzo de los años treinta, la Maternidad nacional. En el caso del Estado provincial, contaba con una limitada infraestructura sanitaria formada por el Dispensario Antisifilítico y dos gotas de leche con atención médica. Finalmente, distintas asociaciones particulares administraban otros establecimientos como el Hospital de Niños, el Misericordia, el Tránsito Cáceres de Allende, el Hospital Español, Italiano y el Hospital San Roque.

-Los cambios en la infraestructura sanitaria municipal y provincial

En los años en estudio, la municipalidad de Córdoba, a partir de la administración demócrata de David Caro, comenzó a ampliar los servicios de atención médica primaria de la salud de adultos y niños. Entre 1932 y 1942, se inauguraron numerosos dispensarios dependientes de la Asistencia Pública en distintos barrios de la periferia como San Vicente, Barrio Firpo, Güemes, Alta Córdoba, San Martín, Alto Alberdi, Pueblo Colón, Argüello y uno anexo al Asilo de Mendigos en Barrio Mauller.

³⁷⁵ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo 35, año 1941, 5/7/41, fs. 66r.

Para 1942, con excepción del de Argüello y el de Barrio Mauller, todos contaron con un médico director, un médico de consultorio, tres practicantes, un practicante de farmacia, un enfermero y un vehículo para la atención a domicilio. De los ocho dispensarios, cinco tuvieron médico de niños y se contrataron cuatro odontólogos que se turnaban entre los distintos establecimientos.

También durante los años treinta se dio un crecimiento en la actividad de los propios consultorios de la Asistencia Pública, de clínica general y especializada.³⁷⁶ De igual forma, aumentó la vacunación antidiftérica, antivariólica y antitífica e incluso hacia 1938 comenzó a vacunarse a los niños recién nacidos con B.C.G.³⁷⁷

Tabla 20. Estadística de la Asistencia Pública Municipal, año 1931 y 1941

	Número de asistidos	
	1931	1941
Clínica médica	46.416	78.219
Llamados a domicilio	14.357	65.079
Odontología	7.456	18.530
Consultorio de niños		40.958
Consultorio escolar		3.666
Partos	1.480	1.752
Consultas	7.325	10.781
Vacunación antitífica	123	1.247
Vacunación antidiftérica		1.651
Vacunación antivariólica	12.549	19.543
Vacunados con BCG		957
Farmacia recetas despachadas	151.293	213.483
Piel y sífilis	4.632	7.681
Vías urinarias	5.001	3.957
Dispensario antituberculoso	2.926	5.767

Fuente: La Voz del Interior, 6/5/42, p. 9.

El Hospital Rawson incrementó también su capacidad durante esos años como se manifiesta en la tabla 21. Además, abrió una sala para enfermas sífilíticas y un dispensario antituberculoso para niños.

³⁷⁶La Voz del Interior, 6/5/42, p. 9.

³⁷⁷Los Principios, 6/5/42, p. 6.

Tabla 21. Número de camas y enfermos asistidos en el Hospital Rawson, 1930-1943.

	Camas	Enfermos Asistidos
1930	110	709
1931	120	s/d
1932	124	s/d
1933	120	s/d
1934	120	s/d
1935	110	s/d
1936	133	1325
1937	133	1063
1938	170	1015
1939	174	981
1940	186	1014
1941	s/d	1146
1942	184	1325
1943³⁷⁸		1104

Elaboración propia. Fuente: Anuario Estadístico de la Provincia de Córdoba, años 1930-1943.

A nivel provincial también se registró un aumento de los servicios sanitarios. En 1931, el gobierno militar inauguró el Dispensario Antituberculoso Central,³⁷⁹ el dispensario antisifilítico de Alta Córdoba y dos nuevas gotas de leche que proveyeron de alimentos y de atención médica a los niños. Durante la administración demócrata, se sumó el dispensario dermatológico de atención de la lepra; bajo el gobierno radical se estableció el Sanatorio de Previsión Social destinado a la atención de las enfermas sifilíticas, institución sanitaria que respondió a las necesidades de la ley de profilaxis social³⁸⁰ y, en 1942, el sanatorio psiquiátrico provincial.

Es importante destacar que la expansión sanitaria en el interior provincial no fue similar a la de la capital provincial. En 1935, eran 22 los dispensarios de profilaxis general establecidos en la campaña provincial.³⁸¹ Para 1942, éstos habían ascendido a 56.³⁸² A ellos debían sumarse los dispensarios venereológicos y antituberculosos, nueve y cuatro respectivamente, nueve hospitales regionales y una estación sanitaria en el noreste provincial. Estos dispensarios, además de satisfacer las necesidades concretas de pueblos y ciudades, implicaron descentralizar los servicios de salud de la capital

³⁷⁸ En el caso del año 1943 se indicó que las camas gratuitas del establecimiento eran 10 no las hemos considerado porque dado el número de enfermos asistidos se deduce que fue un error tipográfico.

³⁷⁹ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo 25, año 1932, 30/1/32, fs. 424 r.

³⁸⁰ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo 45, año 1940, memoria 1939, fs. 233r.

³⁸¹ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo 32, año 1936, 14/4/36, 273 r.

³⁸² Compilación de Leyes de la Provincia de Córdoba, año 1941.

provincial que se encontraban sobresaturados. El gobernador Frías, en su mensaje de 1935, destacaba que durante su gobierno se habían creado 17 dispensarios y 31 más se estaban construyendo en el interior provincial. Los mismos “*Responden hoy día a una nueva orientación y finalidad más amplia, dada la índole de sus funciones. El carácter de sus servicios se extiende a la asistencia médica general de acuerdo a las necesidades de la población. Instalados en las regiones más pobres de la Provincia prestan incalculables beneficios a los vecindarios, alejados hoy del peligro del curanderismo y descongestionando evidentemente los hospitales de la ciudad.*”³⁸³ También, en 1940, el gobernador del Castillo explicaba, en su programa de gobierno, que ampliaría la capacidad hospitalaria gratuita y la descentralización regional de los hospitales, descongestionando los servicios sanitarios de la capital.³⁸⁴

Desde el gobierno provincial también existió un proyecto de medicina generalista para la ciudad de Córdoba, consistente en reiniciar la construcción del Hospital Córdoba, un objetivo que atravesó la década y no encontró resolución durante esos años. En 1930, un mes antes del golpe de estado, se llamó a licitación destinándose para su construcción 1.500.000 pesos.³⁸⁵ Para 1938, se votó una ley por la que se lo incluyó en un plan de construcciones a ser financiadas con el superávit de 1937.³⁸⁶ Dado que los fondos no alcanzaron, se incorporó al hospital dentro de un proyecto de empréstito de obras públicas en 1941.³⁸⁷ Finalmente, en 1943, se votó un aumento de los fondos destinados a la obra. El proyecto consistía en la realización de un hospital de 374 camas, diez policlínicos para ambulatorios, un instituto del cáncer, de cardíacos y una escuela de enfermeras.³⁸⁸ El 10 de junio de 1943, seis días después del golpe de estado y a pocos días de que fuera intervenida la provincia, se llamó a licitación para su construcción.³⁸⁹

También hubo intención de crear establecimientos de salud destinados a la atención del cáncer y las afecciones cardiovasculares. En lo que hace a la construcción de un Instituto del Cáncer, la iniciativa surgió de un proyecto del presidente del CPH, Guillermo Stuckert. Éste implicaba la creación de un local de “[...] *investigación, diagnóstico y tratamiento del cáncer*” que contaría además, con un hospital anexo para

³⁸³ Secretaría Técnica Parlamentaria, Cámara de Diputados (1992): *Mensajes a la Legislatura acerca del Estado de la Provincia. Gobernador Pedro J. Frías, 1933-1935*, Córdoba, p. 85.

³⁸⁴ Mensaje del Gobernador de la Provincia Dr. Santiago del Castillo, Córdoba, año 1940, p. 10.

³⁸⁵ Los Principios, 3/8/30, p. 2

³⁸⁶ Compilación de Leyes de la Provincia de Córdoba, 1938, Ley 3735, p. 3-5.

³⁸⁷ Compilación de Leyes de la Provincia de Córdoba, 1941, Ley 3950, p. 72-74.

³⁸⁸ Compilación de Leyes de la Provincia de Córdoba, 1943, Ley 4053, p.1.

³⁸⁹ La Voz del Interior, 10/6/43, p.7.

la internación de enfermos carentes de recursos. Para 1937, se había destinado un terreno para el instituto³⁹⁰ y se habían hecho confeccionar los planos. Incluso se había obtenido un subsidio de la nación de 200.000 pesos y, en 1938, su construcción se incluyó, al igual que el Hospital Córdoba, dentro de un plan de obras públicas.³⁹¹ Pero para 1942 se dejó de reservar el terreno por la falta de fondos. El mismo se destinaría a la edificación de la sede de la Dirección de Minas.³⁹² Pero, en 1942, las cámaras sancionaron una ley por la que se acordó en el presupuesto de 1943, 100.000 pesos para iniciar la construcción.³⁹³ Asimismo, en 1941, se decidió crear un Dispensario Central de Enfermedades del Corazón con la inversión de 60.000 pesos para instalación a incluirse en el presupuesto de 1942.³⁹⁴ Finalmente, ambas leyes se incluyeron dentro del proyecto del Hospital Córdoba.

Así, si bien la provincia estuvo lejos de orientar su política sanitaria en la capital provincial a la atención hospitalaria y a la salud generalista de la población, existieron proyectos inconclusos y existió una política de descentralización de la atención sanitaria. A su vez, como hemos visto en el capítulo anterior, el gobierno sabattinista aumentó las subvenciones del Hospital San Roque y el Hospital de Niños como una forma de asegurar la atención gratuita de la población. En la siguiente tabla se muestra la ampliación de la capacidad de los hospitales de beneficencia durante esos años.

Tabla 22. Número de camas gratuitas en los hospitales de beneficencia de la ciudad de Córdoba, 1930-1943.³⁹⁵

	1930	1931	1932	1933	1934	1936	1937	1938	1939	1940	1941	1942	1943
San Roque	213	218	233	239	281	301	s/d	324	324	324	318	318	318
Misericordia	148	121	163	183	182	168	162	176	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Tránsito	170	170	170	170	190	190	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Niños	226	220	207	207	s/d	s/d	200	200	200	s/d	243	243	243

Elaboración propia. Fuente: Anuarios Estadísticos de la Provincia de Córdoba, años 1930-1943.

Otra dimensión dentro de la atención sanitaria provincial que experimentó un decisivo impulso fue la práctica de vacunación de los niños en edad escolar, la

³⁹⁰ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo 28, año 1937, dto. 36214 A, fs. 328 r.

³⁹¹ Compilación de Leyes de la Provincia de Córdoba, 1938, Ley 3735, p. 3-5.

³⁹² A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo 41, año 1942, 25/7/42, dto. 48765 A, fs. 280r.

³⁹³ Compilación de Leyes de la Provincia de Córdoba, 1942, Ley 4002 p. 33.

³⁹⁴ Compilación de Leyes de la Provincia de Córdoba, 1941, Ley 3926, p. 25-26.

³⁹⁵ Otras estadísticas más fragmentarias, de fuentes como periódicos y otra documentación gubernamental, nos dan otras cifras mostrando un crecimiento más significativo. Hemos decidido utilizar éstas porque contiene la serie más continua y el resto difiere entre sí para un mismo año e incluso no distinguen las camas pagas de las que no lo eran.

revisación médica por medio del Cuerpo Médico Escolar y la vacunación de los niños recién nacidos con B.C.G. Esta política preventiva adquirió las características de una política de Estado. En 1932, se sancionó la obligatoriedad de la vacunación antidiftérica y antitífica en todas las escuelas de la provincia de Córdoba.³⁹⁶ Posteriormente, en 1941, el concejo deliberante estableció la obligatoriedad de la vacunación antitífica. Y, en 1940, en las cámaras legislativas se trató la obligatoriedad de la vacuna antidiftérica para todos los niños de entre nueve meses y 12 años.³⁹⁷ Pero, una de las dificultades de esas campañas estuvo ligada a la insuficiencia de suministros durante los primeros años cuarenta dados las dificultades del Departamento Nacional de Higiene para proveer de insumos al CPH. Así, durante 1941 y 1942 se eliminó la obligatoriedad de presentar el certificado de vacunas en la matriculación de las escuelas.

En síntesis, como hemos visto, entre 1930 y 1943, existió una ampliación de la infraestructura sanitaria municipal y provincial, aunque no fue muy significativa. Sin embargo, en el caso del municipio cordobés implicó un desplazamiento del eje puesto en la salubridad hacia una política más orientada a la faz preventiva y de asistencia directa de clínica general. De manera que, en lo que hace a la orientación de las políticas sanitarias públicas, se dio una ampliación de la atención de primera necesidad, en forma directa por el municipio e indirecta por la provincia, mediante subvenciones y una política de descentralización del sistema sanitario hacia el interior provincial.

Pero, a su vez, siguieron vigentes las preocupaciones por la higiene de las enfermedades infectocontagiosas lo que se puso de manifiesto en las conformación de la infraestructura sanitaria provincial y en las prácticas preventivas en los casos en que eso fue posible. En 1939, Sabattini señalaba al respecto: *“El Poder Público tiene el deber de concurrir a la curación y reparación de los males que la enfermedad ocasiona a los individuos, que por sus condiciones de vida carecen de recursos para hacerlo, pero por sobre esa función está la de preservar a la salud colectiva. Por onerosas que parezcan las campañas profilácticas, son siempre de resultados económicos positivos, no sólo por el aumento en el promedio vital que adquiere un pueblo sano, sino también por su mayor rendimiento en el trabajo y por ende en su productividad.”*³⁹⁸

En la tabla 23 se detalla la capacidad hospitalaria –camas existentes- de la ciudad de Córdoba en 1943. Como se aprecia, la importancia de las afecciones

³⁹⁶ Compilación de Leyes de la Provincia de Córdoba, 1932, Ley 3523, pp. 103-104.

³⁹⁷ Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 17/6/40, pp. 338-339.

³⁹⁸ Secretaría Técnica Parlamentaria, Cámara de Diputados (1992): *Mensajes a la legislatura acerca del Estado de la Provincia. Gobernador de Amadeo Sabattini*, Córdoba, p.94.

infectocontagiosas se mantuvo. Para 1943, en la ciudad de Córdoba existían 2.147 camas hospitalarias, 1.295 de clínica general, sin contar la maternidad, 735 de enfermedades infecto contagiosas de las cuales 634 eran, aproximadamente, para tuberculosos.

Tabla 23. Capacidad hospitalaria de la ciudad de Córdoba, según carácter y jurisdicción, 1943.

Establecimientos Hospitalarios			
Carácter	de Clínica General	de Especialidades	Camas
Públicos Nacionales	Clínicas		350
		Maternidad	117
	Militar		100
Públicos Provinciales	San Roque		340
		Previsión Social	80
		Dermatológica- leprosos	21
Público Municipal		Rawson	158
Privados		Misericordia	196
		Tránsito Cáceres de Allende	280
	Niños		243
	Español		154
	Italiano		108

Elaboración Propia. Fuente: Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 1/6/43, p. 94.

Así, en general, en la estructura sanitaria de la provincia siguieron teniendo importancia las enfermedades infectocontagiosas y la tuberculosis, aunque la capacidad de internación generalista fue proporcionalmente importante durante esos años. De todos modos, existieron algunos cambios que implicaron una pérdida de centralidad paulatina de las enfermedades infectocontagiosas como eje de las políticas sanitarias. Esto se puso claramente en evidencia en la forma en que desde el Estado se trató el problema de la tuberculosis.

Como señalamos en el capítulo primero, la tuberculosis constituyó una de las causas más importantes de mortalidad durante los años treinta. Sin embargo, como se ha demostrado, una gran parte de los enfermos no eran originarios de la ciudad capital y una buena parte tampoco de la provincia de Córdoba. La atracción que ejercía la provincia sobre las personas afectadas de tuberculosis es una cuestión que se debe tener en cuenta a la hora de analizar la acción estatal en la resolución de esa problemática.

En el caso de la municipalidad, el Hospital Rawson de enfermedades infectocontagiosas, dependiente de la municipalidad, dedicaba tres de sus cinco pabellones para atender a los enfermos de tuberculosis. Al expandir su capacidad una

buena parte del mismo debió ser destinada a esa enfermedad. De todos modos, existió un intento de limitar la acción municipal sobre el problema de la tuberculosis que se manifestó en las iniciativas de responsabilizar a la nación y a la provincia de parte de la atención de los enfermos. Así se entienden los pedidos de subvención a las otras jurisdicciones y el intento infructuoso de traspasar el establecimiento al Estado nacional en 1941.³⁹⁹ Sobre estas dificultades el intendente Caro destacaba, en 1934: *“Sus servicios se extienden a una zona que resulta inmensa en relación a su capacidad y que comprende no sólo el territorio de esta provincia, sino también el de las provincias de Catamarca, la Rioja y Santiago del Estero, de las cuales concurren en forma permanente, enfermos que se asisten en aquél Hospital Municipal. De no contar la comuna con el auxilio del superior gobierno de la nación solicitado en esta oportunidad, se vería obligada a reducir los servicios hospitalarios exclusivamente a las necesidades locales, obedeciendo al imperio de los hechos referidos.”*⁴⁰⁰

Frente a esta situación el intendente, Caro, decidió limitar la inversión de recursos en el dispensario antituberculoso para adultos del nosocomio. La supresión de la provisión de alimentos y de las visitas domiciliarias se justificó en que *“El Departamento Ejecutivo cree que la tuberculosis no es un problema que debe encarar la Municipalidad, sino que es un problema de orden nacional [...]”*⁴⁰¹ De todos modos, el Hospital Rawson siguió atendiendo con normalidad e incluso se inauguró un dispensario antituberculoso para niños.

El gobierno provincial mantuvo una política similar. Si bien no eliminó los subsidios a los hospitales de tuberculosis y mantuvo su dispensario, existió reticencia en realizar una política de tratamiento sistemático de la afección. En la memoria del CPH de 1939, su presidente señalaba que se había conformado una comisión para el estudio del plan antituberculoso para 1938, y, si bien ésta enfermedad seguía siendo el problema sanitario más importante, la comisión había afirmado: *“[...] que la solución integral escapa a las posibilidades económicas actuales de la provincia, por los ingentes recursos necesarios y que corresponde a la Nación aportarlos.”*⁴⁰² Concordante con esa decisión, en 1939, el presidente Stuckert, al presentar el ante proyecto del Hospital

³⁹⁹Los Principios, 11/5/41, p. 4.

⁴⁰⁰Los Principios, 6/11/34, p.3.

⁴⁰¹A.H.M.C., Actas de Sesiones del H.C.D, año 1933, 29/12/33, tomo A 1 69, fs. 670 r- 672 r.

⁴⁰² A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo 45, año 1940, fs. 230 r.

Córdoba, señaló: “No se han incluido camas para enfermos tuberculosos en este hospital porque ellos significan un problema no solucionable con esta obra.”⁴⁰³

Debemos señalar que esta forma de actuar es obviamente ambivalente. De todos modos, debe entenderse por las concepciones que hacían de la tuberculosis una enfermedad social, sin curas claras, sólo conjurable con una alta inversión o con la modificación de las condiciones de vida de la población. Carbonetti ha descrito a la enfermedad como “[...] *endémica, incurable, extremadamente contagiosa, la tuberculosis necesitaba de un aparato donde se equilibrara la prevención y el tratamiento que estaba en relación al aislamiento del enfermo. Para ello requería de una dirección y una red de asistencia que le permitiera controlar el desarrollo de la enfermedad.*”⁴⁰⁴ Esto puede explicar la reticencia de los dirigentes a invertir en los enfermos tuberculosos. Así, si bien durante esos años se dieron variados proyectos de creación de organismos de lucha antituberculosa que implicaban establecimientos de internación, dispensarios, etc., la labor de la provincia y la municipalidad al respecto fue la de dirigir la atención estatal sobre otras cuestiones de la salud de la población. Para los dirigentes la tuberculosis no era un problema local sino nacional. No obstante, en lo que hace a la tuberculosis si se realizó una política continua de prevención. Durante esos años, todavía de experimentación, la municipalidad y la provincia, comenzaron a vacunar con B.C.G a los niños recién nacidos.

-El proceso de expansión de la infraestructura sanitaria

En definitiva, las causas de esta expansión restringida de la actividad estatal en el área de la salud respondieron a distintas cuestiones. En primer lugar, una demanda creciente por servicios de atención médica puso en evidencia los límites de un sistema sanitario caracterizado por su fragmentación, dispersión y orientado a la acción social de tipo compensatoria, entendida como socorro a los desvalidos. En segundo lugar, se dieron factores coyunturales como las consecuencias sociales de la crisis económica, el desempleo y la caída de los ingresos que dificultaron el acceso a la medicina privada. En tercer lugar, influyeron cambios estructurales como el crecimiento poblacional, las expectativas crecientes en la medicina, la consolidación de una cultura higiénica⁴⁰⁵ y los

⁴⁰³ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo 45, año 1940, memoria 1939, fs. 220 r.

⁴⁰⁴ CARBONETTI, Adrián (2004): “Estado y tuberculosis en el pensamiento fisiológico cordobés. Las miradas de Juan Cafferatta y Gumersindo Sayazo”, en *Estudios*, N° 15, otoño, CEA-UNC, Córdoba, p. 71.

⁴⁰⁵ ARMUS, Diego; BELMARTINO, Susana (2001): “Enfermedades, médicos...op.cit., pp. 283-329.

cambios en las tendencias de los índices de mortalidad que evidenciaron un retroceso de las enfermedades infectocontagiosas y un importante aumento de las “enfermedades modernas” como las afecciones cardiovasculares y el cáncer.⁴⁰⁶

La creación de los dispensarios municipales respondió claramente a un aumento de la demanda de atención que no podía resolverse por medio de la infraestructura existente. El intendente Caro destacaba en la justificación de un dispensario en la sección 10ª: “Además ha tenido en cuenta el D.E. la falta de medios en aquella sección para poder atenderse tanta gente pobre ya que aquella sección carece de servicios médicos gratuitos por cuanto, con la excepción del sanatorio La Misericordia que solo atiende tuberculosos, no tiene servicio gratuitos a no ser el servicio externo, el servicio a domicilio de la Asistencia Pública.”⁴⁰⁷

En cambio, en lo que hace a la expansión de la infraestructura llevada a cabo por la provincia, ella pareció obedecer a coyunturas críticas relacionadas con la carencia de instrumentos para atender problemáticas particulares. Así, la creación del Dispensario Dermatológico respondió a una causa de ese tipo. Si el número de leprosos fichados en 1930 era de 280, en 1936, los enfermos registrados ascendían a 480. En la provincia, el único establecimiento destinado a esos enfermos era el Lazareto del Perpetuo Socorro de mujeres que tenía una capacidad de 14 camas. Producto de la incapacidad para atender el problema, se iniciaron gestiones por parte del presidente del CPH que llevaron a la creación del Dispensario Dermatológico con una capacidad de 14 internos y se incentivó la acción de la nación, la que, en 1939, inauguró el Lazareto de San Francisco del Chañar con 150 camas. Aún así, en 1942, desde el CPH se señalaba que habían sido enviados cerca de 23 enfermos al Sanatorio Colonia de General Rodríguez en Buenos Aires dado que el sanatorio de San Francisco de Chañar tampoco satisfacía la demanda.⁴⁰⁸ En ese sentido, la intervención de la provincia buscaba subsanar una necesidad existente. Otro ejemplo de ese tipo de políticas reactivas, pero que implicaron la construcción paulatina de una infraestructura sanitaria, lo constituye la creación del Sanatorio de Previsión Social destinado al tratamiento de las mujeres sifilíticas. En la ley de profilaxis social, se establecía la necesidad de internación de los enfermos en la etapa de contagio de la enfermedad. Pero la capacidad existente en la ciudad no era suficiente, contando sólo con una sala en el Hospital Rawson y en el Buen Pastor.

⁴⁰⁶CARBONETTI, Adrián (1998): *Enfermedad y sociedad. La tuberculosis...* op.cit.; CELTON, Dora Estela (1992): “La mortalidad en la ciudad de Córdoba...”, op.cit., pp. 31-57.

⁴⁰⁷ A.H.M.C., Actas de Sesiones del H.C.D, año 1933, 29/12/33, tomo A 1 69, fs. 571 r.

⁴⁰⁸ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo 33, año 1943, 12/4/43, fs. 451 r-452 r.

Una circunstancia similar ofrece el de los enfermos psiquiátricos con el cierre de admisiones en el Open Door de Oliva, en septiembre de 1939, por sus dificultades para funcionar. La causa radicaba en una reducción de un 15% del presupuesto del gobierno nacional y la sobrepoblación del asilo que alojaba a 4.000 internos cuando su capacidad era de 3.000.⁴⁰⁹ La falta de espacios asilares requirió arbitrar algún tipo de solución. La alternativa era encerrar momentáneamente a los enfermos psiquiátricos en las comisarías. Con la creación del Sanatorio Psiquiátrico Provincial, se dio respuesta a la falta de capacidad de internación de los enfermos de sexo masculino. Aún así, en 1942, el presidente del Consejo señalaba que las salas provinciales sólo absorbían el 25% de los enfermos que necesitaban urgentemente de internación en la provincia.⁴¹⁰ Si en enero de 1942, se había inaugurado el sanatorio, para agosto se pedía no admitir más enfermos porque se había colmado su capacidad.⁴¹¹

En ese sentido, la creación de infraestructura fue a la saga de los problemas sanitarios. Como hemos mostrado también con el Hospital Córdoba, el dispensario del cáncer, del corazón y la política respecto a la tuberculosis, esa situación se relacionó con el escaso protagonismo presupuestario del sector salud. Así, podemos entender que no sólo la creación de infraestructura sino también la orientación dada a la misma, estuvo condicionada por las posibilidades de gasto social de ambas jurisdicciones. En ese sentido, que el municipio haya orientado sus políticas sanitarias a través de establecimientos de consultorio de clínica general puede explicarse en relación al menor costo de inversión, en insumos, equipamiento y mantenimiento, de establecimientos de ese tipo. Por ejemplo, en el presupuesto de 1941, el gasto de ocho dispensarios y un puesto sanitario no alcanzaba ni a la mitad de los gastos presupuestados para el Hospital Rawson, 120.440 pesos y 282.520 pesos m/n respectivamente. En ese sentido, se entiende mejor la disposición de los dirigentes a llevar a cabo ese tipo de obras. Una lógica similar llevó a la provincia a la creación de establecimientos sanitarios que, si bien no implicaron obras de envergadura, fueron políticas puntuales y necesarias, y que a diferencia de la municipalidad, requirieron una mayor inversión.

Por último, las políticas sociales, fueron una intervención pública que generaba buenos réditos políticos. En su memoria, el intendente Caro señalaba: *“Ha sido una preocupación constante del Departamento Ejecutivo no dejar pleitos para el futuro,*

⁴⁰⁹ Los Principios, 19/9/39, p. 7.

⁴¹⁰ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo 43, año 1942, fs., 276 r.

⁴¹¹ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo 45, año 1942, 5/8/42, 414r.

todo lo contrario, aspira solamente a la consolidación de las finanzas municipales sin alarmarle el hecho de no poder realizar obra pública que dan brillo y renombre y hasta sirve para ganarse el eterno recuerdo de corazones generosos [...] Nuestra obra va encaminada a encontrar soluciones a los problemas de la higiene pública. Autor el Departamento Ejecutivo de la casi totalidad de las iniciativas relacionadas con la higiene pública redobla sus esfuerzos por la consecución de sus ideales que no son otros que los de la defensa de la salud general”⁴¹²

En definitiva, entre 1930 y 1943, se dieron cambios y permanencias en el sistema de salud público cordobés. Durante esos años, los establecimientos más importantes siguieron siendo los de la década anterior. Otra de las continuidades fue la existencia de un modelo asistencial pluralista y no planificado con diferentes jurisdicciones que actuaban en forma superpuesta con la iniciativa privada.⁴¹³ No obstante, también se dieron cambios importantes. Primero, los dispensarios municipales implicaron un aumento de la atención y una descentralización espacial. Segundo, se crearon establecimientos provinciales que subsanaron algunos vacíos en la infraestructura existente en la ciudad. Tercero, las políticas provinciales tendieron a ampliar la capacidad de internación y la prestación de servicios de salud a través de las subvenciones al modelo benéfico asistencial. Finalmente, el principio de la salud como responsabilidad individual comenzó a ser erosionado en forma clara, lo que se evidenció en la serie de proyectos analizados que reivindicaron a la salud como un derecho de los sectores de menores recursos. Todos estos deslizamientos en el modelo asistencial avalan la hipótesis de la existencia de una etapa de transición en materia de política social.

La Vivienda popular

Otra de las problemáticas sociales importantes para la sociedad cordobesa en esos años fue el de la vivienda. La existencia de conventillos y ranchos mostraban las falencias materiales de una sociedad en crecimiento. Pero, las categorías a través de las que se analizaba esta cuestión, no sufrieron a lo largo de la primera mitad del siglo XX, cambios sustantivos. Los problemas más importantes de la vivienda precaria eran el hacinamiento y la falta de servicios sanitarios, lo que era valorado negativamente por

⁴¹² A.H.M.C., Actas de Sesiones del H.C.D, año 1933, 29/12/33, tomo A 1 69 573 r.

⁴¹³ ROGGIO, Patricia (1997): “Condiciones de vida material de los trabajadores...op.cit, p. 293.

sus consecuencias higiénicas, en especial, epidémicas, y por razones morales, dado que la promiscuidad deterioraba la moral familiar. Sin embargo, paulatinamente, la percepción que el conflicto social excedía los contornos de las relaciones laborales alcanzando la esfera del consumo configuró, a la vivienda, no sólo como una preocupación higiénica, sino también como una necesidad social.⁴¹⁴ *“Constituyen así esas rancherías un triple atentado social: a la salud, al orden público y a la más elemental moral. Refugios de la indigencia primero, cobran en seguida una rara influencia psicológica en sus habitantes que se entregan a una turbia vagancia en que explotan vilmente el vicio de las mujeres y a los menores que envían a mendigar por las calles de la ciudad.”*⁴¹⁵ La posición de la Acción Católica daba cuenta también de las preocupaciones que se aunaban alrededor de la vivienda obrera y de las concepciones sobre los beneficios sociales de las casas individuales: *“Este secretariado considera la vivienda obrera como la cuestión social en que se compendian y concretan todas las otras cuestiones sociales: higiene, salario, trabajo, alimentación, etc. Bajo el estímulo de la vivienda propia se consolida la familia, se hacen más íntimos o más estrechos los vínculos que unen a los padres con sus hijos y en cada propietario, por más modesto que sea, surge un elemento de orden y de progreso para la higiene y la moral porque desaparece la promiscuidad de vida del conventillo o del rancho, a cuyo amparo se desarrollan vicios y enfermedades repugnantes y contagiosas.”*⁴¹⁶

En 1942, el ministro de hacienda radical, Pedro León, señalaba al tratar un proyecto de vivienda: *“El problema es suficientemente conocido por todos; ya se sabe que es un problema que requiere una solución de apremio, no sólo por las razones económicas de que ya se ha hablado, con respecto a las cuales me parece ocioso insistir, sino también por razones de medicina [...] y también por razones muy importantes de carácter ético, desde que la vivienda estrecha, malsana, facilita la dispersión, facilita la vagancia, atenta contra la estabilidad del núcleo familiar que el Estado debe defender y fortalecer muy celosamente, mientras que mirando el asunto desde el punto de vista opuesto, contribuye también al hacinamiento, a la promiscuidad; las estadísticas han revelado que en una sola habitación a veces moran*

⁴¹⁴ RIGOTTI, Ana María (1991): “El reformismo oligárquico y las casas para obreros...op.cit., p. 7.

⁴¹⁵ La Voz del Interior, 14/5/39, p. 6.

⁴¹⁶ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo 25, año 1938, 30/3/38, fs. 63r- 64r.

10, 12 y hasta 17 personas, según datos recogidos, y con personas de distinto sexo, de diferentes edades que viven en la más vergonzosa promiscuidad.”⁴¹⁷

De esta manera se aunaron las preocupaciones por la defensa del orden social, la salud y la moral, para hacer de la vivienda individual una necesidad y un bien público social, como una cuestión de solidaridad social e incipientemente como un derecho. En 1942, al fundamentar un proyecto de casas baratas, el poder ejecutivo señalaba sobre los beneficios de la vivienda propia: *“La intensa y amplia difusión de la vivienda popular cómoda, higienica[sic] y barata importa un deber a cuyo cumplimiento no puede sustraerse ningún Estado moderno [...] ha de repercutir, de una manera integral, en el bienestar de la colectividad, en la salud moral y física de los individuos, en su vida económica y en el mejor desenvolvimiento de la estructura familiar como un medio de profilaxis social. Al cuidar la salud el pueblo se preserva el patrimonio moral de la nacionalidad. Se satisface al mismo tiempo, un imperativo de justicia social.*”⁴¹⁸ Asimismo, en el mensaje de gobierno de 1940, Sabattini señalaba que *“La casa propia ha de ser el mínimum económico que el Estado debe asegurar al trabajador, para su relevancia moral y para la consagración de la institución familiar.*”⁴¹⁹ Esto llevo a propugnar un estilo de vivienda individual, cómoda e higiénica como la mejor manera de protección de la familia, la salud y, en especial en los años treinta, el engrandecimiento de la raza argentina.

Los mecanismos de acceso a la vivienda

En general, dos mecanismos se pusieron en práctica en procura de resolver el problema de la vivienda popular. Por un lado, las exenciones impositivas a los particulares, a los individuos que llevaban a cabo la construcción por planes de ahorro, por medio de la iniciativa individual o de las empresas constructoras. Pero estas medidas no tuvieron el éxito esperado dado que el nivel de ingresos de los trabajadores y las condiciones del mercado inmobiliario, imposibilitaron el acceso a la vivienda. Por otro lado, otro mecanismo implementado fue la política de créditos públicos.

⁴¹⁷ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Córdoba, 28-29/8/42, p.889.

⁴¹⁸ Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 13/7/42, pp. 291-292.

⁴¹⁹ Secretaría Técnica Parlamentaria, Cámara de Diputados (1992): *Mensajes a la legislatura acerca del Estado de la Provincia. Gobernador de Amadeo Sabattini*, Córdoba, p. 157.

-Las exenciones a la construcción de viviendas

Con respecto a la exención existió un consenso bastante generalizado sobre los beneficios de la acción individual de los trabajadores, que por medio del ahorro podían lograr el acceso a la vivienda propia. En este sentido, estas políticas fueron apoyadas por los sectores más tradicionalistas. Al respecto la Acción Católica señalaba: *“No pretendemos que el Gobierno invierta fondos y construya obras para beneficiar a los particulares, convirtiéndolos en rueda o engranaje de un sistema social que despoja al hombre de su libertad, principio espiritual de la conducta moral y de su dignidad creadora, que exige que el individuo sea factor inteligente, consciente y responsable del bienestar social y del progreso del país. No: en la resolución de esta gran cuestión deben concurrir la acción del Estado y el esfuerzo y el empeño de los propios beneficiarios, individualmente o mediante la asociación de esos esfuerzos, vale decir, que el Estado debe estimular la acción individual y despertar el espíritu de previsión y ahorro, que es la fuente del bienestar del hombre y de la sociedad.”*⁴²⁰ Por tanto, el ideal era que el acceso a la vivienda se lograra mediante el ahorro privado legitimado por las concepciones liberales sobre la responsabilidad individual. Además, la exención impositiva en forma restringida a los que realmente la necesitaban, era una medida acorde con las posibilidades económicas estatales, que no disponían o no querían canalizar la demanda de vivienda por otros medios.

En el caso del municipio cordobés, la exención impositiva a la construcción de la vivienda habitación estaba incluida dentro de los artículos de la ley orgánica municipal.⁴²¹ Pero el interés por mejorar la recaudación, llevó a los concejales a limitar en forma significativa el beneficio que acordaba la ley. El mínimo imponible dentro de las ordenanzas impositivas fue variando de 20.000 pesos en 1932, a 10.000 para 1937 y a 4.000 en 1941.

En lo que hace a la provincia, medidas de ese tipo se pusieron en marcha para beneficiar a los trabajadores de empresas particulares como los empleados y obreros telefónicos, tranviarios, a los bancarios, a los ferroviarios, organizados en el Hogar Ferroviario, y también a los empleados nacionales.⁴²² En el caso del Hogar Ferroviario fueron construidas cerca de 500 viviendas⁴²³ y los trabajadores comprendidos abogaron

⁴²⁰ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo 25, año 1938, 30/3/38, fs. 63r- 64r.

⁴²¹ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Córdoba, año 1925, *Leyes*, Ley Orgánica Municipal, Art. 137, inc. 2, p. 206.

⁴²² Compilación de Leyes de la Provincia de Córdoba, año 1932, Ley 3527, p. 105.

⁴²³ Los Principios, 14/8/32, p. 3.

en forma enfática a la dirigencia para que sancionara ese beneficio. En 1930 se informaba: *“Los términos en que se han colocado los ferroviarios no admiten discusión. O se les exime de los impuestos provinciales o se abstienen en las próximas elecciones, o en su defecto concurren al comicio con candidatos propios.”*⁴²⁴

En 1932, al tratarse la ley de exención a los gremios descriptos anteriormente, los diputados socialistas se opusieron, en la medida en que consideraban que era una ley de privilegio para obreros que, por los salarios que cobraban, no eran merecedores de la misma en forma exclusiva. Propugnaron porque se redujera el límite máximo de ingresos a 350 pesos.⁴²⁵ En el proyecto del poder ejecutivo, el nivel de salarios se justificaba en que incluía la exención a la clase media conformada por empleados administrativos.⁴²⁶ Posteriormente, en 1937, se sancionaron beneficios similares para los trabajadores y empleados públicos que obtuvieran sus casas por medio de préstamos a través de la Caja Provincial de Jubilaciones y la Caja Popular de Ahorros.⁴²⁷

Pero, en realidad, al igual que el municipio, el Estado provincial fue más bien reticente en realizar una política demasiado amplia de ese tipo de concesiones. En 1940, al tratarse una prórroga para que los trabajadores que habían obtenido la exención en 1932 pudieran llenar los requisitos finales, el poder ejecutivo objetó la ley que se había votado, porque se prestaba a confusiones que implicarían una erogación demasiado grande de fondos.⁴²⁸

Con respecto al incentivo a las empresas constructoras, tuvo un menor impulso todavía. En 1930, se presentó un proyecto a cargo de los senadores Ossés y Carrizo, que recibió sanción del senado, sobre exenciones a la construcción de casas económicas por parte de sociedades o empresas comerciales o industriales. El beneficio consistía en la exención a la contribución territorial y de sellos si las casas eran para la venta a diez años en mensualidades con un recargo por intereses del 6% y, en caso de alquiler, un sobreprecio del 5%.⁴²⁹ El bajo nivel de los intereses generó discusiones en la cámara de senadores. El demócrata Villada Achával señalaba que no eran un estímulo suficiente para que los capitalistas iniciaran proyectos de ese tipo. Proponía que se concedieran solamente las exenciones y no se limitara al emprendedor. El senador López señalaba, en cambio, que los fines sociales que tenía el proyecto, justificaban dicha restricciones:

⁴²⁴ La Voz del Interior, 7/2/30, p. 16.

⁴²⁵ Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 26/7/32, pp. 852-859.

⁴²⁶ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Córdoba, 28/7/32, p. 668.

⁴²⁷ A.H.M.C, Boletín Municipal, N° 137, diciembre de 1937, Ord. 3534 y 3548, pp. 75 y 105.

⁴²⁸ Compilación de Leyes de la Provincia de Córdoba, 1940, Ley 3864, p. 15.

⁴²⁹ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Córdoba, 20/5/30, p. 130.

*“[...] no hay que dejar de tener en cuenta que esta empresas al haber procedido en esta forma generosa si se quiere, para con sus obreros, habrán conseguido, no más, un éxito financiero, vinculándose con el obrero, haciendo que la voluntad con que trabaja sea cada vez mayor; habrán conseguido evitar las huelgas, y con esto, señor presidente, las empresas habrían ganado mucho, porque el trabajo se haría constante.”*⁴³⁰

En 1942, se sancionó una ley de créditos públicos en la que se exoneró de impuesto fiscal a toda empresa de construcción o crédito que tuviera como fin la construcción de casas baratas, con la condición que en el costo de la vivienda los gastos en concepto de intereses no superaran el 8% anual.⁴³¹ Pero, en definitiva, las políticas de exención de impuestos, no parecieron ser un elemento que permitiera durante esos años mejorar las condiciones del mercado inmobiliario.

-El crédito público

Otra forma en que el Estado avanzó más contundentemente sobre el problema de la vivienda popular fue a través del crédito público. A partir de 1937, el gobierno reglamentó la concesión de créditos a los trabajadores y empleados a través de la Caja Popular de Ahorro. Asimismo, ese beneficio se extendió para beneficiar a los empleados y obreros de las reparticiones públicas mediante la concesión de créditos de la Caja Provincial de Jubilaciones. De todos modos, estos planes hipotecarios no supusieron que el Estado provincial invirtiera en la construcción de viviendas. Los fondos utilizados, en cambio, provinieron de fondos sociales como el de la lotería de la Caja Popular de Ahorros y los de previsión de la Caja de Jubilaciones.

En lo que hace a la Caja Popular de Ahorros, para acceder a un préstamo hipotecario se debía ser argentino o casado con una mujer argentina; tener buena conducta, con oficio y no poseer bienes inmuebles ni gozar de rentas, jubilaciones sueldos u otra clase de ingresos superiores a los 400 pesos mensuales. Además, el interesado debía presentar un certificado expedido por el patrón, empresa o administración pública en el que constatará la condición de obrero, su conducta, el promedio mensual que percibía, un informe del registro de la propiedad en el que se constatará que carecía de inmuebles,⁴³² y el de una entidad bancaria o de “[...] dos

⁴³⁰ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Córdoba, 22-24/7/30, pp. 1305-1308.

⁴³¹ Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 13/7/42, p. 292.

⁴³² Esta disposición es posteriormente suprimida por considerarse una erogación importante para los interesados.

vecinos caracterizados a juicio del Directorio, por la que se declare que el interesado carece de bienes y que vive del salario o sueldo que le produce su trabajo.” Además, como una forma de orientar definitivamente ese tipo de crédito hacia los sectores de menores recursos, se estableció que el 70% de los recursos debían ser destinados a préstamos hasta de 8.000 pesos y el 30% hasta de 12.000 pesos.⁴³³

Como una forma de consolidar la propiedad en manos del trabajador, se establecieron condiciones que evitaban las inseguridades propias del mercado. En este sentido, se podían adeudar seis meses de mensualidades si se había cancelado menos del 50% del préstamo y hasta un año si se había pagado una suma superior. Además, se disponía la creación de un seguro de vida para cancelar el préstamo en caso de fallecimiento.⁴³⁴

Sin embargo, esa política de créditos era restrictiva en la medida en que las condiciones para su acceso requerían de fuertes erogaciones en concepto de depósitos previos; por lo tanto estaban destinadas a un sector de los trabajadores con alguna capacidad de ahorro. Inicialmente, los préstamos fueron acordados por el 90% del total del costo de la casa, incluyendo el terreno, y no podía ser por un monto superior a los 30 sueldos del solicitante. Los pagos se realizaban con un 5% de interés y 3% de amortización acumulativa a diez, quince o veinte años. Para 1939, los beneficios se restringieron. Se estableció que el depósito inicial debía ser del 15% del valor del préstamo y se debía tener un máximo de edad para acceder a los mismos. Para préstamos a diez años de plazo, un máximo de 60 años de edad, para 15 con 55 años y para 20 con 50 años.⁴³⁵

Esas medidas estuvieron lejos de alcanzar una solución significativa al problema de la vivienda. Para 1939, las casas terminadas eran 65 y 28 más se hallaban en construcción.⁴³⁶ En 1941, el monto de los préstamos acordados a través de la caja era de 1.211.265,60 pesos distribuidos en un total de 192 préstamos. Los 43 préstamos acordados en 1941 implicaban un promedio unitario de 6.064,65 pesos por vivienda.⁴³⁷ En 1942, había 20 casas más en construcción. En el caso de la Caja Provincial de

⁴³³ Compilación de Decretos del Ministerio de Gobierno, dto. 37746 del 27/4/37, p.p. 429-452.

⁴³⁴ Compilación de Decretos del Ministerio de Gobierno, dto. 37746 del 27/4/37, p.p. 429-452.

⁴³⁵ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo 14, año 1939, dto. 43.466 A, fs. 489.

⁴³⁶ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo 40, año 1932, 31/3/40, fs. 268 r.

⁴³⁷ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo 41, año 1942, 18/3/42, fs. 136r-137 r.

Jubilaciones, para 1942 se otorgaron 144 préstamos hipotecarios por un monto de 1.159.180 pesos.⁴³⁸

Las otras formas de facilitar el acceso a la vivienda tuvieron al Estado como el principal impulsor en la construcción de viviendas económicas que posteriormente eran facilitadas a los particulares. La municipalidad siguió administrando las casas de su propiedad en barrio Güemes, las que agrupaban a un conjunto de familias pobres a cambio de un alquiler. En el caso de la provincia, el gobierno mantuvo las propiedades de San Vicente. En 1938, se administraban 157 casas situadas en barrios Inglés, Altos de San Vicente, Observatorio, Alta Córdoba, Alto Alberdi y, en su mayoría, 99, en San Vicente.⁴³⁹ Estas últimas eran casas individuales de entre dos y seis habitaciones, con cocina y baño. Los alquileres variaban entre 23,65 pesos, por término medio, y 66,70 pesos para las casas con seis habitaciones. En ese sentido, los salarios necesarios para hacer frente a dichas propiedades variaban dentro de las condiciones de ingresos de trabajadores y empleados.⁴⁴⁰ A partir de 1938 y como consecuencia de la mejor administración de los fondos obtenidos de las rentas y amortizaciones de las propiedades existente, la Comisión Administradora comenzó a construir nuevas propiedades que eran asignadas a los obreros que se comprometían a su pago en cuotas accesibles. Para 1940 se habían construido tres viviendas nuevas, cuyo costo estaba al alcance de los sectores de menores ingresos, oscilando entre los 5.904,45 pesos, 6.460,88 y 6.575,93 pesos m/n.⁴⁴¹ La comisión daba cuenta que para 1942 eran 23 las casas construidas por medio de la Comisión.⁴⁴²

De todos modos, había una asimetría entre la oferta habitacional y las necesidades de la población. En ese sentido, tanto a nivel municipal como provincial, distintos dirigentes políticos, como otras asociaciones, entre ellas la Acción Católica, propusieron proyectos que implicaban una mayor actividad del Estado para solucionar el problema de la vivienda. En 1932, el senador demócrata Mercado presentó una iniciativa de modificación de la ley de casas baratas por la que se daban fondos a la Comisión provincial para la construcción de viviendas para obreros por medio de préstamos o alquiler.⁴⁴³ Incluso a nivel municipal, se presentaron proyectos que buscaban la intervención estatal en procura de solucionar la demanda insatisfecha de

⁴³⁸ Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 27/8/42, p. 802.

⁴³⁹ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo 46, año 1937, 20/1/39, fs. 73 r.

⁴⁴⁰ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo 46, año 1937, 31/3/40, fs. 101r.

⁴⁴¹ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo 46, año 1937, fs. 143r.

⁴⁴² A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo 43, año 1942, 31/3/43, fs. 2 r.

⁴⁴³ Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 13/7/32, pp. 674-677.

viviendas. En 1937, el concejal radical Paéz Molina propuso la creación de una repartición autárquica de la vivienda municipal. Ésta, además de administrar las casas municipales de Barrio Güemes, realizaría, a través de la emisión de títulos por 1.000.000 de pesos, casas que se adquirirían por medio de hipotecas.⁴⁴⁴ Según el concejal se procedería a la venta de las propiedades priorizando a los empleados municipales con sueldos no mayores a 150 pesos, a los obreros municipales con sueldos menores a 110 pesos, los empleados y obreros de empresas particulares y, finalmente, los lisiados con pensión. Dada la situación de endeudamiento del municipio que volvía irrealizable un plan de vivienda financiado con sus propios recursos, el concejal Marchionni apoyó la sanción de otro proyecto de menor alcance, que se limitaba a exigir mejoras en los edificios destinados a vivienda. Éste sostuvo: *“Por otra parte, el proyecto del señor concejal Páez Molina tenía ese amplio concepto social de que se habla y la comisión de Obras Públicas lo despacho favorablemente en su oportunidad; ero [sic], por razones de otra índole, como ha sido el estudio financiero de la deuda municipal, han i impedido [sic] a este Cuerpo que ella se sancionara; pero, vuelvo a repetirlo ha sido la situación financiera municipal, la que ha impedido la sanción definitiva de este proyecto. Y este otro, viene a salvar en parte, muy pequeña, por cierto, esta omisión. Conseguiremos así, aunque sea que el obrero viva [...] con cierta elemnat[sic] higiene, que hoy desgraciadamente no la tienen los conventillos.”*⁴⁴⁵

Estos proyectos propugnaban por una intervención mayor del Estado en obras públicas que dieran satisfacción a las necesidades de la población. Sus fundamentos se relacionaban con una incipiente reivindicación por condiciones de vida digna para los trabajadores.

Algunas de estas iniciativas se estaban concretando en los primeros años de la década del cuarenta. En 1942, el poder ejecutivo provincial sancionó una ley de empréstito por 2.500.000 pesos para la construcción de viviendas económicas. Por la misma, se estableció la construcción directa por parte del Estado de barrios obreros de casas individuales a venderse al costo y en cuotas. Entre las condiciones de acceso, se estableció que tendrían prioridad los empleados públicos, jubilados y pensionados con sueldos de hasta 200 pesos; los obreros y empleados en general con sueldos de hasta 150 pesos; los que ocupaban terrenos fiscales y, en general, los que carecieran de otra remuneración o recursos fuera del sueldo, salario, jubilación o pensión y, finalmente,

⁴⁴⁴ A.H.M.C., Actas de Sesiones del H.C.D, año 1937, 5/5/37, tomo A 1 77, 19r-21r.

⁴⁴⁵ A.H.M.C., Actas de Sesiones del H.C.D, año 1938, 27/10/38, tomo A 1 80, fs. 384 r-385 r.

los que tuvieran familia a cargo. Las casas serían de 3 o 4.000 pesos, a pagar en 26 años, con cuotas de 12,50 o 16,66 pesos mensuales con un interés del 2% y 3% de amortización.⁴⁴⁶

En la discusión de la ley en la cámara de diputados, se evidenciaron los cambios y permanencias en las concepciones sobre lo social. Por un lado, se sostuvo que el verdadero derecho de las personas era al trabajo, y aún así debía tenerse en cuenta los derechos de los que no tenían trabajo. Pero, por otro lado, se puso de manifiesto que algunos sectores todavía conceptualizaban el problema de la vivienda a partir de una concepción de responsabilidad individual, aunque esto no invalidara que el Estado debía atender las necesidades sociales de la población. Así, lo opuesto a la caridad era la previsión individual aunque facilitada e incentivada por el Estado. Como hemos señalado, primero, se argumentó que la ley que se proponía no era una política de fondo. El diputado Bercovich afirmó: “[...] cuando haya una distribución equitativa de la riqueza social, que significa que todo el mundo tenga pan para llevar a su hogar y tranquilidad para su espíritu, no ha de necesitar de esta dádiva, de esta caridad del Estado que todos los días está prodigando a favor de los menesterosos, porque todavía no se ha encontrado el remedio para que todo el mundo tenga derecho a trabajar y a marchar por la calle con la frente alta, sabiendo que puede cumplir con su deber de hombre y de padre de familia.” Además puntualizó que estaba dirigida a los que trabajaban cuando había muchos que no tenían trabajo. Dando cuenta de las permanencias en el tratamiento de lo social, el ministro de hacienda señaló: “Al contrario: he destacado especialmente, aquí, en el recinto, que la provincia entregará en propiedad y mediante ventas, las casas, por el precio del costo [...] insistí en que el Estado no debía regalar; que se debía fomentar el espíritu de previsión haciendo que fuera a cargo de cada uno de los beneficiarios de la ley, la adquisición del beneficio del seguro.”⁴⁴⁷

En 1943, según los términos de la ley sancionada, se adquirieron los terrenos para la construcción de las viviendas y se estaban por presentar los pliegos para la construcción de 400 casas en barrio Alto Alberdi y camino a Buenos Aires con una inversión de 1.800.000 pesos m/n. Las mismas tendrían un costo de 4.800 pesos a financiarse en mensualidades de 20 pesos, un costo superior al que se había planeado inicialmente. Las casas serían de dos habitaciones, con cocina comedor, baño y porch.

⁴⁴⁶ Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 13/7/42, p. 292.

⁴⁴⁷ Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 27/8/42, p. 828.

La licitación estaba planeada para el 15 de junio de 1943 y debían estar terminadas en un plazo de siete meses.⁴⁴⁸

En síntesis, algunos cambios se dieron en el tratamiento del problema de la vivienda popular, los que mostraron la estructuración paulatina de derechos sociales. Si bien, en general, las políticas implementadas se sustentaron en el consenso común de considerar al ahorro como el mejor mecanismo de acceso del trabajador a la vivienda, dado que premiaba la austeridad y destacaba la responsabilidad individual, también, las exenciones impositivas y los planes de crédito, se sustentaron en la concepción de que el acceso a la vivienda era un problema social y que requería la intervención estatal: “¿Cómo no va a ser posible crear barrds[sic] con casitas modestas pero higiénicas, con el mínimo de comodidades que exige la salud y luego venderlas para que los pobres vayan pagándolas con moneditas, con moneditas que irían ahorrando con el trabajo que podría proporcionar el mismo Estado, creando industrias y organizándolas[...]”⁴⁴⁹ Asimismo, Los Principios argumentaba: “No se trata, por lo demás, de donar a los presuntos beneficiarios las casas que se construyan, sino cedérselas por cuotas mensuales pequeñas, de modo que, a la largo plazo, puedan convertirse en propietarios definitivos, logrando así el ideal del hogar propio y conquistando un seguro refugio para la vejez, a cuyo efecto se dictaría por los poderes públicos una legislación adecuada.”⁴⁵⁰ Sin embargo, existieron discursos disruptores que criticaron las políticas que atribuían a los individuos el peso de las responsabilidades. En 1930 en La Voz del Interior se señalaba: “La gran masa obrera argentina, la mayor parte de la clase media también, trabaja en condiciones tales que apenas si subviene con sus sueldos y salarios, el costo de un inferior promedio de vida. No es posible ante situación tal, salir evangélicamente a predicar ante el pueblo las virtudes del ahorro en cualquiera de sus formas, por que esa es una exhortación que resulta a todas luces sangrienta.”⁴⁵¹

En consonancia con dichas concepciones, a finales del período, se proyectó un plan de vivienda más accesible a los sectores más empobrecidos, en el que el Estado definitivamente suplantaba al mercado, permitiendo mejores condiciones de acceso a la vivienda. En efecto, no se requería ahorro previo y establecía cuotas accesibles y equiparables al alquiler de una pieza de conventillo.

⁴⁴⁸ La Voz del Interior, 27/5/43, p. 10.

⁴⁴⁹ La Voz del Interior, 16/8/38, p. 11.

⁴⁵⁰ Los Principios, 4/6/40, p. 4.

⁴⁵¹ [Subrayado propio] La Voz del Interior, 2/11/30, p. 8.

En definitiva, entre 1930 y 1943, las formas en que los sectores dirigentes abordaron el problema de la vivienda popular no difirieron mayormente de las que se habían desarrollado en el período previo. Esto se debió a algunos factores que intervinieron dificultando la resolución del problema. Las concepciones sobre las formas de acceder a la vivienda y las prioridades del gasto público en infraestructura, fueron elementos que condicionaron la intervención del Estado en el problema de la vivienda. De todos modos, los proyectos que se estaban materializando al final del período en estudio, dan cuenta de que el Estado comenzó a ser un actor fundamental en la resolución de los desajustes sociales, productos de un mercado autorregulado. En ese sentido, vimos como en las concepciones y, más paulatinamente, en los hechos, el gobierno se hizo responsable de la resolución de las problemáticas sociales que configuraban la cuestión social.

La asistencia social

La atención social de las necesidades de los individuos considerados desprotegidos por la sociedad, incapacitados para trabajar y marginados de los beneficios económicos de la Argentina agro exportadora, como los ancianos, niños, viudas y enfermos, era canalizada a través del modelo benéfico asistencial. En ese campo, a lo largo de la década del treinta, no se produjeron cambios significativos. La atención de los sectores pauperizados, indigentes, mendigos y ancianos, siguió siendo realizada por medio de ese sistema o por políticas asistencialistas. Una excepción en ese panorama fue la situación de la infancia.

En efecto, entre 1930 y 1943, se dieron cambios importantes en el tratamiento de la niñez, que si bien se habían gestado en décadas anteriores, se profundizaron en esos años. A través de la acción social sobre la infancia el Estado avanzó paulatinamente, estableciendo formas de integración social. En este sentido, la infancia fue el objeto preferente de la atención pública dada su potencialidad económica, social y política.

Lo interesante de este análisis constituye la segmentación del campo social entre distintos sujetos de atención social. Por un lado, los pobres e inválidos y, por el otro, estos nuevos sujetos de derecho: los niños.

La tutela estatal y los menores abandonados

Con respecto a los menores abandonados moral y materialmente, la ley del Patronato de Menores de 1919, legislaba sobre la patria potestad, no sólo como un derecho de los padres, sino también como un deber, y especificaba las condiciones de abandono y pérdida del derecho paterno. En estos casos, en el texto de la ley, se atribuía al Estado el ejercicio de la tutela sobre los menores abandonados a través de reformatorios y colonias donde se educaran y no se castigaran, y donde se eliminaran las influencias del medio peligroso donde los niños habían crecido.⁴⁵²

Si bien la ley se sancionó a finales de la década del diez, en Córdoba durante los años veinte y buena parte de los treinta, el Estado estuvo limitado a subsidiar a las instituciones de asistencia de origen privado en el tratamiento de huérfanos y niños en condiciones de abandono⁴⁵³ y a mantener asilos como depósitos temporales de menores.

De hecho, en Córdoba, los Defensores de Menores⁴⁵⁴ tuvieron como práctica el colocar a los niños abandonados en familias que se beneficiaban de mano de obra barata a cambio de educación y de pequeñas asignaciones monetarias.⁴⁵⁵ Por tanto, los establecimientos públicos existentes, como el Buen Pastor y el Asilo de Menores Varones de la Cárcel de Encausados,⁴⁵⁶ funcionaron en general como asilos temporales.⁴⁵⁷ Sobre ese problema, Nara Milanich explica cómo las instituciones públicas de beneficencia en vez de reemplazar las formas tradicionales de caridad, como la adopción informal de un niño, en realidad reprodujeron y tal vez en algún punto legitimaron esas prácticas informales.⁴⁵⁸

Durante los primeros años de la década del treinta, esas prácticas se mantuvieron. Pero, a partir de mediados del período, se produjeron cambios en el ejercicio de la tutela estatal sobre los menores. En efecto, el Estado provincial fue

⁴⁵² REMORINO, Jerónimo (Dir.) (1954): *Anales de Legislación Argentina, 1889-1919*, Ed. La Ley, Bs. As., pp. 1094-1098.

⁴⁵³ Además de la Casa Cuna, asilo de niños de ambos sexos, existían otras instituciones como el Asilo de Menores Madres “Padre Luis Feliú”, el Colegio Beata Madre Sacramento, el Asilo Luis Gonzaga, el Asilo Maternal de la Inmaculada Concepción, etc.

⁴⁵⁴ Los Defensores de Menores fueron los funcionarios públicos encargados de velar por la atención de los menores. La institución tuvo su origen a comienzos del siglo XIX y durante la década suscitó constantes críticas e intentos de reforma.

⁴⁵⁵ *La Voz del Interior*, 30/12/42, p. 6.

⁴⁵⁶ El Buen Pastor funcionó durante el período como Cárcel Correccional de Mujeres, Reformatorio de Menores y Asilo de Huérfanas, y el Asilo de Menores Varones de la Cárcel de Encausados de la ciudad capital alojó tanto a menores penados y procesados como abandonados y en algunos casos enfermos.

⁴⁵⁷ Memoria del Movimiento de las Defensorías de Menores de 1º, 2º, 3º y 4º Nominación. A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, tomo 10, año 1931.

⁴⁵⁸ MILANICH, Nara (2004): “The Casa de Huérfanos and child circulation in late-nineteenth-century Chile”, en *Journal of Social History*, Vol. 38, Issue 2, invierno, p.313.

asumiendo lentamente las funciones de la sociedad civil como agente de integración social de la minoridad abandonada a través de su internación en establecimientos públicos.

Entre 1936 y 1942, cuatro establecimientos de internación de menores se crearon en la ciudad capital. El gobierno demócrata inauguró la Colonia-Hogar de Menores Huérfanos y Desamparados Dr. Vélez Sársfield y, durante los gobierno de Sabattini y del Castillo se crearon los internados de la Escuela del Trabajo Presidente Roca, Villa Belgrano y el Hogar de Menores Madres.⁴⁵⁹ Estos establecimientos tuvieron orientaciones y características organizativas diferentes, pero incorporaron nociones comunes de moralización, disciplinamiento y formación laboral.⁴⁶⁰ Sabattini señalaba en 1937 en su mensaje a la legislatura: *“El problema de la niñez abandonada, de progresiva y alarmante gravedad, requiere establecimientos especiales, para que obtenga con una formación moral, un oficio que le permita actuar como elemento social útil.”*⁴⁶¹ Así, dos principios ordenaron la vida de esas instituciones: el control de los comportamientos y la formación laboral.

Junto con el control de los comportamientos, subyacieron las preocupaciones por las desviaciones morales de los niños, como la delincuencia y la degeneración sexual. Medidas como la selección inicial de los aspirantes, que descartaron delincuentes y enfermos, hasta la aplicación de sistemas de premios y castigos, fueron los mecanismos utilizados para regular las conductas de los internos.⁴⁶² El otro elemento fue el trabajo. Pero, la educación laboral no sólo se entendió como el medio de mejorar las condiciones morales de los niños sino también las de su inserción futura en la sociedad. Las actividades se dividieron entonces entre la educación básica y la especializada, consistente en labores de campo o industriales, dependiendo de la orientación de los establecimientos. Según los dirigentes de la época, el trabajo era un mecanismo fundamental de regeneración e integración de los menores que revertía las consecuencias morales de su abandono. En 1938, el gobernador Sabattini se expresaba al respecto: *“El menor abandonado moral o materialmente necesita obtener su perdido sentido de la comunidad social, capacidad de trabajo, salud moral e intelectual en*

⁴⁵⁹ La Colonia-Hogar de Menores Huérfanos y Desamparados Dr. Vélez Sársfield fue inaugurada en 1936 y contó con una capacidad de 90 menores, el internado de la Escuela del Trabajo Presidente Roca en 1938 para cien menores, en 1942 un internado en una quinta de Villa Belgrano para cien menores y en 1940 el Hogar de Menores Madres, con capacidad para 104 camas.

⁴⁶⁰ GONZALEZ, Fabio Adalberto (2000): “Niñez y beneficencia...op.cit.

⁴⁶¹ Secretaría Técnica Parlamentaria, Cámara de Diputados (1992): *Mensajes a la legislatura acerca del Estado de la Provincia. Gobernador de Amadeo Sabattini*, Córdoba, Pág.39.

⁴⁶² A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, tomo 29, año 1936, fs. 101 r - 102 r.

medios favorables que suplan la acción del hogar y cumplan la verdadera misión de la escuela.”⁴⁶³ Esta manera de abordar el problema se relacionó con una de las permanencias del período; esto es la vigencia de los postulados positivistas⁴⁶⁴ en el tratamiento de la minoridad que impregnó la vida interna de los institutos con principios de control y normalización.

A pesar de la continua consolidación de esta tendencia, ese no fue un proceso lineal, libre de conflictos y reveses. Existía una escasa capacidad del Estado para establecer la tutela a través de la internación de todos los niños en condición de abandono. En 1938, se internaron 26 menores abandonados en un cuartel de bomberos de la ciudad luego de una razzia policial. Si bien se pensó como un alojamiento temporal, para 1939, el promedio de menores alojados fue de 100 y funcionó como centro de internación hasta 1942 cuando eran más de 50.⁴⁶⁵ En 1938, el Asilo de Menores funcionaba en un pabellón de la Cárcel de Encausados, donde convivían 50 a 60 procesados y diez penados, en general, por delitos contra la propiedad. En otro pabellón, en cambio, se encontraban asilados diez menores enfermos: tres sordomudos, un tuberculoso, un epiléptico y un rengo “*Mal vestidos, peor alimentados, ya que se les ha suprimido hasta el mate cocido de la tarde; se alojan en el mismo pabellón e igual celda el delincuente primario y el reincidente, el procesado y el penado contraviniéndose la terminante disposición del artículo 262 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.*”⁴⁶⁶

Otro de los elementos que condicionaron las nuevas modalidades de asistencia fueron las resistencias por parte de actores que reproducían las prácticas anteriores. En octubre de 1936, el reciente sub-director de la Colonia-Hogar presentó su dimisión del cargo realizando denuncias de malos tratos de los encargados para con los internos, quienes no eran delincuentes, sino sólo abandonados. El mismo señaló que, durante su permanencia en el cargo, se habían producido persecuciones con armas de fuego en intentos de fuga, medidas disciplinarias de fuerza, relajamiento de los encargados, veto a iniciativas y negativas al pedido de retirar a niños con problemas mentales.⁴⁶⁷ Situaciones que daban cuenta de la falta de personal capacitado y de las resistencias a

⁴⁶³ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Córdoba, 13/5/1938, p. 183.

⁴⁶⁴ SALVATORE, Ricardo D. (2004): “Criminología positivista, reformas de prisiones y la cuestión social/obrero en Argentina”, en SURIANO, Juan (comp.), *La cuestión social en la Argentina 1870-1930*, Ed. La Colmena, Bs. As, pp. 127-158.

⁴⁶⁵ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, tomo 48, año 1940, fs. 266r; *La Voz del Interior* 19/7/42, p. 10.

⁴⁶⁶ *Los Principios* 29/1/38, Pág.2.

⁴⁶⁷ *La Voz del Interior* 3/10/36, Pág. 6; *La Voz del Interior* 4/10/36, Pág. 13.

adecuarse a las nuevas bases institucionales. En este sentido, los defensores de menores generaron resistencias a la orientación que estaba tomando la tutela estatal. A la colonia-hogar se remitían menores que eran delincuentes o enfermos mentales, rechazados por los directores del establecimiento. Asimismo, el director del Hogar de Menores Madres comentaba sobre sus conflictos con los defensores: *“Posiblemente la razón de haberse acostumbrado a disponer del antiguo Asilo “Padre Luis Feliú” como depósito de menores grávidas o madres, desde donde eran sacadas para ocuparlas de sirvientas, sea la causa por la que han procedido hasta con irreverencias para con la Dirección de este Instituto.”*⁴⁶⁸

Sin embargo, esas permanencias no invalidan los cambios que se estaban produciendo. La protección de la niñez se presentó como una obligación estatal, expresión del consenso sobre lo que era deseable socialmente para el futuro de la sociedad. Si bien esa fue una política social de carácter focalizado, basada en la individualización de los sujetos beneficiarios,⁴⁶⁹ implicó que el Estado se hiciera responsable de sujetos desafiados socialmente. En el mensaje anual a la legislatura, el gobernador del Castillo señalaba la importancia del hogar de menores madres: *“Desde noviembre del año pasado funciona este establecimiento que, inspirado en un avanzado concepto de solidaridad social, ha venido a poner bajo la tutela y dirección del Estado a las madres o futuras madres solteras y menores de edad, material o socialmente abandonadas o en peligro moral, para su protección, amparo y educación.”*⁴⁷⁰ Por tanto, la acción social de protección de la niñez desvalida dejó de ser una cuestión de caridad, de asignación virtuosa, de obligación moral. En adelante, la actividad estatal de protección a la niñez constituyó una parte sustancial de las funciones estatales.

La asistencia social al escolar

Los alumnos pobres fueron otros actores que generaron una creciente participación estatal en el campo de la asistencia social. Durante los años treinta, en especial a partir del período sabatinista, el problema de la asistencia social al escolar pobre constituyó un espacio fundamental de estructuración de políticas sociales estatales. Incluso, la gratuidad de la educación comenzó a definirse no sólo por el de la enseñanza sino, además, por el de las condiciones materiales de los escolares, como la

⁴⁶⁸ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, tomo 43, año 1942, fs. 520 r.

⁴⁶⁹ GRASSI, Estela; HINTZE, Susana; NEUFELD, María Rosa (1994): *Política sociales. Crisis...* op.cit., p. 15.

⁴⁷⁰ Mensaje del Gobernador de la Provincia Dr. Santiago del Castillo, Córdoba, 1942, p. 37.

alimentación, los útiles, la vestimenta y la salud. Un cambio al que los dirigentes políticos intentaron dar sanción legislativa. Entre 1930 y 1943, de los siete proyectos de ley de educación primaria para la provincia de Córdoba presentados en las cámaras legislativas, cinco definieron la educación gratuita como un principio que el Estado debía asegurar y que incluía la alimentación y el vestido de los niños carenciados.

El poder ejecutivo, en 1937, al presentar el proyecto de creación de los comedores escolares en la cámara de diputados, argumentó sobre esta cuestión: *“Si a las constancias señaladas se enfrentan el deber que el Estado se impone en materia educacional, el que a su vez se traduce en un mínimun exigible de cultura primaria, no es posible desatender el problema conexo de la alimentación escolar. El Estado que imparte en sus aulas la triple educación intelectual, moral y física, debe proveer las condiciones que aseguren el cumplimiento integral de su función educativa. De allí que el problema de la alimentación de los escolares no puede juzgarse extraño, porque la ley lo ha previsto ya de un modo genérico y porque es condición esencial, según se ha dicho, de los otros aspectos de la instrucción primaria.”*⁴⁷¹ En ese sentido, la política social al escolar fue entendida como parte de las obligaciones estatales para con la sociedad y se definió en términos de derecho social, dado que se consideró que propugnaba el bien público y era destinada a la formación de futuros ciudadanos. En 1942, el gobernador del Castillo señalaba en su discurso a las cámaras legislativas: *“Por la acción del personal competente, el pueblo comprende ya el significado de estas instituciones. Las directoras de comedores y visitadoras de cantinas y los maestros, están destruyendo, paulatinamente, ese falso concepto vergonzante de la asistencia social, a la vez que le inculcan a niños y padres la convicción de que en la escuela no se hace caridad, sino que se cumple una función del Estado y un deber de los gobernantes, con lo que se hace más completa la educación y se forman mejores generaciones.”*⁴⁷²

Es llamativo cómo los mismos contemporáneos dieron cuenta de las modificaciones que se estaban produciendo en las relaciones entre el Estado y la sociedad. El diario Los Principios graficó esos cambios comparando las posiciones que los dirigentes políticos habían adoptado en las cámaras legislativas en 1915: *“La plausible función que se han impuesto las autoridades nacionales y provinciales, y por la que se trata de amparar a la niñez desvalida que concurre a las escuelas públicas,*

⁴⁷¹ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo 24, año 1937, fs. 74r-75r.

⁴⁷² Mensaje del Gobernador de la Provincia Dr. Santiago del Castillo, Córdoba, 1942, pp. 50-51

nos lleva a recordar un incidente legislativo, que desde luego ahora resulta curioso, provocado justamente por un proyecto de protección a la niñez escolar y en el que entonces se estimara poco menos que ajeno al dominio del gobierno en sus obligaciones para con la enseñanza pública suministrada en las escuelas fiscales.[...] El proyecto no llegó a obtener despacho de comisión, pese al esfuerzo de su autor, porque fue objeto de una ruda oposición entre diputados de diversos sectores, y especialmente del radical, que lo encontraron inconsulto por ser ajeno a la función del Estado, y considerarlo una propaganda política. Y fue así cómo lo que veinte y tantos años después se busca de realizar con el mayor empeño, no paso entonces de ser cosa que una patriótica iniciativa, para la cual no hubo la necesaria comprensión."⁴⁷³

Durante los primeros años de la década, entre la intervención federal del gobierno militar, 1930-1931, y el gobierno demócrata, 1932-1935, se impulsó la acción privada a través de cooperadoras escolares, las que desarrollaron actividades como la entrega de ropa, gotas de leche o migas de pan. Coyunturalmente, se implementaron iniciativas que implicaron una participación activa del Estado, pero de carácter transitorio y discontinuo. Ejemplo de ello fue la organización de tres colonias de vacaciones en enero de 1931 que agruparon cerca de 400 niños.⁴⁷⁴

Pero fue a partir del gobierno de Sabattini, cuando se desarrolló una actividad intensa basada en el Estado como promotor principal de la asistencia al escolar pobre. Las primeras medidas de ese tipo fueron, a finales de 1936, la apertura del comedor en la escuela de Niños Débiles del Parque Sarmiento⁴⁷⁵ y, en septiembre de 1937, de la escuela del trabajo Presidente Roca.⁴⁷⁶ Para 1937, se crearon comedores escolares en distintos barrios obreros de la ciudad, Alto Alberdi, San Martín, San Vicente y Güemes, con una capacidad de 1050 niños.⁴⁷⁷ Para 1939, se abrió un nuevo comedor en Barrio General Paz, lo que amplió la capacidad a 1400 alumnos.⁴⁷⁸ En suma, entre 1937 y 1939, se abrieron 18 comedores en toda la provincia, de los cuales cinco se instalaron en la ciudad de Córdoba.

La política de los comedores escolares no fue una acción aislada sino que se acompañó de otras instituciones con finalidades comunes. Ese fue el caso de las

⁴⁷³ Los Principios, 19/5/39, p. 4.

⁴⁷⁴ Los Principios, 23/1/31, p. 8; Los Principios, 18/2/32, p. 15.

⁴⁷⁵ Los Principios, 29/10/36, p. 5.

⁴⁷⁶ Esta iniciativa de hecho no sólo se vinculó con satisfacer las necesidades alimentarias de los escolares sino que también tuvo como propósito crear la infraestructura necesaria para establecer un internado de menores abandonados en el establecimiento. Los Principios, 19/9/37, p. 5.

⁴⁷⁷ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo 24, año 1937, 25/8/37, N° 38.522 A, fs. 79- 83 r.

⁴⁷⁸ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo 28, año 1939, 9/6/39, dto. 42.407 A, fs. 258 r.

colonias de vacaciones que complementaron la atención prestada en los comedores. Los tres primeros establecimientos de este tipo funcionaron en el verano de 1938, a los que se sumó un cuarto en 1939. Además, la provincia envió niños a la colonia que financiaba la municipalidad de San Francisco en Miramar –provincia de Córdoba- y coordinó con el Consejo Nacional de Educación el envío de niños a la colonia que organizaba en el Parque Sarmiento y en las colonias de Mar del Plata.⁴⁷⁹ De los 2.010 niños que se enviaron a las colonias de vacaciones provinciales en el año 1941, el 33%, 655 niños, pertenecían a las escuelas de la capital cordobesa.⁴⁸⁰

Tabla 24. Número de niños alojados en las colonias de vacaciones de la Provincia de Córdoba, 1938-1941.

Colonias	1938	1939	1940	1941
Pampa de Achala	85	360	360	360
Jesús María	500	1.050	1.050	1.050
Santa Catalina	170	300	300	300
Villa General Mitre		300	300	300
Totales	755	2.010	2.010	2.010

Elaboración propia. Fuente: A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, años 1938-1941.

Paralelamente, a la labor que realizaron los comedores escolares y las colonias, se dio un impulso mayor a las dos escuelas provinciales de niños débiles. En el caso de la escuela del Parque Sarmiento, sus viejas instalaciones fueron refaccionadas durante el gobierno demócrata para recibir a los niños de las escuelas fiscales afectados de debilidad física, producto de la falta de alimentación o la crianza en un lugar malsano. De ese modo, se instaló un comedor, baños, consultorio médico y gimnasio.⁴⁸¹ A su vez, en septiembre de 1937, se inauguró la colonia-escolar Santa Catalina, en Villa Totoral, una escuela con internado en las sierras cordobesas construida durante el período demócrata como escuela rural.⁴⁸²

Los destinatarios de esas políticas fueron los denominados niños débiles, definidos como los alumnos que mostraban retrasos pedagógicos en las escuelas comunes, atribuidos ya sea a deficiencias nutricionales, enfermedades o a debilidades congénitas.⁴⁸³ La acción era de tipo compensatoria y tenía como finalidad reconstituir

⁴⁷⁹ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo 14, año 1940, 28/11/40, fs. 241r.

⁴⁸⁰ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo 50, año 1940, Dto. 45.113 A, 20/10/40, fs. 328-335.

⁴⁸¹ Secretaría Técnica Parlamentaria, Cámara de Diputados (1992): *Mensajes a la Legislatura acerca del Estado de la Provincia. Gobernador Pedro J. Frías, 1933-1935*, Córdoba, p. 81.

⁴⁸² La Voz del Interior, 20/9/37, p. 7.

⁴⁸³ RODRÍGUEZ ANCA, Alejandra (2004): “Apuntes para el análisis de las relaciones...op.cit., p. 19.

condiciones materiales mínimas para permitir que los niños se mantuvieran en la escuela en condiciones aptas para aprender. En definitiva, tenían como objetivo asegurar que la escuela siguiera siendo la institución encargada de socializar a la infancia. Así, se tuvo marcadamente en cuenta quienes eran los individuos que requerían de la ayuda del Estado. La selección de los beneficiarios fue realizada por docentes, visitadoras de higiene⁴⁸⁴ y, en especial, médicos, que determinaban el grado de necesidad de los niños de acuerdo al debilitamiento físico resultado de la poca o mala alimentación y la vivienda antihigiénica. Por ejemplo, en la escuela del Parque Sarmiento las condiciones de admisión estipulaban que los niños debían ser pobres, de entre 7 y 14 años, y calificados como débiles por el cuerpo médico escolar.⁴⁸⁵

Además, para los dirigentes políticos esos establecimientos no tenían simplemente la finalidad de proveer de alimentos a los niños. Un verdadero programa de asistencia social, orientado al mejoramiento físico y moral de la infancia, subyacía a las formas de organización del tiempo y de las actividades. En los comedores, además de alimentar a los niños, se realizaban actividades de higiene de boca y manos, clases de higiene y urbanidad y se prestaba asistencia médica.⁴⁸⁶ En el caso de las colonias, a estas actividades, se les sumaba la recreación, las clases de música, arte, los ejercicios físicos, el descanso y los baños diarios. En las escuelas de niños débiles estas actividades se complementaban con la instrucción.⁴⁸⁷ Con esta programación no sólo se buscaba el mejoramiento físico de la niñez, sino que, además, se incorporaban entre sus finalidades la formación higiénica y moral. Como señala Fleitas, estas actividades estuvieron dirigidas a “[...] *construir un modelo de niño sano, pero, sobretudo, de unir a la noción de salud una serie de hábitos, ritmos, modulaciones de los gestos y las expresiones, reconocimiento de distancias, necesarias a una experiencia colectiva [...]*”⁴⁸⁸

Otro tipo de establecimiento que recibió un fuerte impulsó fue el de los jardines de infantes. En el gobierno demócrata, existieron algunas instituciones de este tipo,

⁴⁸⁴ Las visitadoras de higiene, título que expedía la facultad de Ciencias Médicas de Buenos Aires, asistían a los médicos en la selección de los estudiantes, pero además, eran las únicas encargadas de los comedores, de controlar las actitudes de los niños en la mesa, de las charlas de higiene, del control de los alimentos y de la atención a la salud de los niños.

⁴⁸⁵ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo 27, año 1937, 20/3/37, fs. 99 r. Res. Del Consejo de Educación N° 1000, fs. 106 r.

⁴⁸⁶ FERNÁNDEZ, Raúl (1939): *Cómo se protege al escolar en la Provincia...*, op.cit., pp. 30-31.

⁴⁸⁷ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, tomo 27, año 1937, 20/3/37, fs. 99 r. Res. Del Consejo de Educación N° 1000, fs. 106 r.

⁴⁸⁸ FLIETAS, Mirta (2005): “La limosna disimulada que se acepta” La salud materno infantil bajo los gobiernos conservadores de Jujuy en la década de 1930”, en *Anuario*, CEH, N° 5, Córdoba, p. 467.

como la existente en la Escuela Alberdi que durante 1935 contó con 79 alumnos.⁴⁸⁹ Pero durante el radicalismo, estas iniciativas recibieron mayor atención. Para 1939, eran 14 los jardines infantiles públicos que funcionaron en la capital provincial, con 497 alumnos. Éstos se ubicaron, según el gobierno, en forma preferente en las barriadas pobres y cuando no fue así, se dio prioridad a los niños provenientes de hogares indigentes. Su finalidad fue la de atender a la niñez descuidada, como consecuencia del trabajo de las madres.⁴⁹⁰ Para 1940, se creó un jardín maternal anexo a la escuela Mariano Fraguero para niños de entre 3 y 4 años. Los maternales recibieron niños de entre 3 y 4 años y los de infantiles de 5 a 6 años.⁴⁹¹ Ese mismo año, también se creó, a pedido de los vecinos de Alto Alberdi, el hogar escuela Remedios de Escalada, con una capacidad de 30 niños⁴⁹² y se inauguró la “Escuela Especial Mixta Domingo Cabred” que se ideó para incorporar a los niños denominados anormales. En su inauguración, uno de los vocales del Consejo General de Educación, Juan Soler, expresó en su discurso: “*La necesidad de una enseñanza especial para los niños anormales surge de la evidencia de que un niño con una capacidad mental inferior a la normal no puede aprovechar ni seguir el ritmo de los planes de enseñanza destinados a los normales siendo necesario para ellos otros sistemas que contemplen o tengan en cuenta esa condición [...].*”⁴⁹³

El segundo gobierno radical, el de del Castillo, no produjo modificaciones de significación en las políticas de asistencia al escolar en la ciudad de Córdoba. Si entre 1937 y 1938 se crearon en toda la provincia 18 comedores, hasta 1943 se inauguraron sólo cuatro, todos en la campaña. En cambio, en el interior de la provincia, se expandió la asistencia alimentaria a través del impulsó a particulares agrupados en cooperadoras escolares. En efecto, a partir de 1939, comenzaron a establecerse cantinas escolares que eran establecimientos subvencionados por el estado provincial, atendidos por los maestros y administrados por las cooperadoras escolares. En el mensaje anual de 1942, del Castillo especificó que habían funcionado 22 comedores y 76 cantinas.⁴⁹⁴ El costo de estas últimas era de 0,135 pesos por ración consistente en un plato y postre.⁴⁹⁵ Los comedores se diferenciaron de las cantinas, no sólo por la mayor cantidad de alimentos,

⁴⁸⁹ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, tomo 16, año 1934, fs. 489 r.

⁴⁹⁰ FERNÁNDEZ, Raúl (1939): *Cómo se protege al escolar en la Provincia...*, op.cit., pp. 98-99.

⁴⁹¹ La Voz del Interior, 28/7/40, p. 7.

⁴⁹² La Voz del Interior, 12/5/40, p. 9.

⁴⁹³ La Voz del Interior, 9/8/40, p. 9.

⁴⁹⁴ La Voz del Interior, 3/5/43, p. 14.

⁴⁹⁵ FERNÁNDEZ, Raúl (1939): *Cómo se protege al escolar en la Provincia...*, op.cit., p. 26.

sino por las actividades conexas que se desarrollaban como la atención médica y las clases de higiene.

De todos modos la política de asistencia social provincial distaba de abarcar a la totalidad de los niños en condiciones de necesidad. En 1938, el Director General de Escuelas, Raúl Fernández, teniendo en cuenta los resultados de la encuesta llevada a cabo entre los alumnos de las escuelas provinciales, consideraba que en la capital provincial había 3.966 niños, el 18,78 %, que necesitaba de la ayuda pública.⁴⁹⁶ Un número que además estaba subvalorado en la medida en que los parámetros con los que se definió a dicha población solamente dieron cuenta de los escolares en extrema pobreza.

En síntesis, en lo que hace a la acción estatal en procura de mejorar las condiciones de vida de los escolares, existió un consenso bastante amplio, que asignó a los poderes públicos la obligación de atender esas problemáticas sociales. Sin embargo, los contenidos de las políticas sociales y su capacidad de resolución de la cuestión social fueron más bien limitados. De todos modos, la construcción de las políticas de asistencia al escolar, entre 1930 y 1943, invalida en parte los supuestos que destacan el carácter fundacional del peronismo y dan cuenta de los procesos de construcción de un Estado social en los años anteriores.

La asistencia a los pobres, ancianos e indigentes

Como se ha delineado en capítulos previos, una de las actividades principales que realizaron las asociaciones particulares de beneficencia fue la asistencia social a pobres e inválidos y, en el período de análisis, se dieron permanencias en ese monopolio de la asistencia sobre los desvalidos, si se pondera que la intervención directa del Estado fue mínima.

En relación a las estructuras estatales, existieron dos medios a través de los cuales se realizó la atención de los inválidos y ancianos. En primer lugar, a través de los espacios asilares y, en este sentido, el único establecimiento de ese tipo consistió en el Asilo de Mendigos del municipio. En segundo lugar, la otra vía de atención a los pobres fueron las pensiones a los ancianos y distintas prácticas de beneficencia estatal. Pero, en general, fueron medidas de limitados alcances en la resolución de los problemas de desafiliación social, dado que alcanzaron a un número limitado de personas y fueron

⁴⁹⁶ FERNÁNDEZ, Raúl (1939): *Cómo se protege al escolar en la Provincia...*, op.cit., p. 134.

meros paliativos sobre las consecuencias de la pobreza. Además, no sufrieron modificaciones sustantivas respecto a los años previos a los treinta.

-Los asilos de mendigos, el control y la asistencia

En el período en estudio, la internación de los pobres en asilos fue producto del hincapié puesto en las medidas de control social que implicaron la represión de la mendicidad. En los primeros años de la crisis económica se produjo una verdadera proliferación de mendigos. Pero, para los dirigentes, cualquier intento de erradicarla requería la existencia de espacios asilares donde los ancianos pobres sin familia ni recursos y los enfermos tuvieran un espacio en el cual ser atendidos. En parte ese rol fue cumplido por el Asilo Municipal. Pero, la gravedad y expansión del problema tornó insuficiente su capacidad. Para hacer frente a esa coyuntura, se estableció la regulación de la práctica de la mendicidad a través de permisos.⁴⁹⁷ Pero el problema volvió a agravarse con la prohibición de la mendicidad en 1940. En respuesta a dicha situación, se creó el Patronato de la Mendicidad, con el producido de un nuevo impuesto, el que gravaba los copetines en las confiterías municipalidad proyectó construir asilos para ancianos y niños.⁴⁹⁸ Pero, recién, en 1943, luego que el impuesto comenzara a cobrarse en 1940, se estaba proyectando erigir un asilo para niños.⁴⁹⁹

La forma en que se trataba esta cuestión dio cuenta de las continuidades en el tratamiento de la población incapacitada para el trabajo. Así, a nivel provincial, en 1935, las cámaras con mayoría demócrata sancionaron el traspaso de la propiedad del Asilo de Mendigos provincial a la Sociedad de Beneficencia de Córdoba, entidad que lo administraba. Para 1940, se presentó en las cámaras, un proyecto de Dirección de Asistencia Social. Con respecto al cuidado de los ancianos, preveía la sustitución de las pensiones a la vejez que acordaba la Caja Popular de Ahorros por la creación de asilos. Una política que evidentemente implicaba una reducción de la libertad de los sujetos asistidos. Al respecto, en el proyecto se señalaba: *“La ancianidad merece una tutela integral como solo puede proporcionarla la vida de un hogar, refugio del hombre que declina bajo el doble signo de la vejez y la miseria. Pero un hogar que se abre con las más nobles perspectivas, sin restricciones, sin humillaciones, sin las apariencias clásicas del asilo de viejos e inválidos. [...] La pensión mensual de treinta pesos dejará*

⁴⁹⁷ A.H.M.C, Documentos año 1933 del H.C.D., tomo A 2 98, fs.137 r-138r

⁴⁹⁸ A.H.M.C, Boletín Municipal, N° 173, diciembre 1940, Ord. 3738, p. 129.

⁴⁹⁹ Los Principios, 12/3/43, p. 3.

de ser una mera justificación para convertirse en una franca obra de asistencia social.”⁵⁰⁰

Realizada una consulta sobre el proyecto a Manuel Osorio, el Jefe de Estudios de Previsión Social de la Caja, éste señaló que el establecimiento de asilos implicaba un retraso del sistema de previsión basado en las pensiones a otro de beneficencia. Pero, en la medida en que hubiera ancianos desvalidos sin familias, podían establecerse ambos sistemas. Según el funcionario era conveniente el cambio si se desarrollaban los seguros sociales, una forma en la que el sujeto adquiriría un derecho a la vez que disminuía el peso de las obligaciones financieras del Estado en la asistencia social.⁵⁰¹ Tomando en cuenta dichas consideraciones, en 1943, el poder ejecutivo presentó un nuevo proyecto de Dirección de Asistencia Social.⁵⁰² Sin embargo, estas iniciativas no se concretaron en medidas efectivas por parte del gobierno. El tratamiento de los inválidos, ancianos y mendigos, siguió siendo canalizado en su mayor parte por el modelo benéfico asistencial y el Asilo municipal.

-Las pensiones a los ancianos.

Como señalamos, el otro mecanismo de asistencia social eran las pensiones graciables que acordaba la Caja Popular de Ahorros. Las mismas no eran financiadas en forma contributiva y tampoco mediante los fondos estatales, sino por medio de la emisión de certificados de lotería. Su director en 1935 definía la función de esta institución de asistencia social como “[...] un sucedáneo [sic] del `seguro de vejez` que se practica con éxito en otros países. Constituye un factor de tranquilidad social, pues dan a los pobres la certeza relativa de que en sus últimos años no les faltará la ayuda del Estado que les asegure el *mínimum* de recursos necesarios para su subsistencia.”⁵⁰³ Sin embargo, su organización distaba mucho de ser semejante a un seguro social. Si bien, en 1939, se señaló que las pensiones una vez aceptado el expediente eran automáticas para toda persona mayor de 60 años, se establecieron condiciones para su acceso y se limitaron los posibles beneficiarios según la capacidad financiera de la Caja.

Para beneficiarse de las pensiones, se debía primero constatar la situación de pobreza del anciano. En ese sentido, una de las preocupaciones de los directores de la Caja, durante la administración demócrata, fue la de racionalizar la selección de los

⁵⁰⁰ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Córdoba, 31/8/40, p. 847.

⁵⁰¹ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo 20, año 1942, 6/2/42, fs. 180.

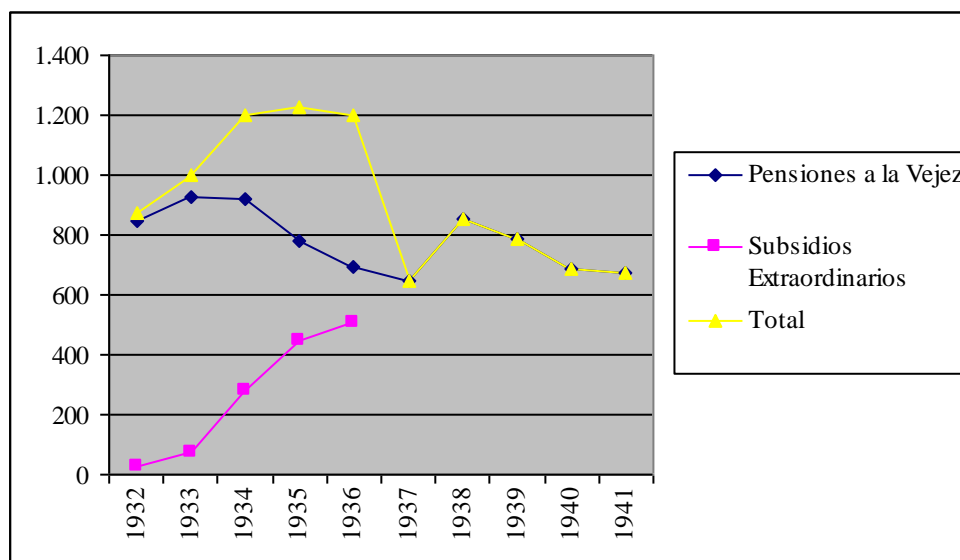
⁵⁰² Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Córdoba, 8/2/43, pp. 1254-1277.

⁵⁰³ A.G.P.C., Ministerio de Hacienda, Tomo 5, año 1935, 17/5/35, fs. 94 r.

aspirantes, a través de inspectores y del control de las solicitudes. En 1933, se señaló la necesidad de eliminar la repartición que llevaba a cabo esta tarea, la Oficina de Protección Obrera, por razones de economía y de gestión en procura de que recayeran en la misma Caja.⁵⁰⁴ A su vez, las formas de considerar esas pensiones se basaba en un criterio subsidiario: *“Digno es tenerse en cuenta que sólo en contados casos el desamparo es total y que casi nunca faltan allegados, personas caritativas o instituciones de beneficencia que suplen con su acción desinteresada lo que el Estado no puede dar.”*⁵⁰⁵

A lo largo de la década se redujeron los fondos destinados a pensiones y sus beneficiarios. El gráfico 16 fue realizado en base de la estimación del número de beneficiarios. La tabla 25 y el gráfico 17, en cambio, muestran los fondos invertidos por la Caja Popular de Ahorros en las pensiones a la vejez, los subsidios extraordinarios que también consistían en fondos de pensiones a la vejez y los subsidios de protección a las viudas y huérfanos.

Gráfico 16. Número de beneficiarios de Pensiones según tipo y año. 1932-1941.



Elaboración propia. Fuente: Memoria de 1941 de la Caja Popular de Ahorros. A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo 41, año 1942, 18/3/42, fs. 136r.

⁵⁰⁴ A.G.P.C., Ministerio de Hacienda, Tomo 7, año 1933, 15/2/33, 167-168 r.

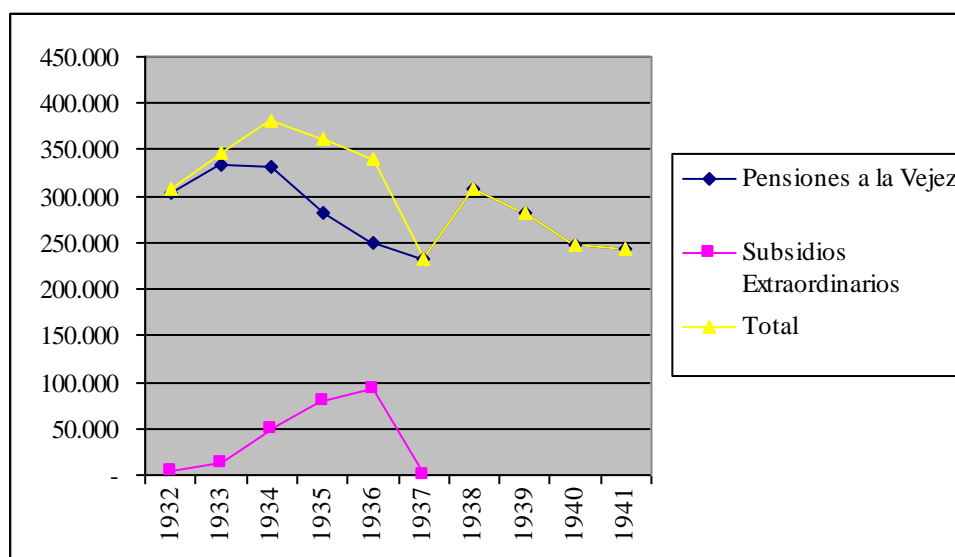
⁵⁰⁵ A.G.P.C., Ministerio de Hacienda, Tomo 5, año 1935, 17/5/35, 114 r.

Tabla 25. Monto de las pensiones otorgadas por la Caja Popular de Ahorros, en pesos, 1932-1941.

	Pensiones a la Vejez	Subsidios Extraordinarios	Protección Viudas y Huérfanos	Total
1932	304.410,00	4.470,00	12.320,99	321.200,99
1933	334.380,00	12.960,00	11.930,00	359.270,00
1934	332.280,00	49.830,00	16.786,44	398.896,44
1935	281.010,00	80.208,65	18.696,60	379.915,25
1936	248.910,00	91.790,00	18.051,10	358.751,10
1937	232.321,00	15,00	190,00	232.526,00
1938	307.741,00	-	1.476,00	309.217,00
1939	282.210,50	-	-	282.210,50
1940	248.040,50	-	846,00	248.886,50
1941	243.330,50	-	1.260,00	244.590,50

Elaboración propia. Fuente: Memoria de 1941 de la Caja Popular de Ahorros. A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo41, año 1942, 18/3/42, fs. 136r.

Gráfico 17. Pensiones y Subsidios de la Caja Popular de Ahorros en pesos, 1932-1941



Elaboración propia. Fuente: Memoria de 1941 de la Caja Popular de Ahorros. A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo41, año 1942, 18/3/42, fs. 136r.

El análisis de los guarismos evidencia que, a lo largo de la década, se redujo el número de personas beneficiarias y existió una tendencia más bien a la caída de los fondos destinados a la pensiones. En realidad, durante el período demócrata se desarrolló una política de mayor expansión de estos beneficios. En 1934, las pensiones acordadas eran 800 de 30 pesos cada una. Además, dado el aumento de los requerientes en la coyuntura económica, se establecieron subvenciones extraordinarias de 15 pesos a

341 personas.⁵⁰⁶ Al asumir el gobierno radical, se eliminaron las pensiones extraordinarias. Según el gobernador Sabattini, esa medida respondía a la necesidad de adecuar los beneficios a las verdaderas necesidades del pensionado y a las finanzas de la Caja. Por ello señalaba: “*La limitación relativa de las pensiones que actualmente se otorgan, están originada en el conocimiento exacto de las condiciones económicas del favorecido y en una cautelosa actuación administrativa que contempla las posibilidades financieras de la institución.*”⁵⁰⁷ Los datos muestran una reducción a lo largo de la década de los fondos invertidos en estos seguros, en especial a partir de 1937.

El principal límite para concesión de los beneficios fueron los recursos disponibles. Muchos de los expedientes tramitados y aprobados eran postergados hasta que hubiera fondos suficientes. En 1939, estaban inscriptas más de 5.000 personas en toda la provincia, pero la caja sólo atendía las solicitudes de un 13%, o sea 650 ancianos. Por ello se facultaba a la Caja para realizar periódicas revisiones para determinar los reales beneficiarios de las pensiones mensuales de 30 pesos, para lo que se debía tener en cuenta “[...] *el grado de necesidad y de urgencia del auxilio.*”⁵⁰⁸ Además, de la situación financiera de la caja, otra de las razones de la reducción de las pensiones se debió a la afectación de parte de los fondos para préstamos hipotecarios a partir de 1937.

Los factores que incidían en la situación financiera de la Caja fueron varios. En primer lugar, el gobierno provincial tenía con la Caja una deuda por extracciones que había realizado en la década del veinte, consistentes en adelantos a los empleados públicos que habían sido descontados de los salarios pero no reintegrados a la Caja. Para 1942, se señalaba que la deuda de la provincia más intereses alcanzaba la suma de 4.245.899,62 pesos.⁵⁰⁹ Segundo, existieron restricciones nacidas de las formas de organización financiera de la misma que durante esos años se intentaron modificar.

El propósito de creación de la Caja Popular de Ahorros, como su nombre lo indicaba, era la de propender al ahorro popular. Ese objetivo se sustentaba mediante la venta de loterías, cuyos boletos no premiados podían ser cambiados por títulos de renta. Con los años, la emisión de títulos de Protección Obrera, los que eran cambiados por los certificados de lotería, había aumentado en forma significativa. En 1935, su circulación

⁵⁰⁶ A.G.P.C., Ministerio de Hacienda, Tomo 5, año 1935, 17/5/35, fs.104r.

⁵⁰⁷ Secretaría Técnica Parlamentaria, Cámara de Diputados (1992): *Mensajes a la legislatura acerca del Estado de la Provincia. Gobernador de Amadeo Sabattini*, Córdoba, p. 31.

⁵⁰⁸ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo 14, año 1939, dto. 43.466 A, fs. 489.

⁵⁰⁹ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo 42, año 1942, 27/5/43, fs. 102 r.

ascendía a los 11.263.720 pesos.⁵¹⁰ Para 1939, la deuda generada por los títulos era de 16.500.000 de pesos.⁵¹¹ En definitiva, una parte importante de los fondos que debían ir a las pensiones se destinaba al pago de intereses y amortizaciones. Buscando reducir futuros compromisos, en 1939, se votó la ley de reforma de la entidad por la que se redujo el valor de canje de los certificados y los intereses que se pagaban.⁵¹² De todos modos, los gastos que realizó la caja en concepto de pensiones no aumentaron a partir de 1939.

Si bien éste era un sistema no contributivo de asistencia social, no tenía las características de los seguros sociales de carácter universal que implicaban una redistribución de los ingresos. Primero no estaba conformado por fondos públicos. Segundo, el límite de los beneficios estaba determinado por los fondos disponibles y no por las necesidades existentes. Por último, las pensiones no constituían un derecho del beneficiario sino que era una forma de beneficencia pública. De ese modo, se entiende que los dirigentes políticos pudieran manipular su distribución y número según sus propios intereses políticos, especialmente como un medio de preservar o acrecentar las relaciones clientelares.

-Otras formas de asistencia social

Otra de las prácticas de asistencia entendidas como caridad pública fueron los préstamos sin intereses que realizaba el Banco de Préstamos. Como vemos en la tabla 26, los préstamos sin intereses eran, en promedio, por pocos pesos, consistente en el empeño de ropa y algunos bienes de escaso valor. A su vez, no sabemos si por efecto de las políticas del banco o los efectos de las coyunturas económicas en las familias de más bajos recursos, o ambas cosas a la vez, el monto de los préstamos aumentó en 1930 y 1939.

⁵¹⁰ A.G.P.C., Ministerio de hacienda, Tomo 5, año 1935, 17/5/35, fs. 96 r.

⁵¹¹ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo 40, año 1932, 31/3/40, fs. 240 r.

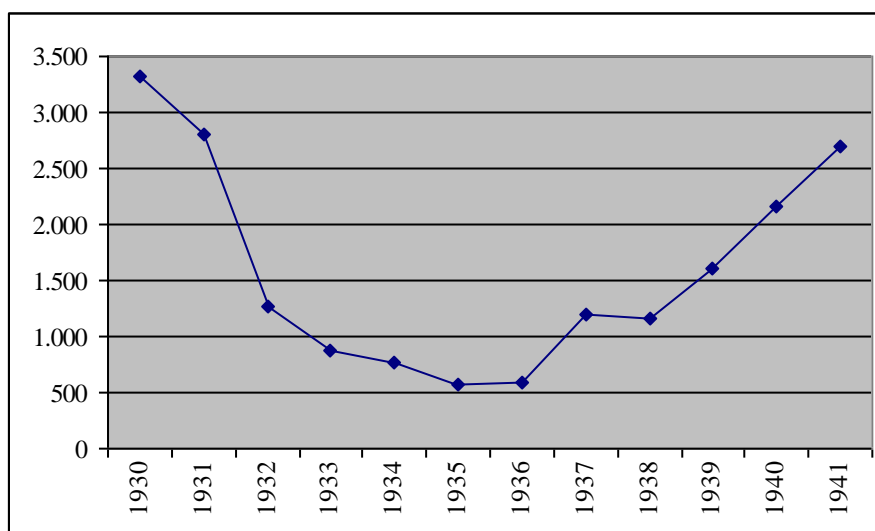
⁵¹² En 1939 se votó la disminución de los intereses a 1,5 %, el nivel anterior era de 2,5%, a 0,5% la amortización y el valor del canje pasó del 50% al 25%. (Compilación de leyes de la Provincia de Córdoba, año 1939, Ley 3801, p. 3), En 1942, se presentó un nuevo proyecto por el que los certificados serían cambiados por el 10% de su valor inicial, con un interés del 1,5% y 0,5% de amortizaciones, consolidando el camino de convertir a la caja en una simple lotería. Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 13/7/42, p. 289.

Tabla 26. Préstamos sin intereses del Banco de Préstamos de la Provincia de Córdoba, en pesos, 1930-1941.

Año	Préstamos sin intereses		
	Número	Importe	Promedio unitario de los préstamos
1930	3.319	16.677	5,02
1931	2.799	13.704	4,90
1932	1.267	6.043,5	4,77
1933	867	3.932	4,54
1934	760	3.415	4,49
1935	566	2.357	4,16
1936	590	2.446,5	4,15
1937	1.204	4.842	4,02
1938	1.154	4.477,5	3,88
1939	1.601	6.512,5	4,07
1940	2.169	8.436,5	3,89
1941	2.695	11.449	4,25

Elaboración propia. Fuente: Anuario Estadístico de la Provincia de Córdoba, años 1930-1941.

Gráfico 18. Número de Préstamos sin intereses del Banco de Préstamos de la Provincia de Córdoba, 1930-1941.



Elaboración propia. Fuente: Anuario Estadístico de la Provincia de Córdoba, años 1930-1941.

Otra forma de asistencia social que se pensó para asistir a los pobres fue la devolución de prendas pignoradas de abrigo al sobrevenir el invierno. El empeño de un objeto constituye una forma de previsión individual, pero la devolución sin cargo de las prendas tornaba dicha acción en una práctica asistencialista. En 1934, dos diputados demócratas presentaron un proyecto de devolución de las prendas en empeño en el Banco. Lo fundamentaron en la solidaridad cristiana que distinguía la caridad de la

misericordia. El diputado Blanco, lo criticó señalando que la inversión de 15.000 pesos en ese destino no era apropiado, que mejor era destinarlos a los niños pobres de las escuelas, porque “[...] tienen más derecho que ninguno, porque la situación de miseria de esta gente, se debe, en un cincuenta por ciento, a su propia culpa. Pero de las desgracias que sufre el niño, de su falta de recursos para vestir y comer, no es culpable él. No tiene la experiencia necesaria para reflexionar, ni ha vivido lo suficiente para ser previsor y guardar para el futuro, ni tiene tampoco la fuerza ni la capacidad suficiente para asegurarse el bienestar. Con este sistema de limosna, aunque se diga que no, se denigra al pueblo.

Al pueblo hay que darle trabajo. La solidaridad social exige ayudarlo, pero no de esta forma.” El medio, era el cumplimiento de las leyes laborales y la obtención de trabajo con sueldos justos, afirmando que en cambio con dicha medida los pobres que retiraran las prendas posteriormente volverían a empeñarlas sin aprender términos morales.⁵¹³ El discurso del diputado Blanco muestra cómo en la posición de los dirigentes las políticas sociales de raíz estatal no estaban desligadas de la idea liberal de la responsabilidad individual al tratar el problema de los pobres inválidos para el trabajo. En este sentido, la participación del Estado como promotor de la solidaridad social se encontraba limitado a ciertos ámbitos estrechos que no implicaba el de los sujetos empobrecidos.

Esos proyectos solían reiterarse casi anualmente. En 1934, fue aprobado en diputados pero quedó en la comisión en senadores.⁵¹⁴ En 1938, se decidió rescatar de una casa particular las máquinas de coser.⁵¹⁵ En 1940, se presentó un proyecto de reforma del Banco que aceptaba prendas sin desplazamiento para los útiles de trabajo, pensado en el caso de las máquinas de coser y, además, se establecieron restricciones a la usura por parte de los particulares.⁵¹⁶ En palabras de los legisladores, los préstamos del banco constituían un medio a través del cual las familias trabajadoras disminuían las incertidumbres inherentes a la precariedad de su condición de pobreza.

En síntesis, las políticas de asistencia social tuvieron como objeto preferencial a la infancia. Unas iniciativas sustentadas en un discurso que hacía eje en su valor

⁵¹³ Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 29/5/34, pp. 418-420.

⁵¹⁴ Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 30/6/36, pp. 351-352.

⁵¹⁵ Compilación de Leyes de la Provincia de Córdoba, 1938, Ley. 3780, p. 41.

⁵¹⁶ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Córdoba, 13/12, pp. 929- 935. ley, 1941, 3954, p. 76.

económico y político-moral. En cambio, las políticas dirigidas a los ancianos e indigentes estuvieron marcadas por las continuidades, es decir fragmentación, escasas respuestas públicas y su canalización por medio de la beneficencia. Esto fue en parte producto de una acción social que priorizaba el valor del trabajo y no generaba políticas de fondo para reconstruir lazos de protección para la población inhabilitada.

Es importante resaltar que las políticas asistenciales, incluidas las focalizadas en los niños, gozaban, en general, de pleno consenso. Sin embargo, aún así fueron motivo de cuestionamiento, una crítica que apuntaba a la ausencia de reformas estructurales y a la persistencia de simple asistencialismo. La posición reformista del catolicismo se expresó en el periódico Los Principios: *“El problema no se resolverá con un comedor más o menos, sino con la legislación adecuada que dé a todos los habitantes, escolares inclusive, todo cuanto necesitan para vivir: casa, comida y ropas. Y que se lo dé por el trabajo. Y en cada hogar. Cuya fortaleza será la mayor del Estado.”*⁵¹⁷ Por su parte, el periódico La Voz del Interior, afirmaba: *“Las colonias de vacaciones, [...] no pasan de ser un paliativo para los graves problemas sociales que se gestan en la carencia del trabajo permanente, aunque sea modestamente rentado, pues en esa falta de trabajo está el mal que afecta a los hogares proletarios argentinos. Resultan en realidad una solución empírica, para el corto plazo de unos días, que no libra a la población infantil menesterosa de su lamentable mañana, ni al país de un futuro verdaderamente pavoroso.[...] Llevando la tranquilidad económica y el pan a los hogares proletarios, es como ha de asegurarse el mejoramiento de la población y como, en talas [sic] circunstancias, podrán rendir el máximo de beneficios las colonias de vacaciones para la población escolar, ya que serán un complemento de la protección que el Estado ofrezca a la clase trabajadora.”*⁵¹⁸ De tal forma, las críticas no eran contra la intervención estatal en el problema social, sino sobre los modos en que ésta se desarrollaba. Lo que estaba en discusión fue el limitado carácter que tenía en términos de beneficios sociales.

En definitiva, durante la segunda mitad de la década del treinta y comienzos de los años cuarenta, se dieron cambios importantes en el rol del Estado respecto a la minoridad desprotegida y los escolares pobres. Pero en términos más globales, los dirigentes políticos debatieron sobre la forma adecuada de asignar los recursos y buscaron canalizar a través de otros actores los gastos de financiación de las políticas

⁵¹⁷ Los Principios, 1/5/40, P. 4.

⁵¹⁸ La Voz del Interior, 23/1/41, p. 6.

sociales. En otras palabras, existieron cambios y permanencias, aunque el modelo hegemónico ya no fue el de un Estado que sólo actuaba subsidiariamente en la asistencia social.

La previsión social y los riesgos sociales

La política de seguros sociales constituye un elemento fundamental del tratamiento de la pobreza, dado que se basa en un sistema de previsión, no sustentado en una concepción de la pobreza como responsabilidad individual, sino en uno en el que la pobreza es una consecuencia social factible de modificarse. A su vez, implica un tratamiento que actúa no sobre las consecuencias sino sobre las causas de la pobreza con reglas no discriminatorias y relativamente automáticas.⁵¹⁹ Debemos tener en cuenta que los seguros sociales se asientan en la teoría del riesgo calculado en forma probabilística. Constituyen una cobertura del asalariado sobre bases estables y en la que se imponen a los beneficiarios asumir la carga de su financiamiento.

En el caso argentino, la conformación de un sistema de previsión social implicó la creación de un modelo de base contributiva de múltiples cajas profesionales que eliminó en su desarrollo el seguro de desempleo y el de asistencia social. A su vez, como demostró Peter Ross,⁵²⁰ este modelo limitó las posibilidades de redistribución del ingreso entre las clases sociales, dejando el mayor peso de los seguros en la capacidad de financiamiento de los mismos trabajadores. Así, los seguros sociales, la forma de previsión que se consolidó en la Argentina, se asentaron sobre el requisito de la prestación de trabajo para el reconocimiento de algunos beneficios.⁵²¹ Para Flier, esto se explica en el carácter pionero del país dentro del conjunto de América Latina en la conformación de un sistema de jubilaciones. Esto implicó que el sistema se construyera a partir de un proceso de ampliación de la cobertura en forma gradual y fragmentada a través de la creación de múltiples sub-sistemas para cada grupo ocupacional. Las consecuencias de dicho modelo serían la falta de coordinación global y diferencias sustanciales en términos de cobertura, condiciones de adquisición de derechos y prestaciones.⁵²² Un proceso que consolidó la tendencia a que el sistema se centrara en

⁵¹⁹ FLIER, Patricia G. (2000): "El desarrollo de la seguridad social en la Argentina...op.cit., p. 121.

⁵²⁰ ROSS, Peter (1993): "Justicia Social: una evaluación de los logros del peronismo clásico", en *Anuario del IEHS*, N° 8, pp. 105-124.

⁵²¹ FLIER, Patricia (2006): "Las organizaciones internacionales...op.cit., p. 206.

⁵²² *Ibid.*, p. 217.

los trabajadores, eliminando la posibilidad efectiva de redistribución de los ingresos y de un sistema basado en la solidaridad y equidad.

De hecho, en el contexto de los años treinta se realizaron importantes discusiones y debates que condicionaron y consolidaron la trayectoria posterior del sistema previsional argentino. En ese sentido, Flier⁵²³ y Lvovich⁵²⁴ han dado cuenta de esas discusiones a nivel nacional e internacional entre seguros universales y cajas profesionales.

En este trabajo analizamos las reformas y creaciones en el ámbito de los seguros sociales en Córdoba en el transcurso de los años treinta y comienzos de los cuarenta, un análisis que implica insertar la historia de la provincia dentro del marco de discusiones historiográficas que se han venido dando en los últimos años.

Los seguros a la vejez

Desde finales del siglo XIX, con la creación de la caja de jubilaciones para empleados nacionales, la previsión frente a la vejez fue el principal objeto de atención por parte de los poderes públicos. La base de la jubilación nació del ahorro personal en procura de obtener beneficios que impidieran la indigencia una vez que, por vejez o invalidez, se carecía de la posibilidad de solventar las propias necesidades. Estas primeras cajas de capitalización colectiva tenían como características su obligatoriedad, profesionalidad y prestaciones proporcionales a las renumeraciones.⁵²⁵

A comienzos de los años treinta, el sistema previsional cordobés era bastante restringido en el número de personas que incluía. Las cajas jubilatorias existentes eran la de los empleados públicos, nacionales, provinciales y municipales, los bancarios y los empleados de empresas concesionarias del Estado a través de la ley 11.110, tranviarios, telefonistas y ferroviarios. Pero, en el transcurso de la década, la complejización del mercado laboral puso en cuestión la necesidad de extender los beneficios de los seguros a otros sectores del mercado de trabajo.

⁵²³ Ibid., pp. 197-225.

⁵²⁴ LVOVICH, Daniel (2006): "Sindicatos y empresarios frente al problema de la seguridad social en los albores del peronismo", en LVOVICH, Daniel; SURIANO, Juan (eds.), *Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina 1870 - 1952*, Ed. Prometeo, Bs. As, pp.135-167.

⁵²⁵ FLIER, Patricia G. (2000): "El desarrollo de la seguridad social en la Argentina...op.cit., p. 121.

-El sistema previsional cordobés

En esta parte de la investigación se analizan dos aspectos. Por un lado, las modificaciones en la política jubilatoria que se produjeron durante esos años en el ámbito provincial y municipal y la sanción de nuevas leyes de jubilaciones para los empleados públicos. Por otro lado, se estudia la incorporación de nuevos sujetos al sistema jubilatorio y las modalidades que revistió ese proceso.

En lo que hace al sistema previsional, durante los años treinta -del mismo modo que otras cajas jubilatorias como la de los ferroviarios- la caja de empleados públicos municipales comenzó a sufrir un fuerte déficit financiero. Los diagnósticos de la crisis daban cuenta de los beneficios excesivos que se acordaban, como las numerosas jubilaciones extraordinarias en proporción a las ordinarias. La otra cuestión que se discutió en esos años, estuvo relacionada a la conformación de los fondos sociales: el nivel de los descuentos salariales y el aporte patronal. Este último, a su vez, implicó dos cuestiones: el bajo nivel de aporte estatal y la forma irregular en que se realizaba. Finalmente, la última cuestión fue la existencia de jubilados que no habían realizado todos los años de aportes, dado que habían comenzado a trabajar antes de la implementación de las leyes de jubilaciones. En ese sentido, todos estos problemas se entrecruzaron dificultando la consolidación financiera de la entidad de previsión municipal, lo que impulsó su reforma.

La Caja Municipal de Jubilaciones y Pensiones era la entidad que centralizaba el sistema de seguros de los trabajadores municipales. Creada en 1913, durante los años treinta, sufrió diversas dificultades financieras que obstaculizaron su marcha. Ello se debió a las repercusiones de la crisis económica del municipio, que redujo los salarios y realizó sus aportes en forma irregular, y a las características de la institución, las formas de su financiamiento y los riesgos que aseguraba.⁵²⁶

Una de las discusiones principales alrededor de la naturaleza de la caja fue el de la propiedad de los descuentos salariales. En 1932, al tratarse la nueva ordenanza de jubilaciones y pensiones, surgieron dos posiciones distintas. Según los concejales socialistas, cada trabajador era propietario de los descuentos realizados sobre sus salarios. Por lo tanto, tenía el derecho a reclamarlos en caso ser cesanteado de sus funciones. En realidad, los socialistas defendían una orientación de la Caja como proveedora de indemnizaciones por despido. Debemos tener en cuenta que la situación

⁵²⁶ La Caja cerró con déficit sus balances entre 1931-1935. A.H.M.C., Documentos del H.C.D, año 1936, 30/4/36, tomo A 2 114, Carátula 21, s/f.

de despido fue una preocupación permanente de los trabajadores públicos frente a la práctica de los partidos políticos de hacer de los cargos un botín de guerra. Pero, finalmente, la mayoría demócrata impuso su posición consistente en que los aportes de los trabajadores eran una propiedad colectiva. El concejal demócrata Maldonado argumentó: “[...] *los fondos de la Caja de Jubilaciones no pertenecen a los empleados. Si ello fuera así, la Caja de Jubilaciones no sería una caja mutualista, en realidad, sería una simple Caja de Ahorros Municipales, [...] tenemos un concepto más amplio, porque consideramos que la jubilación tiende a perseguir el beneficio de los empleados en los años postreros de su vida, con el transcurso de los años no les permite desempeñar empleos de ninguna naturaleza.*”⁵²⁷

Pero los problemas de la política previsional de los empleados y obreros municipales también se relacionaron con los beneficios acordados, en especial, por el gran número personas que accedían a la jubilación anticipada, por invalidez y con pocos años de aportes.⁵²⁸

Por la ordenanza 3132, de 1932, se reformó la Caja. En adelante, los fondos estuvieron formados por descuentos progresivos a partir de los sueldos mayores de 90 pesos, el aporte del municipio del 5% sobre los sueldos menores o iguales a 90 pesos y el 0,5% del presupuesto de recursos de la municipalidad. Además, se establecieron las condiciones de retiro. A la jubilación ordinaria se accedía con una edad de 55 años y con 30 años de servicios, a la privilegiada con 45 años y 25 de aportes para el caso de maestros, directores, personal dedicado a enfermos infectocontagiosos, desinfección, rayos X y obreros de los hornos incineradores. Finalmente, las jubilaciones extraordinarias, se otorgaban con 15 años de servicio con una invalidez que imposibilitara física o intelectualmente en forma permanente, cualquiera fuesen los años de servicio y, en el caso de los censateados sin causa justificada, con 25 años de servicio y 45 de edad. Por otra parte, el monto de la jubilación no podía exceder de los 300 pesos mensuales y las pensiones consistirían en el 50% de las jubilaciones por un período de 20 años.⁵²⁹

⁵²⁷A.H.M.C., Actas de Sesiones del H.C.D, año1933, tomo A 1 67, 20/1/33, fs. 788r-789r.

⁵²⁸ Al 31 de octubre de 1934 existían 31 jubilaciones ordinarias, 99 extraordinarias y 38 pensiones; de los pagos que realizaba la caja el 61% correspondía a las extraordinarias, el 13% a las pensiones y el 27% a las jubilaciones ordinarias. Para octubre de 1936 se habían concedido 32 jubilaciones ordinarias, 100 extraordinarias y 42 pensiones. [A.H.M.C., Documentos del H.C.D, año 1936, 8/11/34, tomo A 2 110, fs. 402r-405r.; Documentos del H.C.D, año 1936, 30/4/36, tomo A 2 114, Carátula 21, s/f].

⁵²⁹ A.H.M.C, Boletín Municipal, N° 68, marzo de 1932, Ord. 3132, pp. 67-72,

Como los problemas financieros de la caja subsistieron, en 1936, se trató una nueva reforma, en la que se modificaba la conformación del fondo social. Se establecieron descuentos para los sueldos menores de 95 pesos y también un aporte regresivo de la municipalidad. Pero, además, se sancionó que todos los jubilados y pensionados que habían comenzado a trabajar antes de 1913, año de creación de la Caja, debían contribuir a través de descuentos en sus jubilaciones y pensiones hasta completar los años de aporte. También, se aumentó el número de años para calcular el monto de la jubilación y se restringieron los beneficiarios a las pensiones pero se incluyeron a los hijos naturales.⁵³⁰

El otro proyecto de jubilaciones que se trató durante esos años fue la inclusión de los obreros del colectivo. Si en los hechos existía la alternativa de que estos trabajadores conformaran una caja por medio de la ley 11.110 de empresas concesionarias, la opción elegida fue la de aumentar el número de contribuyentes, una medida que al asegurar el futuro de estos trabajadores, aumentó las bases financieras de la Caja municipal, siendo el aporte patronal asumido por las empresas.⁵³¹

En lo que hace a la Caja Provincial de Jubilaciones, la constitución provincial de 1923 había establecido el derecho a las pensiones, una cuestión que exigía la reforma de la ley de jubilaciones. En 1930, el gobernador Ceballos y el ministro de hacienda, Garzón Agulla presentaron un proyecto de ley de jubilaciones y pensiones para los empleados públicos provinciales. En los fundamentos señalaba: *“Si la jubilación, antigua pensión de retiro, pudo ser considerada en su origen como ‘un don de la generosidad real’ y, más tarde, como una recompensa del Estado a sus servidores, fundada en razones de equidad y misericordia para con el incapacitado a su servicios, hoy no puede ser mirada sino como un deber estricto del Estado, y por consiguiente, como un acto de verdadera justicia social. [...] Sólo desconociendo los derechos esenciales del hombre, puede negarse a éste el de subsistir no sólo hoy, sino también mañana cuando anciano enfermo no pueda trabajar[...] Esto es lo humano, esto es lo justo, esto es, en fin, lo cristiano.”*⁵³² El gobernador justificó la necesidad de establecer el derecho a las pensiones destacando los propósitos sociales del salario familiar presentes en la encíclica *Rerum Novarum*. Incluso señaló que no hubiera dudado en propiciar una ley de jubilaciones con prescindencia de la contribución de los empleados

⁵³⁰ A.H.M.C, Boletín Municipal, N° 127, febrero 1937, Ord. 3441, p.133.

⁵³¹ A.H.M.C, Boletín Municipal, N° 146, septiembre 1938, Ord. 3581, pp. 71-72.

⁵³² [Subrayado propio] Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Córdoba, 19/5/30, p. 102.

“Sin que en manera alguna crea ni participe del concepto de Estado providencia [...]” Pero, según la constitución, la ley debía establecerse en base del descuento forzoso a los empleados. Por ello establecía un nivel de descuentos bajos y en forma escalonada. Además, se establecía la obligatoriedad de incorporación a la caja de los obreros a jornal para evitar que renunciaran por ahorrarse el monto de los descuentos,⁵³³ una medida definitivamente incorporada en la legislación posterior.

En 1932, se presentaron tres proyectos de reforma de la ley de jubilaciones. El proyecto presentado en senadores, por el socialista Orgaz, establecía para la conformación del fondo social, el descuento progresivo sobre los salarios de entre un 3 y 7%, con el aporte del gobierno de entre un 5 y 7% de los sueldos, de mayor a menor respectivamente. Establecía como beneficios: jubilaciones ordinarias con 55 años y 30 años de servicios, extraordinaria con 15 años de servicios si el empleado u obrero quedaba imposibilitado física o intelectualmente en forma permanente sin su culpa; por invalidez, con cualquier cantidad de años de servicios si hubiera quedado incapacitado en el trabajo. El sueldo básico no podía ser superior a los 1.000 pesos y la jubilación no podía exceder del 95% ni ser inferior al 50% del sueldo básico. En los fundamentos del proyecto, el senador señalaba: “*Toda ley de jubilaciones y pensiones, debe organizar el auxilio del Estado en casos muy especiales y legítimos. La hipótesis necesaria debe ser, en todo caso, que el servidor, por razones diversas, se halla en condiciones de ser reemplazado en el servicio, y que debe ser asistido por la colectividad. La práctica, sin embargo, ha hecho no pocas veces de la jubilación una grosera dádiva burocrática.*”⁵³⁴ En la base de su proyecto, el aporte patronal era fundamental y se buscaba restringir los beneficios de modo de establecer claramente que los mismos fueran destinados a los trabajadores incapacitados para trabajar.

En cambio, en el proyecto de los senadores Bustos y Allende se produjeron algunas modificaciones. Los descuentos en los salarios aumentaban en una escala que iba entre el 5 y el 10% y con un aporte patronal. Además, elevaba la edad jubilatoria a los 60 años y 30 años de aportes, incluían las jubilaciones voluntarias para los empleados mayores de 50 años y 15 años de servicios y las extraordinarias. Los senadores justificaban el proyecto en términos de mutualismo haciendo hincapié en el ahorro personal y la solidaridad antes que en la idea de un derecho que el Estado debía asegurar: “*La organización mutualista contribuye a la solución de problemas sociales,*

⁵³³ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Córdoba, 19/5/30, p. 102-105.

⁵³⁴ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Córdoba, 14/7/32, pp. 540-545.

que el esfuerzo individual sería impotente por sí sólo para resolver, haciendo así factible para todos los miembros de una colectividad gozar de beneficios que no están al alcance individual aisladamente.”⁵³⁵ En diputados, se presentó otro proyecto con un sistema similar de descuentos de salarios y aportes patronales y el 5% de las jubilaciones. La edad jubilatoria disminuía a 50 años y 30 de servicios, contemplaba una jubilación especial para jueces, maestros, fuerzas de seguridad y, además, la jubilación voluntaria, extraordinaria y por invalidez.⁵³⁶

Finalmente, en 1933, se presentó el proyecto del poder ejecutivo. En el mismo se establecían descuentos forzosos de entre el 6 y el 10% de los sueldos y un 2% de aporte patronal sobre todos los sueldos. Para la jubilación ordinaria, se establecían 30 años de servicios y 50 años de edad, obligatoria en caso de 60 años de edad y 20 de servicio, extraordinaria para los imposibilitados para el trabajo con diez años de servicio y renovable cada tres años frente a una junta médica. El retiro por invalidez, similar a los proyectos anteriores, era renovable cada diez años. Por último, se contemplaba la jubilación voluntaria con 20 años de servicio y 50 años de edad. Por el proyecto, no se concederían jubilaciones superiores a 800 pesos o inferiores a 80 pesos. El beneficio de pensión duraba 15 años, la que luego de los primeros seis meses, consistía en un 50% de la jubilación que hubiera correspondido al empleado. Además, se establecía que los empleados que solicitasen jubilación y tuvieran años de servicios por los que no hubieran hecho los descuentos correspondientes, sufrirían descuentos proporcionales más un interés de 6% por intereses capitalizados.⁵³⁷ El proyecto del ejecutivo establecía en los descuentos a los obreros un nivel más alto y, en cambio, establecía una proporción menor para el Estado. Y un punto a señalar es que se estableció la obligación de que los jubilados reintegraran a la caja los años de servicio en los que no hubieran realizado aportes. Vimos como esta medida también se había insertado en la reforma de la caja municipal, una disposición que buscaba mejorar las finanzas de las cajas.

El proyecto despachado tuvo como modelo el del poder ejecutivo, aunque se aumentó el aporte estatal del 2% al 3% y se incluyó un artículo por el que el gobierno debía cubrir posibles déficit por medio de la emisión de bonos. El senador a cargo del despacho señaló que se habían producido quejas sobre el proyecto: “*Hemos preferido oír esos gritos y no tener que oír después lamento de los trabajadores, servidores y*

⁵³⁵ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Córdoba, 12/8/32, pp. 781-789.

⁵³⁶ Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 24/8/32, pp. 1079-1084.

⁵³⁷ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Córdoba, 14/7/33, pp. 274-279.

obreros de la provincia que, llegado el momento en que no pueden trabajar y en que el Estado les acuerda una pensión, se encontraran que la Caja ha quebrado y no podrá atender los servicios que constituyen la esencia de su vida.” El senador soslayó las críticas dirigidas al pequeño aporte estatal. El representante socialista señaló esa cuestión, proponiendo en cambio que se elevara dicho aporte al 5% sobre el total de los salarios. Finalmente, se votó un aporte estatal del 3%.⁵³⁸

Al tratarse en diputados, el legislador socialista Cirulli señaló que los socialistas contaban con un programa de seguros sociales que incluía a todos los trabajadores aunque *“[...] si al sistema de jubilaciones y pensiones parciales oponemos el sistema de seguro social, no dejamos de aceptar el principio de la jubilación parcial, porque tenemos la convicción de que, a medida que se va reconociendo la verdad y la justicia que importa este beneficio social, se han de ir ampliando hasta llegar a ser, no un privilegio para unos pocos, sino el derecho y el deber de uno para todos y todos para uno.”* Al igual que en el senado, los socialistas propusieron aumentar la edad jubilatoria establecida porque desnaturalizaba la jubilación como seguro de vejez.⁵³⁹ Otro de los puntos que se discutieron fue el de la pensión a los concubinos, pero los demócratas la rechazaron por cuestiones de derecho constitucional y de orden moral.⁵⁴⁰

Finalmente, la ley de jubilaciones votada estableció descuentos salariales entre un 6% y un 10% y el 3% del aporte patronal. Además, se sancionó que los fondos de la caja podían ser destinados a préstamos hipotecarios hasta 15.000 pesos. Se dispuso cuatro tipos de jubilaciones. La jubilación obligatoria para los empleados y obreros con 60 años de edad y 20 años de servicios, voluntaria con 50 años de edad y 15 de servicios, especial para los docentes con 45 años y 15 de servicio, y por invalidez. Además, se votó un artículo para que se realizaran descuentos en las jubilaciones y las pensiones vigentes por aportes correspondientes a servicios prestados con anterioridad a la ley de jubilaciones de 1914.⁵⁴¹ Llama la atención la facilidad para acceder a la jubilación voluntaria.

Las reformas llevadas a cabo fueron ampliamente discutidas por distintos actores, en especial por los jubilados de la ley anterior y las familias de jubilados fallecidos. La comisión pro sanción de la ley, conformada por jubilados y familiares, criticó el mínimo aporte estatal porque desvirtuaba el doble aporte que correspondía al

⁵³⁸ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Córdoba, 24/8/33, pp. 505-513.

⁵³⁹ Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 12/12/33, p. 1144.

⁵⁴⁰ Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 13/12/33, p. 1223.

⁵⁴¹ Compilación de Leyes de la Provincia de Córdoba, 1933, Ley 3589, pp. 135-147.

Estado, por un lado, como un empleador y, por el otro lado, por la contribución que el Estado solía realizar a las cajas de los trabajadores particulares. Criticaron también la cantidad de años continuados de servicio para obtener la jubilación, las fórmulas utilizadas para calcular el monto de las jubilaciones y la forma en que se quería afectar beneficios acordados con retroactividad.⁵⁴²

Esta fue una caja conformada con altos costos para los trabajadores, ya que se estableció una menor inversión estatal y el peso de las jubilaciones recayeron sobre los mismos empleados, una forma en la que el Estado redujo su participación económica y su capacidad de redistribuir los ingresos. A su vez, también se dieron beneficios amplios como las condiciones para acceder a la jubilación voluntaria. Esta última reforma da cuenta de que a lo largo de la década, la tendencia dentro del sistema previsional, consistió en mantener altos beneficios jubilatorios, reducida participación patronal y el peso de los aportes sobre los mismos asalariados.

Dentro de las iniciativas jubilatorias, en 1938, se comenzó a tratar en las cámaras legislativas una ley para conformar una nueva caja profesional, la de los periodistas. Por el proyecto del poder ejecutivo, se estableció una jubilación ordinaria consistente en el retiro a los 25 años de servicio. El fondo se realizaba por medio de descuentos salariales de entre un 5 y un 8%, la contribución de las empresas de 1/3 del aporte de los empleados y la donación de 500.000 pesos del Estado dividido en cuotas anuales de 50.000 pesos y un sorteo de la lotería. Teniendo en cuenta las características del proyecto se ponen en evidencia las continuidades que hemos señalado anteriormente. El peso de la jubilación recaía sobre los trabajadores y el aporte patronal y estatal eran limitados.

En diputados, al tratarse el proyecto se criticó la actitud de la mayoría radical de apurar la sanción de la ley sin conocer siquiera cuál era el número de periodistas en la provincia.⁵⁴³ Al debatirse en el senado, se dio una discusión sobre si se realizaba la inclusión de los pequeños patrones que en su trabajo no se diferenciaban de la labor que realizaban los periodistas. El demócrata Pizarro señalaba un concepto más amplio de estos beneficios sociales que no sólo debían beneficiar a los trabajadores sino a un sector más amplio de la población: *“Es indudable que todos estos proyectos, tienden a dignificar el trabajo y la personalidad humana; y es también indudable que es una reacción del individualismo respecto al derecho que ha de orientar al mundo en las*

⁵⁴² Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Córdoba, 24/8/33, pp. 545-546.

⁵⁴³ Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 30/5/38, p. 361.

*diversas concepciones de la vida. Pero se trata de una ley –y en esto discrepo con la posición de la mayoría- de una ley de jubilaciones y pensiones para periodistas, y no de una ley de carácter patronal y obrero como sostiene la comisión de la mayoría.*⁵⁴⁴ Sin embargo, se sentó la idea de que la jubilación era un beneficio exclusivo de los obreros. El radical López Avila señaló “[...] éste como otros derechos emergen del contrato de trabajo que rige las relaciones de los empleados con los patronos.”⁵⁴⁵ Finalmente, la ley se sancionó. Pero, en 1939, se votó la ley de jubilaciones nacionales de periodistas por lo que las cámaras derogaron la ley provincial.⁵⁴⁶

En un balance sobre las políticas jubilatorias, podemos señalar que éstas fueron restrictivas durante esos años. Si bien se incluyeron nuevos sujetos, como los colectiveros y los periodistas, y nuevos beneficios como las pensiones, no podemos decir que esto implicara una política clara de propender a la ampliación de los beneficios jubilatorios. Así, los empleados de comercio, los obreros industriales, rurales y domésticos, quedaron fuera de todo sistema de previsión que asegurara su ancianidad y la de sus familiares. Esta política restrictiva debe relacionarse con el hecho que los proyectos sobre jubilaciones a empleados particulares se estaban discutiendo en el Congreso Nacional. Pero, además, la mayoría de los trabajadores cordobeses, con excepción de los empleados de comercio, lejos estaban de incluir esta cuestión dentro de sus reivindicaciones al Estado. En este sentido, la falta de requerimientos de los mismos trabajadores y la renuencia del Estado a generar aportes financieros de importancia, impidieron la concreción de una política tendiente a crear otras cajas de jubilaciones. Ahora bien, como analizaremos a continuación, existieron otros proyectos de conformación de seguros sociales que, si bien no prosperaron, dieron cuenta de que la dirigencia cordobesa compartía los problemas y discusiones que se estaban produciendo a nivel nacional.

-El seguro social a la vejez e invalidez

La Caja Popular de Ahorros tenía un sistema de pensiones a la vejez desvalida basado en un sistema no contributivo que era una ayuda de tipo graciable del Estado a los ancianos. Así, al igual que la caridad privada, éstas no eran concebidas como un

⁵⁴⁴ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Córdoba, 27/8/38, p. 1465.

⁵⁴⁵ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Córdoba, 27/8/38, p. 1642.

⁵⁴⁶ Compilación de Leyes de la Provincia de Córdoba, año 1939, Ley 3828, p. 27.

derecho sino sólo como una concesión del Estado, la que podía ser modificada e interrumpida en cualquier momento.

Durante los años treinta se trató de reemplazar ese sistema debido al limitado universo de sujetos que abarcaba y por los ingentes recursos que insumía. Distintas iniciativas se presentaron en las cámaras legislativas en procura de establecer un sistema estable que asegurara los riesgos de la pérdida de la capacidad de trabajo en la vejez. En el mensaje del gobernador en 1943, se señalaba: *“En vista de que el seguro intensifica la idea de previsión en el hombre; y de que éste obra con una mayor dignidad al ejercer el derecho irrevocable de exigir lo que se le debe en razón del seguro, en vez de implorar como una dádiva, casi como una limosna, alguna de las limitadas pensiones en que incompletamente se manifiesta la asistencia social, el seguro eleva el nivel moral de la persona y es un factor predominante de seguridad colectiva.”*⁵⁴⁷ En ese sentido, se fue configurando un ámbito propicio para la concreción de políticas sociales en términos de derechos. Sin embargo, como demuestra la cita anterior, éstos se consolidaron ligados estrechamente a la capacidad de contribución individual al sistema y no derivados de una ciudadanía social.

Tres proyectos de seguro social se presentaron durante esos años. Uno, en 1932, por el senador demócrata Ubios, otro en 1941 por el diputado radical Cuestas Carnero y, en 1943, por el poder ejecutivo provincial.⁵⁴⁸ Por los mismos, se establecían restricciones a los beneficiarios. El primero se limitaba a los que cobraban hasta 300 pesos por mes y en el caso del proyecto del ejecutivo, se incluía a todos los trabajadores *“económicamente débiles”* y que estuvieran al margen de cualquier sistema de cajas profesionales, con el límite de un salario anual de 3.000 pesos al año, o sea un sueldo de 250 pesos mensuales. Se contemplaba la incorporación, en el primero y último proyecto, de los trabajadores que quisieran incorporarse y superaran esos montos. En el caso del proyecto del ejecutivo, esto implicaba la pérdida del derecho a los aportes estatales y patronales. Otra de las formas en que se restringían los beneficiarios fue estableciendo límites de edad para los potenciales beneficiarios del sistema. En algunos casos, se establecieron límites de edad para ingresar al sistema, en otros se aumentó la edad jubilatoria según la edad en la que se ingresaba.

⁵⁴⁷ Los Principios, 3/5/43, p. 9.

⁵⁴⁸ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Córdoba, 21/7/32, pp. 631-632; Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 16/6/41, pp. 221-226; Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Córdoba, 8/2/43, pp. 1254-1277.

En lo que hace a los beneficios, estos también eran restringidos. En el proyecto de Ubios se establecían jubilaciones de hasta 300 pesos; en cambio, el proyecto de Cuestas Garzón contemplaba una mayor cobertura estableciendo que la jubilación mínima para los que vivieran solos era de 80 pesos y 160 pesos con familia a cargo. Finalmente, el proyecto del poder ejecutivo proponía un sistema diferente de capitalización. Éste se basaba en la conformación de un sistema de cajas de ahorro individual que a la edad jubilatoria asegurarían a los trabajadores urbanos una pensión mínima de 30 pesos y a los trabajadores rurales de 20 pesos. Estos beneficios restrictivos se justificaron en la creencia y valores imperantes que propiciaban que los ancianos vivieran con sus propias familias.

La conformación de los fondos variaba de una iniciativa a otra. En el proyecto de Ubios se establecía que se conformaba con el 5% de descuentos sobre los sueldos de los empleados y obreros, 5% de aporte patronal y una contribución de la Caja Popular de Ahorros. En el de Cuesta Carnero, el fondo consistía, principalmente, en el 5% de los sueldos y el aporte anual del Estado de 100.000 pesos. Estos dos proyectos proponían un sistema de capitalización colectiva. En cambio, como señalamos anteriormente, el proyecto de 1943 del poder ejecutivo, establecía la capitalización individual de fondos, consistentes en un aporte de 2,5% del sueldo, el 10% de todo billete de lotería nacional o de cualquiera provincial, y con el aporte patronal del 2,5% del sueldo, monto que no podía ser inferior a tres pesos por mes.

El destino de los fondos sociales era común a todos los proyectos. Éstos debían invertirse en obras de finalidad social. Todos ellos proyectaban préstamos hipotecarios y seguros de vida. En el caso del de Cuesta Carnero también se contemplaba un seguro por maternidad.

El proyecto del ejecutivo fue objeto de crítica por el diputado demócrata, Luis Laje Weskamp, en especial por la tibieza de la seguridad social que preveía: *“Conocido todo cuanto el P.E. de Córdoba estima suficiente, a través de su proyecto de ley, surge más evidente la necesidad de una acción que despoje de su timidez el tan difundido ensayo de legislación social. Una rápida ojeada del proyecto permite calificarlo de inadecuado para los fines que se pretende cumplir. La sociedad vive un momento que exige del Estado la intervención reguladora de las relaciones del capital y el trabajo, en procura de una mayor justicia social. [...] Cubrir en forma por demás precaria sólo los riesgos de vejez e invalidez, no es pensar en el seguro social de los tiempos modernos, cuando todos los países civilizados del mundo han afrontado con decisión y*

valentía los problemas que crea la defensa de los núcleos sociales necesitados. [...] Los riesgos que debe cubrir el seguro han de referirse sólo a vejez e invalidez; son tan importante o más, los de desocupación y pensiones. [...]

*El Seguro Social debe cubrir todos los riesgos, si es posible.*⁵⁴⁹

A pesar de esta contundente apelación a los derechos sociales y a la justicia social, sus beneficios no se concretaron durante esos años. En primer lugar, por el desinterés de los mismos trabajadores que no hicieron propias dichas propuestas. Sus preocupaciones fueron, en cambio, predominantemente salariales y distaron de reivindicar necesidades sociales más largo aliento. Segundo, los legisladores difícilmente impulsarían una medida que implicara generar una compleja estructura burocrática, fiscalizadora y recaudadora, con altos costos estatales. Tampoco deseaban generar conflictos con los empresarios industriales y comerciantes.

Los seguros de riesgos vitales

-Los seguros de vida y de accidentes

Los seguros de vida y de accidentes constituyeron otras de las propuestas legislativas ante el desamparo que afectaba a los sectores populares. En 1929, los trabajadores de obras públicas municipales daban cuenta del desamparo en el que vivían y morían: *“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 puerta a puerta para conseguir lo indispensable para dar sepultura al que cayó en la jornada, hemos resuelto pedir que ese H.C. se aboque al estudio de este problema que con un poco de voluntad por su parte, puede simplificar nuestra precaria situación en tal emergencia.*⁵⁵⁰

En 1936, la municipalidad sancionó la ordenanza que creó la Caja de Seguro Social anexa a la Caja Municipal de Jubilaciones. Ésta estableció un seguro de vida obligatorio para los empleados municipales con aportes individuales y, posteriormente, con una contribución municipal. Además, funcionó otra caja denominada Caja de Subsidios que concedía jubilaciones, pensiones y subsidios para los trabajadores que no se encontraban en condiciones de solicitarlos a través de la Caja de Jubilaciones.⁵⁵¹ En

⁵⁴⁹ [Subrayado propio] La Voz del Interior, 28/1/43, p. 7.

⁵⁵⁰ A.H.M.C., Documentos del H.C.D, año 1930, tomo A 2 93, 13/6/29, fs. 326 r.

⁵⁵¹ A.H.M.C, Boletín Municipal, N° 125, diciembre 1936, Ord. 3429, pp.115-116.

la justificación del proyecto, el intendente destacaba que las nuevas instituciones de previsión tenían como finalidad el “[...] *hacer frente a los imprevistos, es decir para reparar los males eventuales que pudieran resultar de los numerosos riesgos que amenazan en la vida diaria a las personas y que traen como consecuencia situaciones que deben preverse.*”⁵⁵²

En 1932, al presentarse el proyecto de ley de educación del poder ejecutivo redactado por Garzón Maceda se incluyó uno de creación de la Caja Mutual del Magisterio. Por la misma, se proyectaba una pensión del 25% del sueldo en forma vitalicia a los afectados por una afección incurable.⁵⁵³ De hecho, desde 1919, la asociación mutualista de los maestros tenía organizado en forma particular un seguro de vida. Para conformar el beneficio, cada socio aportaba tres pesos por deceso. Sus dirigentes señalaban, en 1934, que si el seguro no había sido eficaz se debía a que la asociación era voluntaria por lo que proponían un aporte acorde con una escala de salarios y con carácter obligatorio. La asociación agrupaba a 500 asociados pero en la provincia existían cerca de 2.500 maestros.⁵⁵⁴ En abril de 1935, el Consejo General de Educación sancionó la obligatoriedad del seguro de vida general para el magisterio provincial.⁵⁵⁵ En el reglamento se estableció que el fondo se formaría por tres cuotas fijas de tres pesos por adelantado y, posteriormente, por cada deceso un peso más. Por la cantidad de adheridos, de 2.500 asociados se calculaba un seguro de 7.000 pesos. La cuota se había fijado en un peso para todo el personal, sin tener en cuenta las diferencias en los salarios porque el Consejo consideró que dado que el beneficio no era variable, el aporte tampoco debía serlo.⁵⁵⁶

En 1938, se sancionó el seguro obligatorio de accidentes, de vida y enfermedades profesionales para los trabajadores que conformaban la fuerza pública: bomberos, policías y guardia cárceles.⁵⁵⁷ Por otra parte, con menos éxito, el poder ejecutivo presentó un proyecto de creación de una sección de seguros de accidentes de trabajo dentro de la Caja Popular de Ahorros. El proyecto implicaba convertir al Estado en un ente asegurador en competencia con las compañías particulares tanto en lo que hacía a los seguros de los obreros del Estado, comprendidos en la ley 9688, como el de los particulares que así lo quisieran. En el proyecto se señaló: “[...] *la Provincia tiene*

⁵⁵² A.H.M.C., Documentos del H.C.D, año 1936, tomo A 2 108, 17/9/36, fs. 54 r.

⁵⁵³ Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 11/5/32, p. 431.

⁵⁵⁴ Los Principios, 14/9/34, p. 2; Los Principios, 27/9/34, p. 2.

⁵⁵⁵ Los Principios, 28/4/35, p. 2.

⁵⁵⁶ Los Principios, 27/7/35, p. 3.

⁵⁵⁷ Compilación de Leyes de la Provincia de Córdoba 1938, Ley 3757, p. 24.

una representación amplia y constante que servirá para que la reparación de los siniestros se haga estrictamente dentro del justo marco de la ley, aplicando con criterio social y humano, sin mermar ni comerciar con los derechos de las víctimas, e impidiendo los abusos a que con cierta frecuencia se muestran propensos los siniestrados, reales o supuestos.”⁵⁵⁸ Así, la intervención del Estado para los dirigentes implicaba asegurar los derechos existentes.

De todos modos, existieron en general distintas cuestiones que limitaron esta iniciativa. Primero, al igual que señalamos anteriormente, el proyecto en la cámara no generó mayor expectativa. Segundo, existieron limitantes relacionados con la disposición del Estado a invertir en una política de este tipo. Finalmente, existía un problema de base, las condiciones económicas en las que se desenvolvían los trabajadores y cuyas expectativas, en general, se limitaban a que se cumpliera la ley de indemnizaciones por accidentes de trabajo que ya estaba legislada. Así, en 1937, se presentó un proyecto de creación de un seguro obligatorio de vida entre los trabajadores públicos y privados que puso en discusión estas cuestiones. Por el proyecto, el fondo del seguro se formaría con una cuota mensual fija de 0,50 centavos, la que se distribuiría mensualmente entre los familiares de los fallecidos. En diputados, el proyecto se fundamentó afirmando que era una medida provisoria hasta saldar las dificultades para estructurar un proyecto definitivo en el que el Estado no sólo se limitaría a administrar y controlar.⁵⁵⁹ El Círculo de Obreros Católicos criticó la iniciativa porque no establecía el aporte patronal ni el estatal, y los obreros difícilmente podían hacer dicho ahorro. Además, señalaron que una cuota única no se adecuaba a los diferentes salarios, condiciones y riesgos de trabajo.⁵⁶⁰

En la medida en que el Estado no asumiera una posición de mayor responsabilidad en el financiamiento de los seguros, la escasa capacidad de ahorro de los trabajadores era un limitante central de estos proyectos. Un funcionario de la Caja Popular de Ahorros, opinaba que el seguro de vida cuando era de tipo obligatorio no debía asignar una carga tan grande al empleado en actividad, dado que en el caso de los empleados públicos ya existía la Caja de Jubilaciones que establecía pensiones que cumplían, según el funcionario, la misma finalidad que el seguro de vida.⁵⁶¹

⁵⁵⁸ Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 22/6/42, pp. 174-178.

⁵⁵⁹ Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 26/7/37, p. 529.

⁵⁶⁰ La Voz del Interior, 9/8/37, p. 12.

⁵⁶¹ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo 20, año 1942, 6/2/42, fs.180.

-Los seguros de enfermedad, salud, vida y desocupación: el caso de la Caja de Previsión Social del Periodista

La derogación de la ley provincial de jubilaciones de periodistas decidió a la provincia a destinar los fondos a la creación de una Caja de Previsión Social del Periodista. Los beneficios que acordaba la caja eran sumamente amplios. Por la misma, se estableció un subsidio por enfermedad consistente en la mitad del sueldo que no podía exceder los 90 días al año. En caso de incapacidad absoluta y permanente, tendrían un subsidio equivalente a tres meses de salario. El de desocupación consistía en medio sueldo hasta los tres meses de vacancia. Además, se establecieron anticipos de sueldos o préstamos equivalentes a tres meses de sueldo y un subsidio por fallecimiento de 2.000 pesos. En el contexto de los años analizados, éstos fueron beneficios que sólo algunos gremios privilegiados pudieron alcanzar, estando la mayoría de los trabajadores excluidos de estos seguros sobre desocupación, muerte, enfermedad e invalidez.⁵⁶²

Para 1940, eran 66 los periodistas incorporados a la caja⁵⁶³ y se comenzó a organizar un sistema de servicios médicos.⁵⁶⁴ Al año siguiente, se abonaron 4.550 pesos en honorarios de gastos médicos por 654 órdenes; se gastaron 870 pesos en el pago del 40 al 50% de los costos de trespasajes de alta complejidad, se pagaron 30 pesos por bono maternal, 445 pesos de subsidios por desocupación, consistente en medio mes de sueldo por tres meses de dos afiliados, y un subsidio por fallecimiento; finalmente, se acordaron 45 préstamos en efectivo, de los cuales sólo uno había sido amortizado y 19 adelantos de sueldos que se retribuyeron en el mismo mes.⁵⁶⁵

Los fondos de la Caja se formaron con los sobrantes producidos por la liquidación de la Caja de Jubilaciones, una contribución estatal de 50.000 pesos, más 150.000 pesos que aportaría en los nueve años subsiguientes y el producido de un sorteo anual de la Caja Popular de Ahorros. En ningún caso se estableció el aporte por parte de los afiliados.

La existencia de este privilegio para un solo gremio que se beneficiaba de un conjunto amplio de beneficios con los fondos estatales no se puso en discusión por parte de los dirigentes. No podemos dejar de relacionar este hecho con claras intenciones electoralista por parte de los sectores dirigentes que encontraban razones políticas para beneficiar a los productores principales de la opinión pública

⁵⁶² Compilación de Decretos del Ministerio de Gobierno, 1939, 9/10/39, dto. 43.015 A, pp. 1429-1433.

⁵⁶³ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo 40, año 1932, 31/3/40, fs. 271 r.

⁵⁶⁴ Compilación de Decretos del Ministerio de Gobierno 1941, 17/3/41, dto. 45.750 A, pp.351-353.

⁵⁶⁵ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo 40, año 1932, 23/3/42, fs. 514 r-519 r.

En el caso de Córdoba, el sistema de seguros existentes no tuvo una modificación sustancial. Incluso, si bien se presentaron proyectos de seguro social fueron pensados solamente para incluir a los que no pertenecían a las cajas preexistentes. Una decisión que para los dirigentes políticos tuvo un menor costo político y económico.

En conclusión, durante los años treinta y comienzo de los cuarenta, las políticas sociales de previsión fueron restrictivas en varios sentidos. Primero porque beneficiaron a un conjunto sumamente estrecho de los trabajadores, aunque se estuviera discutiendo la necesidad de incorporar a nuevos sujetos. Segundo, la cobertura no fue muy amplia, se limitó a la vejez y a las pensiones, el seguro de vida y de accidentes se consolidaron en forma precaria. Tercero, el Estado fue restrictivo en su participación en la conformación de los seguros sociales. En este sentido, en el contexto del período, las cajas jubilatorias profesionales, siguieron siendo el modelo hegemónico de previsión social en Córdoba.

El trabajo como un derecho

En esta parte de la investigación se analiza el rol del Estado como garante del derecho al trabajo, un problema que nos permitirá abordar de lleno los cambios en las concepciones sobre lo social en los años en estudio. Debemos tener en cuenta que el lenguaje y los discursos constituyen un elemento de estructuración de las relaciones sociales, el medio cambiante a través del cual los hombres representan y estructuran activamente sus relaciones sociales. En ese sentido, si bien el problema del derecho al trabajo no tendrá durante esos años su concreción en una política social de fondo y sólo será tratado en forma coyuntural, su consolidación en el ámbito discursivo constituye un cambio sustancial en la sociedad de la época.

El derecho al trabajo fue un problema continuamente abordado en los años treinta, en especial, si se pondera que la desocupación de los primeros años insertó claramente este problema en la agenda pública. Lo interesante es analizar cómo la desocupación, que comenzó siendo un problema abordado desde una perspectiva centrada en el orden público, se vinculó, paulatinamente, con la reivindicación de un derecho social. Así, como consecuencia de la crisis económica y la generación de empleo por medio de obras públicas fue vista no sólo como una medida de emergencia para ocupar hombres parados que tenían hambre y producían desorden, sino que se entendió como una forma de reconocer una obligación del Estado para con los

trabajadores, un incipiente reconocimiento del derecho al trabajo. En 1931, el periódico Los Principios, al referirse al paro forzoso provocado por la crisis económica, destacó: *“La base por excelencia de la organización social está en el derecho del hombre al trabajo, y por el trabajo al goce mínimo de bienestar que en el conjunto social le es debido. De aquí que el deber primordial de los gobiernos estriba en prevenir y remediar estos fenómenos de la desocupación, adelantándose cuando es posible a tomar las medidas que el caso impone. [...] Sacrificios del orden gubernativo que imponen modificaciones en sus programas postergando cualquier cosa, por importante que sea, antes que lo que puede representar soluciones para la desocupación; sacrificios también del comercio, de las industrias, de los negocios, para todos los cuales la firme organización social es indispensable”*⁵⁶⁶ En el contexto de la crisis económica el Estado debía intervenir en procura de atender las necesidades de los trabajadores. El que éstas medidas fueran de tipo coyunturales debe entenderse dentro de las concepciones de la sociedad de la época. Para los dirigentes políticos, la desocupación no era un hecho normal ni natural en la Argentina y esa perspectiva condicionó las decisiones públicas en la elección de los mecanismos apropiados para asegurar el empleo de los trabajadores.

En consonancia con este clima de ideas, en 1933, se presentó un proyecto del poder ejecutivo demócrata para la creación de la Junta del Trabajo y de empréstito interno de Bonos del Trabajo. Por el mismo, se proyectaba crear una junta y subcomisiones regionales conformadas por funcionarios públicos, empresarios, comerciantes y trabajadores para planificar obras con miras a combatir el paro forzoso en distintos puntos de la provincia. El proyecto se completaba con una emisión interna de bonos para obtener la financiación de las obras a realizar. En los fundamentos del proyecto se señalaba: *“Las ollas populares, los repartos de ropa, todas las formas que no signifiquen el jornal ganado por el propio esfuerzo, ofrecen el inconveniente de deprimir, y a la vez entrañan el peligro, en nuestro medio, sobre todo, de fomentar la desocupación voluntaria.”* A su vez, se señalaba que el orden público no se podía mantener con el uso de la fuerza, sino por la satisfacción de las necesidades insatisfechas.⁵⁶⁷ Posteriormente el ministro de hacienda señalaba: *“Entre nosotros, el parado, a pesar de la falta de organizaciones de auxilio, subsiste a costo de la*

⁵⁶⁶ [Subrayado propio] Los Principios, 5/7/31, p. 2

⁵⁶⁷ Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 26/12/33, p. 1261.

colectividad, pero atrofiando sus facultades[...]”⁵⁶⁸ Así, la generación de empleo si bien no se pensaba como un derecho, sí se lo consideraba como una necesidad de la sociedad de procurar ayuda a cada uno de sus miembros; es decir, un mecanismo para mejorar las condiciones generales, físicas y morales, de la población y, a su vez, propiciar la reactivación económica que beneficiaría a los trabajadores, a los comerciantes e industriales: “[...] *por cada hombre que demos trabajo, daremos trabajo a dos hombres. [...] El consumo más intenso de estas dos familias lo sentirá el comerciante minorista, seguramente en proporciones apenas perceptibles, pero agrandadas en sus efectos al llegar al mayorista, y enormemente más intensa al penetrar en el campo industrial.*”⁵⁶⁹

Al tratarse en las cámaras el proyecto, la oposición socialista criticó la financiación de los bonos por medio de rentas generales. En cambio, propusieron la implantación de un impuesto sobre el latifundio. Además, señalaron que la ley para combatir la desocupación debía contemplar una solución de fondo.⁵⁷⁰ El senador socialista Arturo Orgaz sostenía que había otros métodos como el seguro social y la distribución del trabajo disminuyendo la jornada laboral.⁵⁷¹ Finalmente, los socialistas y una oposición interna dentro de los demócratas se opusieron al proyecto porque incluía entre sus recursos un impuesto a los casinos. Para el senador Orgaz ese era un problema ético.

El poder ejecutivo presentó nuevamente el proyecto en 1934. En dicha ocasión el ministro de hacienda, Aguirre Cámara, destacó la existencia de una nueva concepción del Estado: “*Lo único que es posible destacar es que como resultado de esta transformación de los conceptos fundamentales de Estado, soberanía y libertad, los individuos que integran el cuerpo social son como células componentes de un cuerpo. El cuerpo vivo no puede vivir, señor presidente, sin la actividad de las células, así como éstas no pueden vivir en el aislamiento. Y de esta manera se ha llegado a señalar la ley de interdependencia o solidaridad social [...] Nosotros, señor presidente, en la vida práctica, en la legislación, en el régimen impositivo, hemos ido reconociendo y aceptando paulatinamente este concepto de interdependencia social y del intervencionismo estadual. Cuando hemos fijado –como decía al principio– la duración*

⁵⁶⁸ Los Principios, 15/7/34, p. 3.

⁵⁶⁹ Los Principios, 15/7/34, p. 3.

⁵⁷⁰ Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 2/1/34, pp. 1450-1460 y 3/1/34, p. 1513.

⁵⁷¹ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Córdoba, 1/4/34, pp. 1443-1473.

de la jornada de trabajo, por ejemplo, hemos proclamado que tiene el Estado que intervenir para que un hombre no abuse del valor-trabajo de otro hombre. También lo hemos hecho cuando hemos aplicado el impuesto progresivo a la tierra rural.”⁵⁷² El reconocimiento de la necesidad de intervención del Estado en lo social constituyó, como lo señalaron los contemporáneos, una concepción nueva que articulaba los discursos y las prácticas generando un consenso estable en la sociedad.

En 1934, en el periódico Los Principios se publicaba un artículo titulado *El derecho a trabajar* donde se articulaba explícitamente el derecho al trabajo: “*El paro forzoso de estas épocas, con sus consecuencias desastrosas para la vida de los individuos y la tranquilidad de las colectividades, ha hecho que las ideas sobre el punto se esclarezan y definan. Aunque no con la precisión que es menester, todavía hay quienes hablan de la caridad, como de medio eficiente para resolver el problema de la desocupación que no tiene felizmente en nuestro país el carácter trágico que ha alcanzado en otros, y contribuir al desarme de la revolución social. ¡No acabamos de desprendernos de la herrumbre individualista!*”

[...] *El derecho estricto al trabajo no es, por ende, en nosotros sino consecuencia obligada del derecho a la vida, de la solidaridad en que socialmente vivimos y de la ley del trabajo combinado por el que todos nos sostenemos. Porque es natural y concreto nuestro derecho a la vida, lo que es su equivalente, el derecho a los medios de vivir; porque, desarrollando aquella “moralmente”, contribuimos en forma directa al desarrollo de la vida social, podemos reivindicar de la sociedad los elementos físicos necesarios para mantenernos en pleno uso de nuestras facultades intelectivas y morales y porque, con nuestro trabajo, hacemos posible la vida de los que, enfermos o inútiles, no pueden trabajar, estamos en situación de exigir, que nos suministre trabajo, cuando nos falte. [...]*

Esa ley funciona creando, dentro de la sociedad, sociedades particulares, en las que las relaciones de los que las componen son más o menos frecuentes, íntimas e imperiosas. Así, y en grado ascendente, la familia, la profesión, el municipio, la provincia, el Estado. Pues estas sociedades tienen sus jefes o personas representativas y responsables. A ellos incumbe el deber estricto de dar satisfacción plena al derecho, de que se habla. La justicia distributiva es la base de toda sociedad. El encargado de

⁵⁷² Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 12/6/34, pp. 346- 347.

cumplirla es el jefe de ella. Y no podemos detenernos a demostrarlo; pero sí afirmamos que ella es tan importante como la conmutativa.”⁵⁷³

Así el derecho al trabajo emergió paulatinamente en los discursos a partir de la crisis económica de 1930. Sin embargo, como señalaban los distintos actores, las obras públicas no constituían una política de fondo que asegurara dicha reivindicación.

La plataforma radical de 1935 crítico explícitamente este tipo de medidas: *“Frente al criterio conservador de crear trabajo transitorio y hacer obra pública circunstancial para combatir la desocupación, la Unión Cívica Radical sostiene: a) Como obligación esencial de los estados, asegurar el desarrollo a la vida y como su consecuencia el derecho a los obreros al trabajo permanente; b) Que en países no industrializados y donde las fuentes de riquezas no han sido agotadas, no puede haber desocupación; c) Que el retraimiento del capital responde principalmente a su falta de confianza en los gobiernos de hecho que perturban el ambiente económico y a los ensayos fasciscizantes [sic] de economía dirigida que con tan mal éxito para el país se realizan actualmente, d) Que al realizarse esta plataforma habrá trabajo.*”⁵⁷⁴

Por un lado, en los discursos se reconocía el derecho al trabajo y se criticaba la política coyuntural de la obra pública; pero, por el otro lado, el contexto de la economía provincial justificó que la dirigencia político no utilizara otras alternativas que generaran mecanismos permanentes para asegurar el empleo.

Así, a partir de 1938, frente al efecto de la pérdida de la cosecha, se organizó por decreto del ministerio de gobierno una comisión para paliar los efectos de la desocupación. La comisión estaba formada por funcionarios públicos, los tres ministros, los directores de hidráulica, vialidad y de la Oficina del Trabajo. La primera acción de la comisión fue dirigirse a las reparticiones de la nación para conocer cuál era la obra pública que se estaba planeando en la provincia. Además, se dirigieron a las asociaciones patronales y a los centros sindicales para recabar sugerencias o su colaboración. Y finalmente, al arzobispado y por su intermedio a todas las asociaciones religiosas *“[...] haciendo un llamado de solidaridad para con los obreros parados y solicitándoles la cooperación que siempre han dispensado a toda iniciativa de bien común.*”⁵⁷⁵

⁵⁷³ [Subrayado propio] Los Principios, 11/3/34, p. 2.

⁵⁷⁴ Los Principios, 19/8/35, p. 5.

⁵⁷⁵ Los Principios, 27/3/38, p. 5.

Como resultado de la labor de la comisión, en 1938, el poder ejecutivo planeó una serie de obras públicas en las cuales se destinaron los sobrantes del presupuesto de 1937. Los demócratas señalaban que la propuesta era inconducente porque la desocupación afectaba a los leñadores y braceros no a los albañiles y carpinteros. Finalmente, reciclando el argumento que los mismos socialistas y radicales habían usado en su contra, destacaron que la solución de la desocupación no era obra pública sino legislación como la reducción de la jornada, sueldos mínimos, prohibición del trabajo de los menores, regulación del trabajo femenino a las jefas de hogar y seguros de parados.⁵⁷⁶

En 1939, en la campaña electoral, del Castillo pronunció un discurso sobre los derechos del trabajador donde señaló: *“Es necesario decir que no es suficiente, como política social, tolerar la existencia del proletariado, sino que debe ser estimulado, fomentado y reconocido. Bien ha dicho el jurista penetrado de realidad social que el derecho a vivir no basta; porque implica solamente una existencia vegetativa, un derecho a no morir. El proletariado aspira en cambio a realizar su vida con todos los derechos que le acuerda su condición de productos de la riqueza.”* [...]

No basta con reconocer el libre ejercicio de los derechos individuales; no basta con postular el derecho de trabajar y ejercer toda industria lícita, de navegar y comerciar, cuando el beneficiario de tanta prerrogativa no tiene ni el instrumento ni la sustancia que su voluntad de trabajo reclama. Por eso declaro en esta noche, que la mejor forma de engrandecer a nuestra democracia ratificando los generosos preceptos de la Constitución, es crear trabajo, porque crear trabajo es despertar los mejores sentimientos en la familia y en la patria. Esta será nuestra mayor preocupación.

*Pero es necesario que el trabajador se organice sobre la base exclusiva de sus intereses sin más filosófico que el derecho del trabajo en toda su plenitud, extraño a todo factor político, sin más ideologías que las que cumplen a los libres preceptos de la Constitución.”*⁵⁷⁷ En este punto se ponían en locución dos aspectos. Por un lado, se condenaba la agremiación de los trabajadores con fines políticos. Por el otro, se reconoció la necesidad de avanzar en la concreción de derechos sociales. Ahora bien, esta reivindicación da cuenta que a nivel de los discursos existió un consenso maduro sobre la existencia del derecho al trabajo. El paso siguiente era que el Estado efectivamente concretara políticas públicas que lo aseguraran. Sin embargo, las acciones

⁵⁷⁶ Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 18/5/38, pp. 175-176.

⁵⁷⁷ [Subrayado propio] La Voz del Interior, 11/10/39, p. 7.

estatales siguieron siendo de tipo coyunturales, arbitrándose nueva obra pública cada vez que el contexto generaba un aumento de los trabajadores parados.

Así a comienzos de los años cuarenta, nuevamente, la desocupación ocupó un lugar destacado de la agenda pública. Los efectos de la segunda guerra mundial sobre el empleo pusieron en discusión nuevamente la necesidad de intervención del Estado. El poder ejecutivo renovó la política de generar obras públicas como un medio de procurar trabajo a los desocupados. En 1941, se votó un empréstito de 11.000.000 de pesos para obras. El senador Lencinas atacó el mismo destacando que para ello era necesario una ley de fondo que implicara un sistema de prevención de la desocupación que asegure el derecho al trabajo: “[...] *sistemas permanentes para darles a todos los hombres el derecho que tienen al trabajo.*”

De esta manera se fue consolidando la idea que el Estado debía intervenir en procura de asegurar un nuevo derecho. En efecto, distintas vertientes ideológicas fueron paulatinamente estableciendo la necesidad que el Estado interviniera en la economía en procura de asegurar el trabajo de los asalariados. Sin embargo, lejos de articularse una política que estableciera mecanismos permanentes, éstos se limitaron a la concesión de trabajo a través de la realización de obras públicas. En la base de esta política estaba la concepción que la desocupación no era un problema en un país como Argentina con fuerte movilidad ascendente y donde sólo era necesario atenderla temporalmente. Esto tuvo como consecuencia que la concreción de medidas, que efectivamente institucionalizaran el derecho al trabajo, fuera postergada.

A lo largo de este apartado hemos abordado en forma sistemática las formas en que el Estado, provincial y municipal, desarrolló políticas sociales tendientes a proveer a la población de bienes y servicios. El análisis permite concluir que si bien se produjeron desplazamientos estructurales ligados a la creciente participación estatal en la resolución de los problemas sociales, éstos se desarrollaron simultáneamente con un conjunto de permanencias, en especial, la inflexibilidad del gasto público y, en la práctica, un tratamiento de la pobreza estrechamente vinculada con una cuestión individual en el caso de los pobres y ancianos. Por lo tanto, con respecto a los asistidos, predominó la distinción de dos sujetos como legítimos destinatarios de las políticas sociales estatales: por un lado, los trabajadores y por el otro lado, los niños y menores abandonados.

Los trabajadores más allá de las formas de seguridad social que surgieron de las mismas organizaciones de trabajadores, no habían sido hasta los años treinta un sujeto sistemático de las políticas sociales. En adelante, al trabajador en tanto parte constitutiva de la sociedad, se le reconocieron derechos laborales tales como condiciones dignas de trabajo, vivienda y, fundamentalmente, el derecho a que el Estado asegure su acceso a la salud.

En el caso de la infancia, tanto los niños integrados en sus familias y en la escuela como aquellos en condición de minoridad, excluidos de dichas instituciones, también fueron objetos de una atención creciente. Esta preocupación se enlazó con su importancia para el futuro de la Argentina, como trabajadores y ciudadanos. En este sentido, las políticas que los tuvieron como destinatarios implicaron la creación de condiciones materiales para su desarrollo físico y su educación intelectual y moral.

Sin embargo, a pesar del consenso discursivo sobre la necesidad del reconocimiento de los derechos sociales, en la práctica las políticas sociales concretas se caracterizaron por su focalización y fragmentación. Ni el derecho a la salud, la vivienda, la alimentación o la seguridad social constituyeron problemas resueltos. Pero, sin duda, el Estado amplió la desmercantilización de algunos bienes y servicios para la sociedad. Pero, ese proceso, iniciado a comienzos del siglo XX, dejó vacíos significativos. En efecto, con excepción de las políticas sanitarias donde se puso en cuestión que la salud individual repercutía en la colectiva, los pobres, los que no estaban integrados al mercado o los que lo estaban en forma informal, quedaron fuera de buena parte de los beneficios, producto de su falta de centralidad económica y política.

La regulación estatal del mercado

Una de las formas en que el Estado incide sobre las condiciones de vida de la población es la intervención en el mercado para regular la distribución de bienes y servicios en la población, la participación de los distintos actores en el mercado y el control de las transacciones y las condiciones de locación.

Desde la conformación del Estado argentino, la economía fue un espacio de intervención estatal dado el interés existente en promover el modelo agro exportador. Sin embargo, dicha intervención se redujo a lo económico y lo político, dejando un vacío significativo en lo social.⁵⁷⁸ Por lo tanto, el objetivo de nuestra indagación consiste en analizar las formas en que el Estado, provincial y municipal, intervino en el mercado de trabajo, en el de alimentos y en el de la salud, tres mercados con actores y pautas diferentes de organización, así como desentrañar la compleja y cambiante interrelación de factores políticos y sociales que subyacieron a las decisiones regulatorias.

La intervención estatal en el mercado de trabajo

Recién a comienzos del siglo XX, el Estado argentino desarrolló paulatinamente una acción más decidida de intervención en las relaciones laborales. Esto se concretó en las primeras leyes del trabajo y en la creación de organismos como el Departamento Nacional del Trabajo y los departamentos provinciales. Ese proceso, de lenta construcción de políticas sociales, estuvo fundamentado en la creciente conflictividad obrera y consistió en una estrategia de los sectores dirigentes que buscaron legislar y regular las relaciones entre trabajadores y empresarios, sin descartar el uso de mecanismos de represión con los trabajadores.⁵⁷⁹

Entre 1930 y 1943, la dirigencia política sancionó distintas leyes y decretos como las leyes de sábado inglés, el descanso de los chóferes particulares, las jornadas de trabajo, la ley de conciliación y arbitraje, la regulación del pago de salario en empresas contratistas del Estado y el decreto reglamentando el trabajo de los enfermeros, que se sumaron a un *corpus* de leyes nacionales y provinciales en vigencia como la jornada de 8 horas, el descanso dominical, el trabajo de menores, mujeres y el trabajo nocturno en las panaderías. Básicamente esas leyes fueron sancionadas en procura de mejorar las condiciones de trabajo de los obreros con descansos y jornadas de trabajo adecuadas

⁵⁷⁸ SURIANO, Juan (2001): “La cuestión social y el complejo...op.cit., pp. 123-147

⁵⁷⁹ Ibid., pp. 123-147

para la recuperación de sus fuerzas y su esparcimiento. En algunos casos, como la jornada de los trabajadores de hospitales, constituyeron una reivindicación nacida de los propios trabajadores. En otros, esa vinculación no fue tan clara. Es necesario, por tanto, indagar más en profundidad las razones que llevaron a los dirigentes políticos a dar forma a nuevas instituciones de intervención estatal en el mercado de trabajo.

Uno de los ámbitos donde el Estado avanzó contundentemente en los años treinta, como han mostrado otros autores, fue en la mediación de los conflictos laborales.⁵⁸⁰ En algunos casos, estas políticas fueron entendidas como resultado de la creciente conflictividad social. Así, para Roberto Korzeniewicz la ola de huelgas que se produjeron a mediados de la década del treinta constituyó una muestra que los trabajadores estaban alcanzando formas de organización y de acción de alcance sectorial, por medio de las cuales procuraron obtener la mediación del Estado a favor de sus demandas. Estos cambios condujeron a los empresarios y a las autoridades estatales a propiciar una mayor regulación formal de las relaciones capital-trabajo.⁵⁸¹

En el caso de Córdoba, la intervención estatal en los conflictos laborales fue modificándose con los años en la medida en que el uso de la represión fue perdiendo legitimidad y se fue consolidando la alternativa de arbitrar dichos conflictos. De hecho, la alternativa se encontraba legislada dentro del articulado de la ley orgánica 2385 de la Oficina del Trabajo de 1914. En la misma, se propuso la formación de un Consejo del Trabajo conformado por las partes, obrero y patronal.⁵⁸² Así, a poco de asumir el gobierno militar, el nuevo director de la Oficina del Trabajo, el Dr. Rietti, exhortó a los empresarios a no generar rozamientos con los obreros, proponiendo que en los casos en que se produjeran concurrieran a la Oficina del Trabajo, donde se solucionarían por medio de tribunales mixtos y de arbitraje.⁵⁸³ Días después de esa declaración, dos delegaciones se presentaron ante el director: los obreros panaderos por quejas por las violaciones a la ley de trabajo nocturno en las panaderías y los obreros ladrilleros por incumplimiento del pliego de condiciones que habían firmado. La posición del director de la Oficina fue que las reclamaciones se resolviesen sin conflictos: “[...] *contemplando los intereses en cuestión y procurando se eviten conflictos que paralicen*

⁵⁸⁰GAUDIO, Ricardo; PILONE, Jorge (1983): “El desarrollo de la negociación...op.cit., pp. 255- 286; GAUDIO, Ricardo; PILONE, Jorge (1984): “El Estado y relaciones laborales...op.cit., pp. 235- 273; HOROWITZ, Joel (1984): “Ideologías sindicales y políticas..., op.cit, pp. 276-296; KORZENIEWICZ, Roberto P. (1993): “Las vísperas del peronismo...op.cit., pp. 323-354.

⁵⁸¹ KORZENIEWICZ, Roberto P. (1993): “Las vísperas del peronismo..., op.cit., pp. 323-324.

⁵⁸² DESPOTÍN, Luis (1934): *Legislación obrera-Previsión social. Provincia de Córdoba (leyes-decretos y resoluciones en vigencia)*, Publicación Oficial, Córdoba, p. 45.

⁵⁸³ Los Principios, 8/10/30, p. 2.

la actividad del gremio.” Por ello propuso realizar una reunión entre la oficina, los patrones y los obreros.⁵⁸⁴

De hecho, para los dirigentes demócratas era necesario legislar sobre esta forma de dirimir los conflictos con el propósito de eliminar la perturbación de las huelgas. En 1932, el poder ejecutivo presentó un proyecto de ley de conciliación y arbitraje. Según el mismo, éstos eran órganos eficaces de interpretación y aplicación de las leyes de protección obrera y de prevención de los conflictos entre el capital y el trabajo. El poder ejecutivo señalaba sobre las relaciones obrero patronales y el Estado: “[...] *los tribunales proyectados, por su composición y colaboración, sobre bases de justicia, entre fuerzas que se complementan. Los representantes de los intereses obreros, de una parte, y de otra, los de los patrones, y en centro, guardando la máxima equidistancia, orientando la deliberación, evitando posibles desviaciones, el representante del Estado.*”⁵⁸⁵ La incompreensión era la raíz de los conflictos sociales y era solucionable por la conciliación porque era posible la armonía entre las fuerzas.

El procedimiento a seguir era comunicar, en forma obligatoria, en 48 horas de la iniciación de un conflicto y solicitar la conciliación a la Oficina del Trabajo. Notificadas las partes de las razones del problema, se formaba un Consejo del Trabajo conformado por representantes obreros y patronales.⁵⁸⁶

El propósito de constituir un mecanismo de control de las huelgas subyacía entonces a la ley. Esto es evidente si tenemos en cuenta que el punto más importante de modificación del proyecto del poder ejecutivo fue el que determinó la opcionalidad del tribunal arbitral, eliminando su obligatoriedad. El promotor de ese cambio fue el senador socialista, Arturo Orgaz, quien lo justificó en que el arbitraje obligatorio en la situación en la que se encontraban los conflictos entre el capital y el trabajo significaría “[...] *el desconocimiento de la actividad libre de los sindicatos o gremios obreros.*” Así, se protegía el derecho a huelga y se evitaban las arbitrariedades de los gobiernos conservadores dado que señalaba: “*La conciliación, usada inteligentemente, por un gobierno que se interese de manera sincera en la justa y equitativa solución de los conflictos de los trabajadores, puede ser un instrumento eficacísimo...[...]Entonces, el tribunal de arbitraje [...] será un tribunal facultativo y tendrá esta virtud: que no violentará recelosas sospechas, o temores de parte de los elementos trabajadores, que*

⁵⁸⁴ Los Principios, 10/10/30, p. 10.

⁵⁸⁵ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Córdoba, 21/7/32, pp. 620-621.

⁵⁸⁶ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Córdoba, 21/7/32, pp. 623-625.

es la parte que generalmente está más alejada del gobierno, y que por eso cree siempre ver el peligro de que se desnaturalizada una situación de lucha que se presenta, o que se ha creado.”⁵⁸⁷ Incluso, la posición de los trabajadores era la misma. En este sentido, en agosto, la Unión Obrera local y la provincial, presididos por los comunistas, hacían un llamado a todos los trabajadores para oponerse al “[...] *proyecto reaccionario del gobierno demócrata poniendo fuera de la ley las huelgas y estableciendo el arbitraje obligatorio.*”⁵⁸⁸ Esto condice con lo sucedido en 1932, cuando los obreros ladrilleros se rehusaron a la mediación del director de la oficina dado que según sus delegados “[...] *únicamente entre patrones y trabajadores se puede llegar a una solución del conflicto.*”⁵⁸⁹

La ley implicó el reconocimiento del derecho de agremiación, dado que su desarrollo condicionaba el funcionamiento de los tribunales y consejo, y la legalización de las huelgas. Pero a la vez fue pensada como un mecanismo de control interno de los sindicatos. Así, propugnaba por eliminar de los cuadros los elementos extraños, entendidos como agitadores o gremialistas profesionales, en especial los comunistas: *“El mayor peligro, para las propias reivindicaciones obreras, lo ofrece a veces la acción perturbadora de los que no buscan la evolución democrática de las condiciones sociales, sino la guerra sangrienta de clases y que se infiltran en las asociaciones gremiales, no para orientarlas en defensa de intereses legítimos, sino para precipitarlas en la violencia estéril.*”⁵⁹⁰ Esta posición se estableció más claramente en el decreto reglamentario de la ley. En el mismo, se dispuso que el consejo de conciliación debía ser integrado por obreros con un mínimo de seis meses de antigüedad en la empresa o fábrica que estuviera involucrada en el conflicto. Tampoco podían integrarlo los obreros o fabricantes condenados con sentencia firme por delitos contra la libertad de trabajo en caso de huelga, por delitos contra la propiedad o fraude u otros actos de perturbación del orden público, contra la seguridad de la nación, los poderes públicos y el orden constitucional.⁵⁹¹

Al asumir el nuevo gobierno radical no se dieron modificaciones substanciales en las tendencias gubernamentales. Se legitimaron las huelgas como un derecho de los trabajadores y se señaló que era necesario que se las evitase por medio de leyes y

⁵⁸⁷ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Córdoba, 18-19/8/32, p. 856.

⁵⁸⁸ AMUCHASTEGUI, Daniel Darío (1986): *Gobierno y oposición...* op.cit, p. 10.

⁵⁸⁹ A.G.P.C., Ministerio de Hacienda, Tomo 8, año 1932, 28/6/32, fs. 82 r.

⁵⁹⁰ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Córdoba, 21/7/32, p. 622.

⁵⁹¹ Boletín Oficial de la Provincia de Córdoba, 7/9/33, dto. 14834 B, p. 3419.

dispositivos que las previnieran. A su vez, se destacó la necesidad de avanzar en la legislación ampliando la regulación estatal de la actividad gremial. Así se señalaba que la ley de conciliación debía modificarse, volviéndola obligatoria y sancionando, también, penas para el incumplimiento de los convenios colectivos. En la memoria de la oficina de 1937 se señalaba que “[...] *es imprescindible la creación de una oficina especializada, que lleve el control de la acción gremial de patronos y obreros, centralizando, coordinando y sistematizando la gestión conciliatoria propia de la repartición en los conflictos colectivos, con todas las bondades propias de la división del trabajo.*”⁵⁹²

En las sesiones extraordinarias de 1937, el poder ejecutivo radical presentó dos proyectos, uno de modificación de la ley de conciliación y arbitraje y otra de reglamentación de las asociaciones profesionales. Por el primero, se establecieron las distintas disposiciones de los consejos, la participación de un delegado gremial con voz pero sin voto para equilibrar la situación de los obreros frente a los patronos que podían ser asesorados. Además, se establecían requisitos para formar parte de los consejos, semejantes al decreto reglamentario de la ley de 1933; también, se crearon penalidades por el incumplimiento de los acuerdos y finalmente, limitaba al DPT la jurisdicción sobre los conflictos laborales. En lo que hace a la reglamentación de las asociaciones profesionales, se establecían condiciones para su organización, estatutos, comisiones directivas y nómina de socios. Para formar parte de una asociación, había que pertenecer a esa profesión y no se podía obligar a los individuos a asociarse a la misma. Sin embargo, ninguno de los dos proyectos fue tratado. En 1939, en oportunidad de discutirse la ley orgánica del DPT, el diputado de la Torre Peña señaló sobre el proyecto de asociaciones profesionales: “[...] *porque es asombroso que este Poder Ejecutivo nos haya mandado un proyecto de ley de reglamentación de los gremios, de corte fascista; un proyecto de ley que es la negación absoluta del sindicato, un proyecto de ley que establece el sindicato controlado por el Estado.*”⁵⁹³

En lo que hace a la práctica concreta de la conciliación, el primer conflicto dirimido por la nueva institución fue una huelga de obreros panaderos de 1934. Los obreros presentaron un pliego de condiciones. A falta de respuestas por parte de los patronos, decidieron iniciar una huelga. Aguirre Cámara intervino en el conflicto citando en la sede policial a los patronos y a los obreros tratando de explicarles los

⁵⁹² Los Principios, 25/5/38, p. 17.

⁵⁹³ Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 16/5/39, p. 112.

alcances de la nueva ley de conciliación. El funcionario solicitó a los obreros que levantaran la huelga y que conformaran una comisión de tres obreros y tres patronos junto a un delegado de la oficina. A partir de la conciliación, se conformó un pliego de condiciones que implicó el aumento de los sueldos como así también del pan.⁵⁹⁴

A lo largo de la década, estas prácticas de conciliación de los conflictos laborales se fueron consolidando entre los mismos trabajadores. En octubre de 1936, se organizó un congreso sindical obrero en Córdoba con 129 delegados de 96 agrupaciones convocados por el Comité pro Unidad Obrera.⁵⁹⁵ En el marco de dicho congreso el dirigente socialista, Avila, ex diputado provincial, señaló: *“Las largas deliberaciones sostenidas en dos días, han servido para demostrar a la masa trabajadora en general, que era imprescindible abandonar definitivamente, la tradición de lucha anti estatal en la que habían embarcado los dirigentes anteriores, pues ese método de lucha, no era adecuado a la realidad social que se ha operado en nuestro país en general y en la provincia en particular. Ha sido pues, el antiguo método de lucha –nos dice Avila, una posición errónea a que nos llevaron los ideólogos poco comprensivos de la realidad social y económica que debían enfrentar.*

*La nueva orientación, asume en esta hora la clase obrera, para conquistar sus reivindicaciones, no implica en manera alguna un renunciamiento, en su lucha contra el capital, sino que por el contrario, trata de encauzar esa lucha, ese combate, por otros medios más en consonancia con la realidad social, referentes a los problemas económicos y sociales de la actualidad. En una palabra, -agrega- encontrar medios más viables para conquistar las mejoras que ha preconizado la masa obrera, en todas las circunstancias en su lucha contra el capital, para elevar en esa forma su “standard” de vida.”*⁵⁹⁶ Pero no sólo los socialistas propugnaron por un acercamiento con el gobierno. Los gremios de la construcción, en su mayoría comunistas, participaron de los consejos e hicieron partícipe al Estado de los conflictos.

Si bien la conciliación constituyó paulatinamente un medio de resolución de la conflictividad social, uno de los problemas subyacentes constituyó la carencia de mecanismos de control para hacerlos cumplir.

Otro aspecto de la cuestión que estamos tratando fue el de los usos políticos de la legislación obrera, elemento causal de las iniciativas intervencionistas de los

⁵⁹⁴ Los Principios, 14/5/34, p. 2; Los Principios, 15/4/34, p. 3; La Voz del Interior, 16/5/34, p. 6.

⁵⁹⁵ La Voz del Interior, 26/10/36, p. 7

⁵⁹⁶ La Voz del Interior, 27/10/36, p. 12.

dirigentes políticos. La incorporación de este problema dentro de la historia social constituye un caso paradigmático de la interacción entre historia social e historia política en el campo historiográfico de las últimas décadas; una expresión elocuente de que la historia social no es el estudio de una larga duración despolitizada, sino, el estudio de la sociedad y de las formas en que el poder circula en las relaciones sociales. Concretamente, en el período en estudio la regulación social se convirtió en un campo de disputas y enfrentamientos entre demócratas, radicales y socialistas.

En 1933, al tratarse el proyecto de Conciliación y Arbitraje, la cuestión de fondo que se dirimió era quién llevaba a cabo las iniciativas de protección obrera, si los socialistas o los demócratas. Al debatirse la ley, los diputados demócratas destacaban la importancia de su sanción en la medida en que estaba incorporada en su plataforma política. El diputado socialista Guevara señalaba, en cambio, que el apresuramiento no tenía justificativo porque no era reclamada por los trabajadores. Además, explicó que ese tipo de legislación siempre había sido promovida por los sectores conservadores porque era un medio para restringir la libertad sindical de los trabajadores.⁵⁹⁷ En estas discusiones, adquirió publicidad la conexión entre legislación obrera y política partidaria. La posición del PD en ese sentido era legitimar su posición en tanto partido que había gestado la casi totalidad de las leyes obreras en la provincia de Córdoba. En respuesta a las acusaciones de los socialistas, de sólo perseguir con la política laboral fines electoralistas, Aguirre Cámara aclaró en un discurso sin ambigüedades: *“El sufragio libre dio a la clase trabajadora el instrumento para hacer sentir su voz y obtener las reformas y mejoras que las circunstancias exigían. Cuando la clase trabajadora no votaba, cuando el voto existía sólo simulado, esos problemas no estaban sobre el tapete, no preocupaban a los partidos ni líderes políticos. Consecuencia siempre y lógica: el sufragio universal, contra el que tanto se grita en estos momentos, y contra el que se alzan organizaciones armadas; el sufragio universal contra el que no ha quedado improprio por lanzarse; el sufragio universal, en el que van perdiendo la fe tantos hombres, aun dentro de nuestro partido, señor presidente; el sufragio universal ha tenido como consecuencia y seguirá teniéndola: la liberación de la clase trabajadora. El día que el sufragio universal desaparezca, difícilmente sus intereses serán contemplados por los partidos políticos. De ahí por qué en el seno del*

⁵⁹⁷ Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 20/6/33, p. 365.

partido demócrata existe una poderosa corriente tendiente a mantener intangible las conquistas democráticas alcanzadas hasta este momento.”⁵⁹⁸

Nuevamente, al tratarse el proyecto de presupuesto para 1935 los socialistas señalaban el juego político del PD. Ávila, diputado socialista y dirigente gremial de importancia durante la década señaló: “[...] sé que se trata de hombres que militan en un partido político de organización aparentemente democrática y que los elementos que lo componen pertenecen a los distintos grupos sociales en que se divide el actual régimen imperante. Y, por lo tanto, la política social y económica que deben desarrollar tiene forzosamente que contemplar en general esos heterogéneos intereses; pero dentro de eso mismo, dando preeminencia a los intereses de la clase capitalista, que es la que en verdad dirige y predomina, dentro de la vida partidaria y ejerce el mando del poder público. Como socialista debo anotar este punto de vista y agregar que el partido gobernante, para servir mejor los intereses de la clase capitalista, también realiza su política de aparente beneficio para la clase trabajadora, porque, evidentemente, no puede prescindir del concurso electoral de la misma para llegar al poder político y mantenerse en él.”⁵⁹⁹

Al asumir el radicalismo al gobierno provincial e impulsar medidas de apoyo a los trabajadores, nuevamente se pusieron en discusión estos problemas. Los demócratas se legitimaron por haber sancionado efectivamente la legislación obrera de la provincia y los radicales por haberla impulsado a nivel nacional. Cada vez que un diputado radical acusaba a un demócrata de reprimir a los obreros durante los gobiernos de su partido, éstos atacaban directamente al grupo gobernante por haber reprimido a los obreros del molino Letizia bajo el ministerio de Sabattini⁶⁰⁰ y por la forma en que se resolvieron los conflictos obreros de San Francisco en 1929 y el de los tranviarios por Garzón Agulla en 1930.⁶⁰¹ En 1941, en una interpelación por incumplimiento de las leyes laborales en la provincia, un ministro radical destacó: “Aquí mismo en Córdoba, hemos presenciado a muchedumbres obreras tratadas violentamente por la policía, felizmente, no en épocas de gobiernos radicales, sino en épocas de gobiernos demócratas, representativos de intereses políticos de las clases conservadoras.

En la República, hay dos gran de partidos políticos, que desde el primer momento y en todo instante, se han colocado del lado del humilde, se han colocado del

⁵⁹⁸ Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 20/6/33, p. 378.

⁵⁹⁹ Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 20/12/34, p. 1421.

⁶⁰⁰ Los Principios, 17/4/35, p. 3.

⁶⁰¹ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Córdoba, 30/5/41, p. 273.

lado del trabajador. Esos partidos políticos son: el socialismo en la Capital Federal y el partido radical en la totalidad de la República.”⁶⁰²

Otro indicador de la importancia que adquirió la regulación estatal en lo social fue su inclusión en las directivas programáticas de los partidos. En 1937, en el partido demócrata se trató la posible incorporación de cuestiones sociales y económicas en su carta orgánica, como el salario, la vivienda, el bien de familia y la educación.⁶⁰³ En el caso del radicalismo, del Castillo, al discutir un proyecto de resolución sobre el conflicto tranviario, señalaba sobre las nuevas direcciones que estaba tomando el radicalismo: *“Quiero que mi partido, el partido de la Unión Cívica Radical que ha pregonado en todas las tribunas, en todas las calles, que ha ido no hace mucho hasta la misma revolución para defender conceptos políticos, hoy dúctil en su mentalidad contemple las nuevas situaciones que nos traen los conceptos sociales modernos, los nuevos valores sociales. No podemos ya entregarnos a los viejos conceptos de la reparación, no podemos ya entregarnos a discutir qué hicieron los viejos partidos, porque sabemos que en la misión histórica cada uno cumple, con su rol, errado o no, [...] Quiero que mi partido realmente acepte la política obrera; no la política obrera del cuarto oscuro o las declaraciones siempre románticas de las tribunas, sino la política obrera efectiva a base de estudio [sic] y discusión.”*⁶⁰⁴ Como se desprende de los discursos y prácticas, los usos de la cuestión obrera en el campo de la competencia política constituyen un elemento que explica, en parte, el avance del Estado provincial en los años treinta en la regulación de las relaciones sociales.

Pero la vinculación del Estado en la cuestión obrera asumió distintos matices según las filiaciones políticas. Para los liberales como Aguirre Cámara e incluso para los sectores católicos sociales, el Estado constituía un árbitro imparcial de las relaciones sociales. El gobierno debía respetar tanto el derecho a la huelga como la libertad de trabajo.⁶⁰⁵ En el periódico Los Principios se afirmaba: *“Estamos cansados de repetir el concepto fundamental: no hay derecho sin su correlativo deber. Cierto, muy cierto, que los obreros deben ser atendidos y mejorados, sobre todo en algunos gremios y que hay que propender a elevar la condición general de vida del hombre; pero todo esto puede y debe hacerse sin detrimento de nadie. De lo contrario la “justicia” se transformaría*

⁶⁰² Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Córdoba, 30/5/41, p. 250.

⁶⁰³ Los Principios, 23/10/37, p. 2.

⁶⁰⁴ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Córdoba, 10/6/30, p. 247.

⁶⁰⁵ Los Principios, 23/6/36, p. 2.

en arbitrariedad.”⁶⁰⁶ En definitiva, el gobierno sancionaba el derecho a la agremiación, a la huelga y disponía los canales por los cuales los conflictos laborales se mediaban por el Estado. De todos modos, en ese proceso de fuertes construcciones políticas, los demócratas propusieron conformar una arena supuestamente neutral en la cual patrones y obreros podían conciliar sus intereses.

A partir de la administración radical, el gobierno tomó una posición obrerista que implicó una diferencia sustancial en el tratamiento de la cuestión obrera. Producto de este posicionamiento, Sabattini fue acusado de comunista, de demagogo, para quien únicamente existían los obreros. Pero, para los radicales sabattinistas esto suponía una nueva concepción acerca de la posición del Estado en las relaciones sociales, producto de la asimetría entre el obrero y el capital. En definitiva, el Estado debía asistir y proteger a los trabajadores en esa relación desigual.

En 1936, al tratarse en la cámara de diputados la ley orgánica del DPT, Antonio de la Rúa, explicó claramente la desigualdad del contrato de trabajo: “[...] *el codificador partió de la hipótesis -falsa desde luego- de que aquel que ofrecía el esfuerzo de su músculo para ganarse el sustento, como aquel otro que pagaba por ese esfuerzo un precio o salario, estaban exactamente en las mismas condiciones de libertad para aceptar las propuestas respectivas [...] El patrono puede esperar tranquilamente que la desocupación y la miseria hagan bajar el nivel de los salarios, mientras el obrero tiene urgencia en obtener ese salario, mísero a veces, para asegurar su sustento. De allí que puede muy bien afirmarse que la libertad de contratar para el obrero es prácticamente la libertad de morirse de hambre.*” Según el diputado, el interés del Estado era que el individuo, célula originaria, no degenerara la especie.⁶⁰⁷

La implementación de esta perspectiva de las políticas laborales se manifestó en una labor más intensiva de la Oficina del Trabajo en el cumplimiento de las leyes laborales. Asimismo, constituyó la base sobre la que el nuevo gobierno también intentó legislar para mejorar las condiciones de vida de trabajadores marginales. Ese fue el caso de los trabajadores domésticos y el trabajo a domicilio. La regulación de éste último, alcanzó un consenso muy importante. Varios proyectos fueron presentados a lo largo de los años treinta que intentaron regular las condiciones misérrimas de contratación de las costureras a domicilio. Incluso existió una fuerte acción en procura de lo mismo por parte de la Acción Católica, con su sindicato católico de costureras que tomaba como

⁶⁰⁶ Los Principios, 21/5/36, p. 2.

⁶⁰⁷ Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 23/11/36, p. 1360.

ejemplo la acción de Monseñor de Andrea en Buenos Aires y el sindicato de sastres y costureras. Sin embargo, el carácter marginal del gremio, en su mayoría conformado por mujeres, coadyuvaron a que no se alcanzaran medidas concretas por parte del gobierno radical.

Estas cuestiones, a su vez, explican cómo en los hechos las nuevas instituciones fueron incorporadas dificultosamente a las relaciones sociales. Así, su puesta en práctica inició un largo proceso de complejas negociaciones. Tres factores condicionaron su trayectoria. En primer lugar, la oposición de los patrones que se veían afectados; en segundo lugar, la incipiente organización sindical y las consecuencias de las coyunturas económicas en el mercado de trabajo que repercutían en la capacidad de expresión de los reclamos laborales; finalmente, la dificultad estatal en sentar las bases estructurales que permitieran un efectivo cumplimiento de la legislación existente.

En 1939, se presentó un proyecto de apertura y cierre uniforme del comercio. Según el mensaje del poder ejecutivo, se proyectaba un mejor contralor del DPT sobre la jornada legal de trabajo, la regulación de las condiciones de laborales del comercio local y la eliminación de competencia desleal entre negocios, producida por la extensión excesiva de los horarios de apertura y cierre.⁶⁰⁸ Una ley en la que se entrecruzaba la problemática de las estructuras estatales y sus posibilidades de efectuar el contralor de la legislación y el propósito de mejorar las condiciones de trabajo. Sin embargo, la misma complejidad de los problemas que se yuxtapusieron tuvo para la dirigencia política una repercusión directa en su posibilidad de estructuración e implementación de la nueva legislación. En 1941, al tratar la ley, el ministro de gobierno señaló que el Estado debía ser cauteloso de los intereses sociales al aplicar la legislación laboral. Consideraba que la leyes del trabajo eran normas especiales: “[...] *hay que tener en cuenta que el derecho obrero, no es un derecho exclusivamente jurídico; es un derecho de contenido esencialmente económico y de solidaridad humanitaria [...] a esas leyes el Poder Ejecutivo debe hacerlas vivir en la realidad, teniendo en cuenta las circunstancias que presentan en la economía de los pueblos.*”⁶⁰⁹ El senador de la Torre Peña destacó lo contradictorio del razonamiento: “*Me ha extrañado la teoría sustentada por el señor Ministro de Gobierno cuando dice que las leyes del trabajo no deben ser cumplidas con la rigidez de las normas jurídicas; que es otro estilo de ley [...] todas las*

⁶⁰⁸ Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 21/8/39, p. 723.

⁶⁰⁹ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Córdoba, 30/5/41, p. 254.

*leyes son para cumplirlas [...]”*⁶¹⁰ Los distintos factores que se superponían condicionaron las iniciativas políticas de legislación laboral. En ese sentido, la sola sanción de las leyes no implicó que efectivamente éstas regularan las relaciones en el mercado de trabajo.

Así, a pocos meses de la promulgación de la ley, el poder ejecutivo elevó un proyecto de reformas en el que se establecieron horarios más prolongados. La justificación del mismo nacía de la búsqueda de conciliar los intereses de los comerciantes y los centros de empleados de comercio de la provincia. El mensaje del poder ejecutivo señalaba: *“Dichas presentaciones tan opuestas entre sí, dieron lugar a tramitaciones en el que el Poder Ejecutivo procuró llegar al justo equilibrio de los intereses y derechos de patronos y empleados mediante soluciones equitativas, legales y conciliatorias.”*⁶¹¹ De ese modo, la legislación obrera fue objeto de intereses encontrados y los políticos respondieron buscando regular los conflictos para que no tuvieran efectos políticos adversos.

Esto fue resultado en parte de la presión de los comerciantes que alcanzaron un fuerte grado de organización en entidades como la Bolsa de Comercio, el Centro Comercial, Centro de Almaceneros Mayoristas y el de Minoristas. Estas corporaciones en general fundamentaron su oposición en que las leyes generaban condiciones desiguales de competencia, entre los comercios que cumplían la normativa, los que no lo hacían y los que tenían excepciones reglamentarias. Pero las críticas podían llegar más lejos cuando la situación lo ameritaba. En el marco de los conflictos contra la legislación laboral incluso sostuvieron una posición contraria a la injerencia estatal en la libertad de trabajo. En el contexto de aplicación de la ley de cierre un comerciante de la calle San Martín, la más importante vía comercial de la ciudad, Leonardo Gómez, señalaba: *“Con esta implantación de horarios obligatorios dejamos de ser jefes de nuestros establecimientos y nos convierten en entes militarizados, por cuanto no dependemos de nuestra voluntad, sino de quienes nos manejan a su gusto y paladar. Estas leyes no tiene en cuenta que el comercio y la industria son la fuente de riqueza y grandeza de los pueblos.”*⁶¹²

Otra de las quejas frente al establecimiento de las leyes laborales era el recargo en los costos de producción; eso fue evidente para el caso de la ley de sábado inglés.

⁶¹⁰ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Córdoba, 30/5/41, p.274.

⁶¹¹ Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 21/12/40, p. 1480.

⁶¹² Los Principios, 25/8/39, p. 4.

Minetti señalaba que la aplicación de la nueva ley tendría como consecuencia una posición desigual en la competencia por los precios de la harina: *“Para los molinos de Santa Fé no rige la obligación del descanso en el sábado en cuanto a los trabajos de molienda, y como la ley allí no impone la obligación de pagar horas de trabajos que no se efectúan, resulta que tienen sobre los industriales de Córdoba una ventaja que puede apreciarse en un porcentaje no inferior a un 10% por lo menos.”*⁶¹³

A poco de promulgarse la ley de apertura y cierre uniforme del comercio se les solicitó a distintas entidades su cooperación frente al problema de la desocupación. La oportunidad fue usada por los comerciantes para expresar su oposición a la ley sancionada. El Centro Comercial, en su resistencia corporativa, destacaba que la ley sancionada potenciaba la desocupación. Además, señalaba que este fenómeno no era sólo producto de la guerra europea sino del impacto de las leyes laborales, afirmando: *“La escasez de trabajo es debida a la falta de seguridad y garantía, que representa una legislación excesiva para el capital de las empresas comerciales e industriales, los que resultan expuestos por un exceso de legislación por una parte y por leyes genéricas o de clase por la otra, a un riesgos cierto que concluye por expropiarlos con el solo transcurso del tiempo y con independencia de la voluntad de su dueño. [...]”*⁶¹⁴

Pero la resistencia también se hizo extensiva a aspectos más cruciales desde el punto de vista social como era el trabajo de los menores: *“Es necesario, entonces, como primera medida, liberar a la actividad y capital privado de las pesadas cargas, impuestos y leyes que lo absorben, tales como la ley 11.729 y otras de interés exclusivamente burocrático como la que prohíbe el trabajo de menores de 18 años, condenándose así la predisposición al oficio y ensanchando de tal manera el camino de nuestra juventud con un plano inclinado hacia la vagancia. [...]”*

*Por último, cabe agregar que este Centro no es indiferente ni se opone al otorgamiento de mejoras obreras, siempre que ellas contemplen las posibilidades económicas y que no traben el progreso industrial del país, sino que por el contrario contribuyan y propendan a la mejor armonía que debe existir entre el capital y el trabajo, como una manera cierta de asegurar la prosperidad de la República.”*⁶¹⁵

Lo que es importante señalar es que esa fuerte oposición corporativa, llegó a transformar el cumplimiento de la legislación obrera en un espacio de negociación entre

⁶¹³ A.G.P.C., Ministerio de Hacienda, Tomo 5, año 1933, 1/33, fs. 13 v.

⁶¹⁴ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo 51, año 1940, 14/10/40, fs. 482-483.

⁶¹⁵ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo 51, año 1940, 14/10/40, fs. 482-483.

los comerciantes e industriales, los trabajadores y la dirigencia política. Pero es importante señalar que el incumplimiento de las normativas laborales no fue sólo resultado de la oposición de los patrones sino también coyunturalmente de los mismos trabajadores.

En algunos casos, éstos últimos en pos de obtener algunos beneficios exclusivamente económicos, como el mejoramiento de los salarios, negociaban las condiciones del cumplimiento de la legislación laboral, como fue el caso que del sábado inglés: *“Resulta así que el mejor aliado para la desobediencia de las leyes, es precisamente el que debía resultar beneficiado y de esta manera la función de la Oficina del Trabajo, en lo respecta al cumplimiento de las leyes provinciales, debiera ser ejercida con el maximum de celo.”* Efectivamente, en los comercios se violaba en forma fragante la ley de sábado inglés por la aceptación de los trabajadores y la inacción del gobierno: *“Sucede en muchas casas importantes por sus apariencias, que se ha subsanado la “inconveniencia” financiera del “Sábado Inglés”, mediante una simple operación que se reduce a descontar al personal, la parte del sueldo o jornal correspondiente al medio día que le acuerda la ley de reciente sanción. En otras se ha puesto en práctica el aumento de las horas diarias de labor, para compensar el pago del medio día del sábado.”*⁶¹⁶

Pero en la medida en que las organizaciones obreras se fueron consolidando y obteniendo mayores logros en sus reivindicaciones fueron incorporando las leyes laborales dentro los pliegos de condiciones. Para 1942 en la memoria del DPT se describía que habían aumentado los pedidos de intervención en los conflictos del trabajo: *“Motivan los pedidos de referencia, por una parte la actual situación económica y por otra el conocimiento paulatino de la legislación obrera y de previsión social. Los grupos obreros acusan sobre este particular un conocimiento mas amplio de los derechos que les acuerdan[sic] las leyes, y por ello ante la infracción de algunas de sus normas solicitan la intervención de este organismo, que a través de una labor seria y justiciera se ha prestigiado ante los mismos.”*⁶¹⁷

De todos modos, durante el período, si bien se dio una ampliación del *corpus* legislativo laboral y un mayor cumplimiento de las leyes existentes, la legislación laboral constituyó todavía un campo de negociación y conflictos entre trabajadores, patrones y Estado.

⁶¹⁶ La Voz del Interior, 15/6/33, p. 3.

⁶¹⁷ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo 43, año 1942, fs. 67 r.

En síntesis, en la etapa estudiada, se dio un proceso de regulación creciente del Estado en el mercado de trabajo. Pero no constituyó un proceso lineal sino que existieron avances y retrocesos, producto de una variada gama de condicionamientos. La creciente intervención del Estado fue una respuesta a la cuestión obrera, a la desprotección de los trabajadores en el mercado y a los intereses electoralistas.

Un cambio importante se produjo a partir del radicalismo sabattinista cuando se reclamó que el Estado no fuera una arena neutral en la resolución de los conflictos sino que propendiera a favorecer a los más desprotegidos dentro de las relaciones laborales. En la práctica esto implicó un mayor control del gobierno en el cumplimiento de las leyes existentes y los intentos de ampliar las leyes sociales a nuevas áreas, especialmente los de trabajadores más marginales, como el servicio doméstico y el trabajo a domicilio. Sin embargo, en la práctica concreta las tensiones delineadas condicionaron los avances del Estado.

La intervención estatal en el mercado de alimentos

Otra de las formas de resolución de las situaciones de desafiliación y vulnerabilidad social es la regulación estatal de las relaciones entre los actores y el mercado. Una acción que supone que los poderes públicos intervienen mejorando el acceso de los individuos y grupos sociales a bienes considerados necesarios para la existencia en un determinado contexto histórico.⁶¹⁸ En el caso del mercado de alimentos, la intervención pública se articuló alrededor de dos ejes. Por un lado, las acciones destinadas a asegurar la calidad e higiene de los alimentos, velando por la salud y, por el otro, las medidas sobre los precios de los productos y las posibilidades de los sectores de menores ingresos de acceder a los mismos.

En Córdoba, se dio una temprana incursión del Estado sobre el mercado de alimentos a través de la regulación de las condiciones de comercialización, la política impositiva e incluso se pusieron en práctica medidas coyunturales como el establecimiento de ferias francas y la producción de pan y la venta de carne.⁶¹⁹ En esta parte, nos interesa analizar los rasgos de la intervención entre 1930 y 1943, delineado sus características, cambios y permanencias, con un énfasis particular en las relaciones

⁶¹⁸ MEIL LANDWERLIN, Gerardo (1998): "Política social comparada", en ALEMÁN BRACHO, Carmen; GARCÉS FERRER, Jorge (coords.), *Política Social*, Mc Graw Hill, España, pp.133-153.

⁶¹⁹ REMEDI Fernando (1998): *Los secretos de la olla...* op.cit.

de negociación y conflicto entre el Estado -provincial y municipal-, los actores del mercado y la sociedad.

A inicios de los años treinta, se desplegó una tendencia a la conformación de estructuras específicas destinadas a intervenir sobre los mercados de distintos bienes. A partir de la intervención militar de 1930, se inició una suerte de experiencia corporativista en procura de regular las condiciones del mercado. Ya en octubre de ese año a nivel nacional se formó una Junta Ejecutiva, conformada por funcionarios públicos, y una Junta Consultiva integrada por distintos representantes de la vida económica. A nivel provincial, esto se reprodujo con la constitución de la Junta Económica y el Consejo Económico. La primera tenía por función el fiel cumplimiento de las disposiciones legales y la realización de una campaña en pro del abaratamiento de los productos y el Consejo Económico, en el que participaban distintos representantes del comercio y la industria local, poseía como finalidad estudiar las causas del encarecimiento y proponer medidas.⁶²⁰ No obstante, la acción de la junta no se destacó por sus logros. Durante sus meses de existencia, solo alcanzó a establecer en forma temporaria algunos acuerdos para el precio del pan, el azúcar, la carne y la leche y organizó las ferias francas.⁶²¹

Un segundo momento en la organización de entidades estatales que actuaron sobre el encarecimiento de los productos de primera necesidad, se dio con motivo de los efectos de la segunda guerra mundial sobre el mercado local. A nivel nacional, la ley 12.591 creó una junta nacional que tenía como función reprimir el encarecimiento arbitrario de los artículos de primera necesidad. En la provincia, su delegación fue la Comisión Provincial de Control de los Abastecimientos en 1939. Pero un año después, se disolvió en medio de resonantes fracasos por disminuir el precio de la carne. En 1941, una nueva junta elaboró una lista de precios máximos de alimentos y productos de primera necesidad como los combustibles. Entre 1941 y 1942 se presentaron tres listas distintas de precios, adaptándose a lo que se suponía el encarecimiento de los productos.⁶²² Cualquier modificación en el comercio al por menor de los precios fijados en las listas debía ser multados. Una vez que la comisión provincial corroboraba la violación de los precios debía elevar un sumario a la Junta nacional, encargada de oficializar las multas.

⁶²⁰ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo 12, año 1930, 30/10/30, fs. 240-241 bis.

⁶²¹ Los Principios, 18/2/32, p. 18.

⁶²² La primera fue aprobada 11/10/41, la segunda el 18/2/42 y la tercera el 10/4/42. Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Córdoba, 15/5/42, p. 53.

Distintas razones condicionaron las posibilidades de éxito. Uno de los problemas residió en la falta de contralor en los circuitos de comercialización, donde la acción de múltiples intermediarios, encarecía los productos, como en el caso de la carne. Pero también una parte de las responsabilidades recaía en las Juntas Regulatoras que protegían a los productores y no a los consumidores.⁶²³ Las distintas experiencias a lo largo de los años treinta, dieron cuenta que las intervenciones del Estado eran superficiales y coyunturales. Como señalaban los mismos funcionarios, el control en el sector minorista no podía ser la solución. Para regular los precios debían efectuarse medidas sobre los abastecedores y las redes de comercialización. Incluso, en 1942, el presidente de la comisión local, señaló que la única forma de sostener los precios de la carne era la venta directa por parte del Estado.⁶²⁴ En realidad, la cuestión de fondo era que las políticas provinciales estuvieron limitadas por las escasas prerrogativas derivadas del poder nacional. En este sentido, el ministro de gobierno afirmaba: “[...] por ello participo del ideal de que es indispensable realizar una racional distribución de la riqueza, pero yo preguntaría al orador que formulaba este vasto ideal: ¿Puede realizarlo un legislatura provinciana, puede un gobierno de provincia transformar la organización económica para hacer la redistribución de la riqueza? No; esto excede, en su mayor parte de la jurisdicción provincial; esto en todo caso, sería tarea de las autoridades nacionales.”⁶²⁵

Estas fueron experiencias frustradas a nivel local, aunque la importancia de su existencia da cuenta de cómo entre 1930 y 1943 la intervención estatal sobre el mercado abrió un amplio camino a las políticas regulacionistas.

En el caso del municipio cordobés, éste actuó tempranamente en el mercado de alimentos buscando paliativos a la cuestión social.⁶²⁶ En este sentido, la misma Ley Orgánica Municipal de 1925, estableció que el municipio podía intervenir en el mercado para “[...] asegurar el expendio de artículos alimenticios en las mejores condiciones, [de] precio y calidad [...]”⁶²⁷ En efecto, en coyunturas críticas, como la crisis del treinta y la segunda guerra mundial, los intendentes y concejales, demócratas y

⁶²³A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo 44, año 1942, 23/9/41, fs. 591 r.

⁶²⁴A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo 44, año 1942, 11/4/42, fs. 576 v.

⁶²⁵Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Córdoba, 31/7/42, p. 538.

⁶²⁶REMEDI Fernando (1998): *Los secretos de la olla...* op.cit.; MOREYRA, Beatriz I. (2000): “Crecimiento económico y desajustes sociales...”, op.cit., pp. 275-335.

⁶²⁷[Subrayado propio] Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Córdoba, año 1925, *Leyes*, Ley Orgánica Municipal, Art. 108, inc. 16, p. 200.

radicales, intentaron intervenir evitando el encarecimiento de los productos de consumo básico.

En general, esa acción consistió en acordar precios con los locatarios de los mercados municipales para productos como el pan y la carne. Incluso, en un intento de institucionalizar las negociaciones, también, se realizaron frustradas tentativas de crear entidades mixtas de empresarios y funcionarios para regular los precios. En diciembre de 1930, se creó una comisión conformada por funcionarios y abastecedores para que estudiaran las formas de abaratar los alimentos para la población y, en especial, para la clase menesterosa de la ciudad.⁶²⁸ Si bien inicialmente se llegó a un arreglo con los abastecedores para los cortes de carne de segunda y tercera calidad, de mayor consumo popular, al avanzar en la discusión con los panaderos, los acuerdos se desbarataron.⁶²⁹ Una segunda experiencia de este tipo fue la conformación de una junta de abaratamientos en 1937, integrada por siete productores y siete consumidores presididos por el secretario de hacienda y gobierno de la municipalidad. Pero sus funciones estuvieron limitadas a estudiar y aconsejar sobre la problemática y no alcanzó ningún resultado de relevancia.⁶³⁰

Estas negociaciones fueron esporádicamente acompañadas con la intervención directa de la municipalidad en el mercado. La venta de harina a las panaderías en caso de conflictos obreros en los molinos de la ciudad,⁶³¹ la fijación de precios a través del establecimiento de puestos de venta libre de carne o la venta de pan barato fueron algunas de las medidas tomadas.⁶³² Su finalidad no fue la de constituir prácticas permanentes de intervención en el comercio y la producción, sino que funcionaron como medidas de emergencia, de corto plazo, o como mecanismos de presión en las negociaciones con intermediarios y productores.⁶³³

Otra acción que se arbitró en coyunturas críticas, pero que se institucionalizó con el tiempo, fue la apertura de ferias francas. Los feriantes, favorecidos con exenciones a los derechos municipales, se establecieron en forma rotativa en los barrios de la ciudad, abaratando los productos alimenticios.⁶³⁴ En estos puestos, el municipio mantuvo un alto poder de decisión sobre las condiciones de expendio, precios y

⁶²⁸ A.H.M.C, Boletín Municipal, N° 53, diciembre 1930, Dto. 1935, Ord. 3419, p. 97-101.

⁶²⁹ Los Principios, 17/12/30, p.7.

⁶³⁰ La Voz del Interior, 6/8/37, p.11.

⁶³¹ A.H.M.C, Boletín Municipal, N° 120, julio 1936, Dto. 4585, p. 13; La Voz del Interior, 8/4/37, p.9.

⁶³² La Voz del Interior, 8/4/37, p.9; A.H.M.C., Documentos del H.C.D, año 1939, 15/5/40, tomo A 2 122, fs. 18r.

⁶³³ Los Principios, 11/10/41, p.6; Los Principios 15/10/41, p.4.

⁶³⁴ Los Principios, 3/6/31, p.1.

ubicación.⁶³⁵ A partir de 1942, la Comisión Provincial de Abaratamiento comenzó a establecer también algunos puestos como posible mecanismo para evitar las intermediaciones que se producían en el Mercado de Abasto.⁶³⁶ Inicialmente la coexistencia de las dos ferias generó la oposición de los comerciantes por lo que se decidió su fusión. En adelante, la encargada de establecer los precios fue la Comisión, para lo que llegó a proveer a los feriantes con productos al costo. La oposición continuó y la medida, que inicialmente había producido algunos éxitos, se frustró por la fuerza de los comerciantes mayoristas. El informe de la comisión señalaba *“Concurrieron delegaciones de comerciantes municipales exponiendo quejas infundadas, tratando de evitar la intervención de la Comisión en estos asuntos, pero no encontraron el apoyo que esperaban ya que defendían solamente el lucro personal. Ante tal fracaso, los puesteros mayoristas, exigieron a los vendedores de las ferias el inmediato pago de los créditos acordados, si éstos continuaban adquiriendo productos de nuestros depósitos. Como es de imaginar, fue una medida drástica, pues todos se encontraban ligados a tales comerciantes en mayor o menor suma y la Comisión no podía abrir créditos en las ventas por un plazo de más de doce horas, o sea hasta que realizaran lo que se les proveía, mientras que en el Mercado operan a veces en forma de cuenta corriente con saldos atrasados y con arrastres de meses.”* Se argumentaba, finalmente, que lo más conveniente era que no funcionaran más las ferias provinciales. Una medida que se justificó también con que algunos productos estaban disminuyendo sus precios en el mercado, lo que no ameritaba la vigencia de las ferias provinciales.⁶³⁷

Así, las intervenciones sobre los precios en el mercado de alimentos fueron prácticas coyunturales. Si existió una acción más largo placista en los años treinta no fue a favor de los consumidores sino de los productores a través de las juntas reguladoras nacionales. En ese sentido, la intervención estatal, provincial y municipal, en procura de mejorar el acceso de los sectores de menores recursos, fueron medidas cortoplacista sin los mecanismos necesarios para regular los precios.

Otra área que debemos destacar respecto a la regulación del mercado de alimentos está relacionada con la calidad de los productos. En especial, desde el municipio, en la década del treinta, buena parte de las acciones estuvieron orientadas a regular las condiciones de higiene e intentaron evitar fraudes y adulteraciones en los

⁶³⁵ A.H.M.C., Boletín Municipal, N° 53, diciembre 1930, Dto. 1968, p.15; Boletín Municipal, N° 54, enero 1931, Dto. 2105, pp. 23-25.

⁶³⁶ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo 55, año 1941, 24/7/42, fs. 157 r.

⁶³⁷ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo 55, año 1941, 27/10/42, fs. 567.

alimentos. Con este fin, se sancionaron ordenanzas que regularon la producción y comercialización de la leche, el aceite, la carne, el café, las bebidas gaseosas, los helados, el pan; también, la venta ambulante de productos alimenticios, la higiene de los trabajadores involucrados en su manipuleo, las condiciones de expendio en carnicerías, verdulerías y ferias francas. Este paquete de ordenanzas fueron proyectadas en su mayoría por la administración del intendente demócrata Caro (1932-1936), quien hizo del tema de la higiene y la calidad de los alimentos un elemento bastante importante de su acción gubernamental. Además de estas reglamentaciones, en 1940 se crearon mercados centrales de concentración y distribución de aves y papas como un mecanismo para facilitar su inspección y mejorar el abastecimiento. En general, el eje central de estas intervenciones fue mejorar las condiciones sanitarias de la ciudad, en cuyo cuadro de morbilidad mantenían su presencia las afecciones gastrointestinales.⁶³⁸ Sin embargo, debemos señalar, que estas medidas tampoco fueron ajenas al interés por mejorar la capacidad de recaudación municipal a través de derechos de inspección, permisos y multas.

Si bien estos proyectos y ordenanzas sancionadas dan cuenta de la importancia de la alimentación en la agenda pública, los avances del Estado sobre el consumo resultaron sumamente conflictivos. La participación municipal en el mercado local de alimentos fue acogida con beneplácito en un ambiente propicio para la acción estatal en la mejora de la salud. Pero, la gravitación de sus disposiciones sobre las inversiones y ganancias de productores y comercializadores generó distintas reacciones de resistencia. Los dos fracasos más importantes, por la confrontación que generaron y la importancia de los productos que estuvieron en cuestión, fueron los de la leche y el pan. Con la sanción de la ordenanza de higienización de la leche de 1932, los productores, agrupados en la Sociedad Mutua Unión de Lecheros, exigieron que algunas disposiciones de la ordenanza, como el establecimiento de usinas pasteurizadoras, fueran derogadas.⁶³⁹ Los lecheros llegaron a exigir la intervención de la provincia en el municipio y a amenazar con la huelga. La posición de los productores fue sintetizada por el periódico Los Principios: *“La ordenanza en sí, lo hemos dicho en reiteradas ocasiones, para otra época que no sea la presente, [...] es lo ideal que en la materia podría requerirse para asegurar un buen producto desde el punto de vista de su higiene, excluyendo en absoluto la posibilidad de su adulteración. Pero los métodos y*

⁶³⁸ CELTON, Dora Estela (1992): “La mortalidad en la ciudad de Córdoba...”, op.cit., pp. 31-57.

⁶³⁹ Los Principios, 21/9/33, p.3.

procedimientos que se adoptan para arribar a tales resultados, son lógicamente caros, y significan en la práctica el fatal desequilibrio económico de la gran mayoría de los que explotan la industria, sin contar el ya recordado factor de encarecimiento en el producto, que afectaría a toda la población.”⁶⁴⁰ Finalmente, en septiembre de 1933 se suspendieron algunos de los artículos de la ordenanza.⁶⁴¹ El otro conflicto que alcanzó estado público, en 1936, fue el relativo a la sanción de la ordenanza de panificación. Entre sus disposiciones exigía determinadas condiciones edilicias para los establecimientos en los que se fabricaba y vendía pan; además, se requería que los amasados se realizaran en forma mecánica.⁶⁴² Las protestas del Centro de Industriales Panaderos fueron acompañadas por el Centro de Almaceneros y la Bolsa de Comercio,⁶⁴³ quienes se opusieron a que el municipio exigiera inversiones a los productores. Finalmente, producto de la oposición corporativa de estos actores se logró la derogación de la ordenanza.

En el caso de la provincia de Córdoba, desde el CPH se elaboró un proyecto para realizar el control de la calidad de los alimentos que se expedían en la provincia. Los decretos existentes de 1933, 1936 y 1937 establecían el control del abastecimiento de la carne, de los aceites comestibles y el contralor de la yerba mate. Pero, para los funcionarios públicos era necesario crear una repartición encargada específicamente del contralor de los alimentos que se consumían y producían en la provincia de Córdoba. No era una medida pensada específicamente para la ciudad capital sino para aquellos municipios en los que no existía autoridad encargada de la materia.⁶⁴⁴ El proyecto finalmente se presentó a las cámaras en 1941 pero no fue sancionado.⁶⁴⁵

Evidentemente, la municipalidad y la provincia realizaron durante la década varios intentos de actuar sobre el mercado de alimentos en procura de fijar condiciones de calidad y precio. Pero estas medidas, en especial las relativas al abaratamiento de los productos, resultaron conflictivas por los intereses sectoriales en juego. La conformación de juntas y comisiones mixtas, la instalación de ferias francas, la intervención en la producción o provisión de materias primas, generaron resistencias y

⁶⁴⁰ Los Principios, 31/8/33, p. 2.

⁶⁴¹ Los Principios, 3/10/33, p.2.

⁶⁴² A.H.M.C, Boletín Municipal, N° 124, noviembre 1936, Ord. 3419, p. 97-100.

⁶⁴³ A.H.M.C., Documentos del H.C.D, año 1937, tomo A 2 113, fs. 153-178r.

⁶⁴⁴ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo 45, año 1940, 25/6/40, fs. 85 r.

⁶⁴⁵ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo 45, año 1940, 1/8/41, fs. 82-104r; Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 5/8/41, pp. 487-492.

mostraron los límites de la intervención estatal sobre el mercado. En el caso del municipio, otro fuerte condicionante radicó en las precarias estructuras de inspección y de control que flexibilizaron y en algún grado anularon la efectividad de las ordenanzas. Esta situación era denunciada por los concejales socialistas frente a la multitud de ordenanzas que regulaban el mercado de alimentos: *“De modo que nosotros creemos que si hay voluntad de velar por la salud del pueblo con respecto a los alimentos que el mismo consume, deben aplicarse las ordenanzas que existen antes de estar preocupándose de amontonar ordenanzas que no sirven.”*⁶⁴⁶

En definitiva, las medidas tuvieron resultados oscilantes según la importancia de los intereses corporativos que se encontraron en cuestión y, en ese sentido, el poder público resultó débil frente a medidas dirigidas a impugnarlo. Sin embargo, algunos éxitos se alcanzaron en áreas menos conflictivas como la reglamentación del café, los helados y la exigencia de libreta sanitaria para los trabajadores, entre otras. Lo que sí se destaca de estas intervenciones es la persistente voluntad política de los grupos gobernantes por intervenir en las variables fundamentales de las condiciones de vida popular.

La regulación estatal del mercado de salud

La problemática de la intervención estatal en el mercado de salud está estrechamente relacionada con el proceso de profesionalización y el monopolio médico de la salud.⁶⁴⁷ Este proceso ha sido analizado por González Leandri desde una doble perspectiva: por un lado, el de los intentos destinados a adquirir un monopolio cognitivo, con el análisis de la institucionalización de los saberes médicos, fuente de prestigio y reconocimiento de la élite diplomada; por el otro, con el monopolio de la práctica médica.⁶⁴⁸ Estas cuestiones si bien se inician a mediados del siglo XIX no pierden su impulso en los años treinta. Así, a lo largo del período en estudio, los médicos pusieron en discusión tres cuestiones: la competencia de distintos sectores como proveedores de servicios, la consolidación de su monopolio sobre la salud y la defensa de lo que consideraban como un derecho a la autorregulación de su profesión. En este sentido, el análisis se centra en dilucidar cómo los intereses de los profesionales

⁶⁴⁶ A.H.M.C., Actas de Sesiones del H.C.D, año 1935, 26/6/35, tomo A 1 72, fs. 449r- 450 r.

⁶⁴⁷ GONZÁLEZ LEANDRI, Ricardo (2004): “Notas acerca de la profesionalización médica en Buenos Aires...op.cit., p. 220.

⁶⁴⁸ RODRÍGUEZ, María Laura (2003): “Teoría y práctica en torno a la vigilancia y disciplinamiento de la profesión médica...op.cit., p. 179.

de la salud entraron en relaciones de cooperación y conflicto con un Estado provincial que ampliaba las bases de su intervención en el problema de la salud pública, un proceso que, como hemos visto, estuvo sustentado en la incipiente reivindicación de la salud como un derecho.

A lo largo de la década, se presentaron diferentes proyectos sobre reglamentación del ejercicio de la medicina y ramas afines, como la farmacia y la odontología. Por un lado, desde el poder público, el fundamento de la reforma era la necesidad de controlar el ejercicio de las artes de curar dado que la ley existente era de finales del siglo XIX y no se adecuaba a las necesidades y complejidades que iba adquiriendo la misma. Por su parte, los mismos profesionales gestionaron en forma reiterada la necesidad de sancionar una ley que reprimiera el ejercicio ilegal y reglara las condiciones del mercado. Así, se pusieron de manifiesto intereses en común entre la corporación médica y el Estado, en el problema de la represión del ejercicio ilegal y en la concesión de los servicios públicos gratuitos para los que efectivamente no pudieran pagarlos. Pero simultáneamente, se produjeron fuertes tensiones entre un Estado que intervenía reglamentando el ejercicio profesional y el propósito del gremio médico de autodefinir sus propias normas de ejercicio.

En 1936, se presentó un proyecto del Círculo Odontológico de reglamentación de la profesión fundado en la necesidad de extirpar las prácticas ilegales. Por el mismo, se autorizaba para el ejercicio de la práctica odontológica a los egresados de universidades nacionales, a los extranjeros recibidos pero sin revalidación y los estudiantes de los últimos años de la carrera con autorización del CPH siempre que no existieran profesionales en la primera condición.⁶⁴⁹ Para 1940, los odontólogos solicitaron al Consejo de Higiene que se creara un cargo de sub-inspector odontólogo que fuera llenado por un profesional del área.⁶⁵⁰ A poco días, el Círculo dirigió una nueva nota señalando: *“La Comisión Directiva del Círculo Odontológico de Córdoba que tengo el honor de presidir ha contemplado la fiscalización del ejercicio de la odontología en la provincia, estimando que mientras el Consejo de Higiene de la Provincia no esté dotado del funcionario especializado, no podrá mantener la vigilancia indispensable para evitar el curanderismo y el charlatanismo[sic]. La realidad lo viene demostrando a través del tiempo. Es un clamor unánime de parte de todos los colegas de la Provincia en el sentido de que el Consejo de Higiene cuente en*

⁶⁴⁹ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Córdoba, 20/8/36, pp.530- 533.

⁶⁵⁰ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo 25, año 1941, 15/11/40, fs. 45.

*su seno con un Inspector Odontólogo para satisfacer la necesidad que acabo de señalar, con lo cual al mismo tiempo se haría un acto de justicia dando a esa importante repartición la representación de los odontólogos, cuya rama del arte de curar no la tiene, siendo ella la única en estas condiciones, ya que medicina y farmacia cuentan con los respectivos funcionarios.”*⁶⁵¹

El interés de los odontólogos era limitar la práctica ilegal, un objetivo que buscaba eliminar la competencia y garantizar la idoneidad para el ejercicio de la práctica. En ese sentido, la regulación estatal se consideraba necesaria. Así fruto de las iniciativas de este gremio, en 1941, la legislatura provincial votó la ley de reglamentación de la profesión del odontólogo. Por la misma, la odontología sólo podía ser ejercida por profesionales con títulos nacionales o extranjeros revalidados. Además se reguló las tareas de los mecánicos dentales y de las academias que los formaban.⁶⁵² A poco de promulgada la ley, el Círculo Odontológico de Córdoba y del Centro de la Provincia solicitaron un nuevo cargo de inspector para controlar el ejercicio ilegal,⁶⁵³ un pedido que se reiteró en 1942.⁶⁵⁴

La preocupación por el curanderismo no era solamente de los profesionales médicos, sino que el Estado, también procuraba velar por las condiciones de prestación de los servicios. En 1933, el poder ejecutivo presentó un proyecto de reglamentación de la medicina que encuadraba a los profesionales aptos para atender a la salud pública, proscribiendo la acción de los que trabajan en forma ilegal o los médicos que ejercían el charlatanismo a través de falsas promesas de curación. El proyecto, significativamente, incluyó un conjunto de normativas concordante con los intereses médicos, aunque reservó el contralor de su ejercicio al CPH. En el proyecto se señaló: *“Velando, pues, por los respetables intereses de la sociedad, por la dignificación de nuestros profesionales, someto a Vuestra ilustrada consideración, el adjunto proyecto de ley, propendiendo a que se cumplan las garantías de amparo, contra los mistificadores, los charlatanes y negociantes, para quienes la ansiedad[sic] del mercantilismo impera sobre la dignidad de diplomas universitarios prestigiosos, al par que es una aspiración unánime de todos los profesionales que son los “verdaderos tutores de la higiene y de la salud pública”*”⁶⁵⁵

⁶⁵¹ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo 25, año 1941, 24/1/41, fs. 48 r.

⁶⁵² Compilación de Leyes de la Provincia de Córdoba año 1941, Ley 3955, pp. 84- 87.

⁶⁵³ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo 38, año 1941, 12/4/41, fs. 288r.

⁶⁵⁴ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo 46, año 1942, 24/8/42, fs. 494r.

⁶⁵⁵ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Córdoba, 10/8/33, p. 362.

La reglamentación estatal de los servicios médicos fue otro interés común entre médicos y Estado, especialmente, los profesionales trataron de que los servicios médicos gratuitos, públicos o de beneficencia, fueran para aquellos que efectivamente no estuvieran en condiciones de pagarlos. El poder público, coincidió en este punto, dado que también existió un claro interés que los servicios financiados con fondos públicos fueran en auxilio de los pobres en forma exclusiva. Los historiadores han mostrado cómo efectivamente en los años treinta desde el mismo sistema de salud se reclamó un reordenamiento del esquema de servicios para eliminar curadores alternativos, delimitar las clientelas correspondientes a cada tipo de institución y el control de las prácticas que ponían en peligro el prestigio social alcanzado por la profesión.⁶⁵⁶

En 1936, el Círculo Médico presentó un proyecto de reglamentación de los establecimientos de salud que ya hemos analizado en el capítulo anterior. En el mismo se dividieron a los establecimientos en tres tipos, del Estado, de beneficencia y mixtos. Los hospitales estatales como los de beneficencia debían ser para la atención de los pobres en forma exclusiva. En los hospitales estatales esto se constataría a partir de un fichero el que se formaría con el nivel del salario, certificado de pobreza, carga familiar e impuestos. El fichero estaría a cargo de los mismos médicos. En el caso de las sociedades mutuales se solicitaba que en sus consultorios y hospitales no se atendieran a socios pudientes. Además, se pedía que los aranceles médicos fueran equivalentes a los de los consultorios particulares para los enfermos que no acreditaran su condición de pobres. Finalmente, se solicitaba que el CPH ejerciera la supervigilancia sobre todas las instituciones y sociedades mutuales que prestaran servicios médicos.⁶⁵⁷

En definitiva, se buscaba que los enfermos que podían pagar una consulta en un consultorio privado no fueran atendidos en forma gratuita en los hospitales públicos. Así el gremio médico abogó durante esos años por una mayor intervención estatal que tendiera a controlar el mercado de prestación de los servicios médicos. En junio de ese año, antes de presentar el proyecto, el Círculo Médico realizó una encuesta entre los médicos cordobeses en la que preguntó si los hospitales del Estado debían ser únicamente para pobres, si los de beneficencia podían ser pagos, si a los servicios de las sociedades mutuales debían acceder los pudientes y si se debían reenumerar los servicios

⁶⁵⁶ GARNINO, María Isabel; PERSELLO, Ana Virginia (1988): "La reformulación del mercado de atención médica...op.cit., p. 345.

⁶⁵⁷ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Córdoba, 27/8/36, p. 623.

médicos hospitalarios. Los ítems del cuestionario dieron cuenta del interés de delimitar la clientela de pacientes capaces de acceder a la medicina privada.⁶⁵⁸

Pero, como previamente se señaló, si por un lado la corporación médica tenía un claro interés en que el Estado interviniera defendiendo sus propios intereses particulares, por el otro, médicos y funcionarios públicos entraron en conflicto cuando las políticas construidas implicaron limitaciones a la libertad profesional. En 1934, Copello, diputado del partido agrario, presentó un proyecto que estableció la posesión del título como condición de ejercicio de la medicina.⁶⁵⁹ Por el mismo, además, se establecía un Consejo Médico, elegido por los mismos profesionales, que tenía como función velar por el control del ejercicio de la medicina, tratar los casos en que se violara la ética profesional, intervenir en casos de delitos contra la salud pública, elevar los sumarios por delitos cometidos e incluso proceder a la detención. El diputado señalaba: *“Esta creación encierra un principio de verdadera justicia, de una sana democracia, al dar a los profesionales, personas de cultura superior y ampliamente capacitados, facultades que de hecho le corresponden y que es hora de devolver a los mismos, derechos que son inherentes a sus propios gremios, como es el gobierno de la propia profesión.”* Así el proyecto se presentaba en oposición al que había elaborado el poder ejecutivo con anterioridad que delegaba estas funciones en el CPH.⁶⁶⁰

En 1935, se dio la reforma de la ley 1.200 especificando que en el territorio de la provincia el CPH autorizaría el ejercicio de curar a personas consideradas competentes, a una distancia de 10 km de cualquier otro profesional. La base del problema era la falta de titulados en ciertos espacios de la provincia y la habilitación de idóneos. El Círculo Médico elevó una nota al ministerio en el que criticó esta medida como curanderismo legal.⁶⁶¹ El decano de la Facultad de Medicina señaló que la medida perjudicaba el valor de los títulos universitarios. Por ello solicitaba que la ley no fuera reglamentada hasta que se reuniera el consejo directivo de la Facultad, el cual solicitaría su derogación y la sanción de una ley general del ejercicio de la medicina.⁶⁶² El ministro de gobierno demócrata, Juan Carlos Agulla, respondió que en el decreto se estipularían las

⁶⁵⁸ Los Principios, 4/6/36, p. 6.

⁶⁵⁹ Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 7/8/34, pp. 625- 629.

⁶⁶⁰ Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 7/8/34, p. 643.

⁶⁶¹ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo 25, año 1936, 28/4/36, fs. 36-37r.

⁶⁶² A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo 25, año 1936, 17/1/36, fs. 233r.

condiciones para “[...] asegurar el cumplimiento restrictivo de los beneficios que acuerda [...]”⁶⁶³

De hecho, el problema estaba relacionado no sólo con la falta de médicos en algunos espacios, sino con la falta de servicios gratuitos para los individuos que carecían de recursos. Ya, 1930, se presentó en la cámara de diputados provinciales un proyecto de “*Ejercicio de la Medicina y demás artes de Curar.*” Se establecía que todo médico que prestara asistencia gratuita a los enfermos pobres en sus consultorios privados una vez por mes quedaría exento de todo impuesto provincial o municipal, beneficio que era extensivo a los que prestaran servicios similares en hospitales u otros establecimientos gratuitos.⁶⁶⁴ En ese sentido, el proyecto se sustentaba en la necesidad de asegurar los servicios para los individuos que carecían de recursos. Pero, el sabattinismo abogó por una cuestión más profunda que profundizó las tensiones entre la corporación médica y el Estado. En 1937, el poder ejecutivo presentó un proyecto de reglamentación de la medicina por el que ésta era una “función pública social.” En consecuencia el CPH supeditaría los intereses comerciales y particulares de los profesionales a las necesidades sociales. Los profesionales debían estar inscriptos en el CPH lo que los habilitaba para ejercer en la provincia. Éste también establecería los aranceles médicos. Además, en ausencia de atención sanitaria gratuita, los médicos estaban obligados a prestar asistencia a los pobres de solemnidad como carga pública y como condición para la obtención de la licencia.⁶⁶⁵

La respuesta del Círculo Médico fue inmediata solicitando la supresión del artículo que disponía que la medicina fuera una función pública. Por el contrario, afirmaba que era una profesión liberal y sólo un servicio público cuando era proveído por el Estado, que la atención de los enfermos pobres era una cuestión vinculada con la moral de los médicos y que no podía ser objeto de legislación. También se señaló que los aranceles médicos debían ser establecidos libremente, acordándose solamente cuando no había arreglo,⁶⁶⁶ y que el CPH no podía autorizar los títulos porque sus funcionarios no habían sido designados por concurso.⁶⁶⁷

⁶⁶³ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo 40, año 1936, 31/1/36, fs. 234r.

⁶⁶⁴ Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 9/6/30, pp. 70-74.

⁶⁶⁵ Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 28/6/37, pp. 331-345.

⁶⁶⁶ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Córdoba, 17/12/37, p. 1033.

⁶⁶⁷ La Voz del Interior, 7/7/37, p. 6.

Este avance del Estado haciendo de la medicina una práctica social generó otros conflictos. En 1943, el CPH elevó un proyecto de reglamentación de las tarifas de los servicios médicos.⁶⁶⁸

La opinión del Círculo Médico fue conciliadora con algunos de sus puntos. Según la nota elevada al CPH se consideraba que los honorarios debían ser fijados en una ley general que organizara la profesión pero mientras tanto una ley parcial era de utilidad. Observaba que las tarifas eran justas, no así las tarifas máximas. Al respecto señalaba: “[...] razón que entra por mucho en la órbita de los valores éticos, y en virtud de la cual, el facultativo, consciente y responsable de su elevado ministerio, quiere y puede verse libre de una rigurosa tasación de sus servicios, como la que podría imponerse sin desmedro, en cambio, a otras artesanías o profesiones en donde es más fácil la ponderación estricta del esfuerzo y el beneficio, de acuerdo con un patrón objetivo.[...] ahí está en cada caso el decoro personal del universitario para evitar el exceso; por otra parte, la gran mayoría de los médicos, especialistas o no, que tasan sus servicios en cuotas no comunes, los prestan también en consultorios hospitalarios, adonde concurre quién no puede pagar ni poco ni mucho [...] Rebajar potencialmente en la letra de la Ley, lo que ellos pretenden con justicia en la apática sería, a nuestro criterio, desautorizar sin motivo y hasta coercer con exceso el fuero inalienable de quien ejerce una profesión liberal, soporta una responsabilidad grande, presta un servicio que se puede requerir o no, a voluntad, y sobre todo esto: goza en todo caso y por gravitación merecida, de una confianza pública y una reputación que, como valor, no tiene precio, pero sirve de base, en cambio, a su demanda retributiva.”⁶⁶⁹

En definitiva, el espíritu corporativo de la profesión médica se caracterizó por definir a su profesión como una actividad liberal, regida solamente por la ética profesional y la concepción que los médicos constituían una élite profesional. Estas características tuvieron como consecuencia que la corporación médica constituyera un obstáculo al avance del Estado sobre la regulación de la medicina con fines sociales.

En conclusión, los dirigentes políticos entre 1930 y 1943 propugnaron una mayor intervención del Estado en el mercado. Esto se expresó en la construcción institucional de nuevas funciones estatales como el mejoramiento de las condiciones de

⁶⁶⁸ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo 46, año 1942, 7/1/43, fs. 191r.

⁶⁶⁹ A.G.P.C., Ministerio de Gobierno, Tomo 46, año 1942, 31/5/43, fs. 193-194r.

trabajo, la regulación las condiciones de contratación, los precios y la calidad de los alimentos y la prestación de los servicios médicos.

En algunos campos, este avance del Estado logró concreciones importantes como en el de las relaciones laborales, donde el poder político se consolidó como un espacio de mediación de las relaciones sociales y resolución de los conflictos. Sin embargo, en otras áreas de lo social, los intentos regulacionistas chocaron con la oposición y las prácticas de distintos actores que impugnaron la intervención estatal o propugnaron porque ésta fuera en su propio beneficio. Así, si bien estaban sentadas las bases de la construcción de un Estado intervencionista, las tensiones existentes muestran que este proceso estaba lejos de resolverse en el período en estudio.

Conclusión

A lo largo de esta investigación se estudiaron las políticas sociales entre 1930 y 1943 en Córdoba, indagando sobre las formas de asistencia privada, beneficencia y mutualismo obrero y las políticas sociales del Estado municipal y provincial. Este recorrido histórico permite arribar a las siguientes conclusiones:

Entre los años treinta y comienzos de los cuarenta, se consolidó un consenso público que hizo del Estado un actor fundamental en los procesos de reproducción social. Esto significó un cambio sustancial en las concepciones de la sociedad porque implicó un abandono de los discursos que impulsaban un tratamiento liberal de lo social. Ese sustrato común de concepciones, del que participaron los sectores dirigentes, políticos, gremialistas y la Iglesia, consistió en un diagnóstico de la realidad que requería la participación del Estado en la resolución de los problemas de desafiliación social, productos de un mercado escasamente regulado.

Los políticos fueron activos gestores de dicho consenso. El reformismo social se había desarrollado durante los años veinte en Córdoba, pero para los treinta, lo social como dimensión de las políticas públicas comenzó a ser un elemento fundamental, incluso de la competencia electoral. Ese proceso alcanzó un desarrollo ineludible a partir de los gobiernos radicales de la segunda mitad de la década, durante los que se involucró definitivamente al Estado en la resolución de las problemáticas sociales y se incorporó la concepción de los derechos sociales en el discurso político y social.

En el campo de las prácticas asistenciales, el Estado se mostró en consonancia con dichas concepciones desmercantilizando algunos bienes y servicios sociales. Esto implicó la expansión de los servicios sanitarios, la generación de mecanismos para acceder a la vivienda, la asistencia al escolar pobre y a los niños en condición de abandono. Pero el proceso de construcción de políticas sociales se caracterizó por su fragmentación e inarticulación. Además, existió una marcada inadecuación entre las políticas estructuradas, sus alcances y beneficios y las necesidades a las que debieron dar respuesta.

En el ámbito específico de la regulación, el avance del Estado sobre el mercado, mejorando la posición relativa de los sujetos, obtuvo algunos éxitos en la intervención estatal en las relaciones laborales donde el poder público se consolidó como un espacio de mediación de las relaciones sociales y de resolución de los conflictos. Sin embargo, en otras áreas, como el de los alimentos y la salud, los intentos regulacionistas chocaron

con la oposición y las prácticas de distintos actores corporativos que impugnaron la intervención estatal o propugnaron porque ésta fuera en su propio beneficio. Así, si bien estaban sentadas las bases para la construcción de un Estado intervencionista, las tensiones y resistencias existentes mostraron que el proceso de estructuración de un Estado social estuvo lejos de resolverse en los años treinta.

A su vez, ese proceso de construcción de políticas estatales revistió ciertas particularidades que, puestas en una perspectiva de largo plazo, explican las características que adoptó el Estado social en la Argentina. Como hemos señalado, en la década del treinta, se comenzaron a dar cambios en las formas de conceptualizar la pobreza, con un desplazamiento, desde una concepción que la entendía como producto de circunstancias personales y resultado de decisiones individuales, hacia una concepción social de la pobreza, que era solucionable por mecanismos de solidaridad social. Sin embargo, las políticas públicas se dirigieron, predominantemente, a un sujeto de derecho construido sobre la base de la categoría de trabajador y de niñez. Los pobres, los que no estaban integrados al mercado o los que lo estaban en forma informal, dada su poca centralidad económica y política, quedaron fuera de buena parte de los beneficios estatales. En este sentido, en los años treinta, se pusieron en evidencia las tendencias particulares del Estado social en la Argentina, él que se construiría en base a una expansión de la categoría salarial por la que los derechos sociales resultaron de la posición de los individuos en el mercado y no como una derivación de la ciudadanía política.⁶⁷⁰ En este sentido, las políticas sociales en Córdoba nacieron fuertemente dependientes de contribuciones personales para la conformación de los servicios sociales y distaron, entonces, de ser una redistribución de los ingresos entre clases, un problema sumamente importante en los debates sobre las políticas sociales en la Argentina e inabordable en este trabajo.

De todos modos, los avances en la construcción del Estado social que hemos delineado demuestran que antes de los gobiernos peronistas, cuando el Estado social se consolidó en base a un compromiso entre sindicatos y Estado, compromiso sustentado en beneficios sociales a los trabajadores formales,⁶⁷¹ la trayectoria de las políticas

⁶⁷⁰ ISUANI, Ernesto Aldo (1992): “Política social y dinámica política en América Latina. ¿Nuevas respuestas para viejos problemas?”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 32, Nº 125, Bs. As., pp. 107-118; GRASSI, Estela; HINTZE, Susana; NEUFELD, María Rosa (1994): *Política sociales. Crisis...* op.cit.

⁶⁷¹ ROSS, Peter (1993): “Justicia Social: una evaluación de los logros del peronismo clásico...” op.cit., pp. 105-124; ANDRENACCI, Luciano; FALAPPA, Fernando; LVOVICH, Daniel (2004): “Acerca del Estado de Bienestar en el peronismo clásico”, en BERTRANOU, Julián; PALACIO, Juan Manuel; SERRANO, Gerardo M. (comps.), *En el país del no me acuerdo. (Des)memoria institucional e historia*

sociales daba cuenta de esa tendencia, lo que permite reevaluar los estudios sobre el peronismo clásico a la luz de los procesos de larga duración.

En efecto, durante los años en estudio, se dieron avances significativos en la estructuración de incipientes derechos sociales. No obstante, también, subsistieron permanencias e inercias en el tratamiento de la cuestión social. En Córdoba, persistió un modelo mixto de política social, en el que convivieron el asistencialismo de la sociedad civil y el del Estado, en una relación de interdependencia. Un conjunto heterogéneo y laxamente conectado de asociaciones, siguió canalizando buena parte de la atención de las necesidades sociales en la ciudad de Córdoba. Sin embargo, paulatinamente, el Estado avanzó sobre ciertos espacios a través del ejercicio de la tutela de los menores, la asistencia a los niños, la regulación de la actividad particular, un proceso que muestra los avances en la conformación del Estado social.

La construcción, contenido, forma, e implementación de las políticas sociales estatales estuvieron condicionados por las posibilidades del gasto público social. Los sectores dirigentes fueron inflexibles en la asignación del gasto, cuya direccionalidad siguió priorizando la consolidación institucional y económica del Estado. Como hemos visto, los rubros tradicionales de inversión provincial tales como los de Seguridad, Educación, Servicios de la Deuda y Obra Pública, mantuvieron una marcada importancia. En el ámbito municipal, los Servicios Generales y la Deuda fueron los rubros predominantes. En definitiva, a lo largo del período trabajado, los gastos en asistencia social no tuvieron una presencia significativa dentro de los gastos provinciales y municipales.

Esta forma de asignación del gasto público tuvo variadas consecuencias. Primero, hubo una restringida capacidad del Estado para redistribuir los ingresos. En este sentido, hubo políticas sociales destinadas a atender la salud, permitir el acceso a la vivienda, la asistencia social y algunas propuestas relativas a la previsión social. Sin embargo, los beneficios estatales distaron de satisfacer las necesidades sociales de los sectores empobrecidos, por la inadecuación entre los beneficios que el Estado concedió y los requerimientos básicos de vastos sectores de la población.

Esto condujo a que los sectores dirigentes continuaran financiando a los actores privados para la atención de la cuestión social. Los políticos, en especial el radicalismo, propiciaron un avance sobre las prácticas que desarrollaban las asociaciones de

de la política social en la Argentina, Ed. Prometeo, Bs. As; BELMARTINO, Susana (2006): “¿Estado social o Estado de Compromiso?...op.cit., pp. 111-134.

beneficencia en busca de asegurar incipientes derechos sociales, en especial el derecho a la salud. Sin embargo, desde el Estado, fundamentalmente por condicionamientos económicos, se vio la necesidad que dichas asociaciones siguieran realizando sus actividades asistenciales. De manera que antes que un desplazamiento o sustitución de la asistencia privada por el Estado, lo que hubo fueron intentos de regulación y racionalización.

Otro aspecto central de las políticas sociales estuvo relacionado con los procesos de institucionalización de estructuras estatales encargadas de las políticas sociales. A lo largo del período, se dio una fuerte complejización y jerarquización de los organismos estatales destinados al tratamiento de problemáticas sociales. Tanto el CPH como el DPT, aumentaron los espacios de su intervención y comenzaron a ser dependencias en donde se regulaban efectivamente las relaciones sociales. Sin embargo, los organismos estatales que actuaron en la instrumentación de esas políticas sociales se caracterizaron por sus dificultades en el desarrollo de sus funciones, precisamente, porque no recibieron asignaciones presupuestarias acordes con las expectativas que los dirigentes políticos y la sociedad pusieron en ellos.

En síntesis, en lo que hace a las políticas sociales en Córdoba, los años treinta y comienzos de los cuarenta, pueden caracterizarse como un período de transición. Paulatinamente, el Estado continuó y profundizó el proceso de construcción de políticas sociales que se había iniciado a comienzos del siglo XX. Por otra parte, se produjo un giro en las concepciones sobre lo social que hicieron hincapié en la necesaria intervención estatal en la resolución de los desajustes sociales. Sin embargo, los dirigentes políticos no dieron a la cuestión social protagonismo presupuestario. Para la población cordobesa, la salud, la vivienda, la alimentación, la previsión social, el derecho al trabajo o buenas condiciones de trabajo, no estuvieron aseguradas plenamente. Las incertidumbres propias del mercado continuaron siendo la norma de vida para los sectores populares.

ANEXO A. Asociaciones de Beneficencia en la ciudad de Córdoba, 1930-1943.

Hospitales y establecimientos de salud	Sociedad administradora	Función realizada
Comité Israelita campaña anti-tuberculosa	Comité Israelita campaña anti-tuberculosa	Atención enfermos tuberculosos
Cruz Roja Córdoba-Dispensario	Cruz Roja Córdoba	Dispensario de clínica general
Dispensario de San Vicente de Paul de la Parroquia María Auxiliadora	Conferencias Vicentinas	Dispensario de clínica general para mujeres
Dispensario del Patronato de Leprosos	Patronato de Leprosos	Atención de enfermos de lepra
Dispensarios de Niños	Sociedad Comité Pro Defensa del Niño	Consultorios de clínica general y especializada
Hospital de Alienadas	Sociedad de Beneficencia	Hospital de alienadas
Hospital de Niños	Sociedad de Beneficencia	Hospital de clínica general para niños
Hospital Español	Sociedad Española de Beneficencia	Hospital de clínica general
Hospital Italiano	Sociedad de Beneficencia del Hospital Italiano	Hospital de clínica general
Hospital Misericordia	Sociedad de Beneficencia	Hospital para tuberculosas
Hospital San Roque	Comisión Médica, Bajo Patronato del Gobierno Provincial	Hospital de clínica general
Hospital Tránsito Cáceres de Allende	Sociedad Tránsito Cáceres de Allende Pro Tuberculosos	Hospital para tuberculosos, mixto
Lazareto del Perpetuo Socorro	Sociedad Vicentina de San Vicente de Paul	Dispensario e internado para mujeres enfermas de lepra

Asilos	Sociedad administradora	Función realizada
Asilo Amparo de María	Conferencias Vicentinas	Asilo de huérfanas y escuela
Asilo de Calle Paraná	s/d	
Asilo de Desamparados Madre Sacramento	s/d	Escuela de niñas con internado
Asilo de Madres del Sagrado Sacramento	Usufructo de la Hermanas del Sagrado Sacramento	Asilo de huérfanas y escuela
Asilo de Mendigos	Sociedad de Beneficencia	Asilo de ancianos desvalidos
Asilo de Nuestra Señora de Nievas	s/d	Escuela de niñas con internado
Asilo de Pobres Vergonzantes	Conferencias Vicentinas	Asilo de ancianas pobres vergonzantes
Asilo de San José	s/d	
Asilo del Perpetuo Socorro	Conferencias Vicentinas	Asilo de jóvenes y mujeres sin techo
Asilo Escuela de la Santa Cruz	s/d	
Asilo Hermanas Concepcionistas de Bajo Galán	Hermanas Concepcionistas	Asilo de huérfanas y escuela
Asilo Luis Gonzaga	s/d	Escuela de niñas con internado
Asilo Maternal	Hermanas de la Sagrada Familia- Conferencias Vicentinas	Escuela de niñas con internado
Asilo Maternal- Barrio Inglés	Hermanas de la Sagrada Familia- Conferencias Vicentinas	Escuela y Hogar-escuela de día para niños
Asilo Maternal de la Inmaculada Concepción	Conferencias Vicentinas	Escuela y Hogar-escuela de día para niños
Asilo Maternal de la Sagrada Familia	Congregación de las Hermanas de la Sagrada Familia	Escuela de niñas con internado
Asilo Maternal de María Inmaculada	Cofradía María Inmaculada de San Francisco	Asilo de menores embarazadas
Asilo Maternal del Norte	Hermanas Concepcionistas Argentinas	Asilo de huérfanas, escuela de niñas con internado y hogar de día
Asilo San José de las Hermanas Esclavas	s/d	
Asilo Santa Infancia	Hermanas Hijas de María Inmaculada	Asilo de huérfanas, escuela con internado y hogar de día
Casa de Expósitos	Sociedad de Damas de la Providencia	Asilo de huérfanos de ambos sexos
Refugio Nocturno	Tercera orden Franciscana	Asilo nocturno de mendigos
Sociedad Vicentina de Copacabana	Conferencias Vicentinas	Escuela y asilo para familias
Taller y Asilo de la Sagrada Familia	Hermanas Terciarias Franciscanas de la Caridad	Escuela de niñas con internado

Otras obras de beneficencia	Sociedad administradora	Función realizada
Cantinas Maternales	Sede Buenos Aires- Sección Córdoba, Filial 1	Comedores para madres e hijos
Comedor de los Pobres	s/d	Comedor
Ejército de Salvación	Ejército de Salvación	Actividades culturales, reparto de alimentos y visitas
Hermanas Enfermeras Franciscanas	Hermanas Terciarias Franciscanas de la Caridad	Asistencia a enfermos
Pan de los Pobres de San Antonio de Padua	Sociedad Pía Unión San Antonio de Padua	Asiste a familias pobres y a niños para que vayan a la escuela
Parroquia de San Vicente	s/d	Asiste a niños para que vayan a la escuela
Sociedad Ayuda Mutua y Protección del Canillita	Sociedad Ayuda Mutua y Protección del Canillita	Escuela de canillitas instrucción y búsqueda de trabajo
Sociedad de Beneficencia de Damas Francesas		Asistencia a desvalidos franceses y belgas
Sociedad de los quince centavos	Círculo Católico de Obreros	Talleres para jóvenes mujeres
Sociedad el Hogar y Ayuda Social		Asistencia alimentaria, vestuario, trabajo, etc.
Sociedad Protectora de los Niños Pobres	Congregación de la Buena Muerte- Compañía de Jesús	Instrucción mujeres, doctrina para niños
Sociedad Protectora del Canillita		Escuela y comedor de canillitas
Taller de Hijas de María y Santa Filomena	Congregación de la Buena Muerte- Compañía de Jesús	Taller de costura para los pobres
Taller de San Ignacio	Conferencias Vicentinas	Taller de costura para los pobres
Taller del Hospital de la Misericordia	Sociedad de Beneficencia	Taller de costura para los pobres
Taller del Hospital de Niños	Sociedad de Beneficencia	Taller de costura para los pobres
Taller Hijas de María	s/d	Taller de costura para los pobres
Taller y Pan de los Pobres	s/d	Taller de costura para los pobres

Fuentes

Fuentes Inéditas

ARCHIVO DE GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA, *Documentos del Ministerio de Gobierno*, años 1930-1943.

ARCHIVO DE GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA, *Documentos del Ministerio de Hacienda*, años 1932-1936.

ARCHIVO DE LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA, *Memoria del Ministerio de Hacienda*, años 1938, 1939, 1941, 1942.

ARCHIVO DE LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA, *Memoria del Ministerio de Obras Públicas*, años 1938, 1940, 1940-43, 1941, 1942.

ARCHIVO DE LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA, *Memoria del Ministerio de Gobierno*, años 1936, 1939, 1942.

ARCHIVO HISTÓRICO DE LA MUNICIPALIDAD DE CÓRDOBA, *Actas de Sesiones del Honorable Concejo de Deliberantes de la Ciudad de Córdoba*, años 1930- 1942.

ARCHIVO HISTÓRICO DE LA MUNICIPALIDAD DE CÓRDOBA, *Documentos del Honorable Concejo de Deliberantes de la ciudad de Córdoba*, años 1930- 1942.

Fuentes editas:

Documentación Oficial:

Boletín Municipal de la Ciudad de Córdoba, años 1930-1942.

Boletín Oficial de la Provincia de Córdoba, 1932-1935.

Compilaciones de Leyes y Decretos de la Provincia de Córdoba, años 1936-1941.

Compilación de Leyes de la Provincia de Córdoba, 1930-1943.

Diario de Sesiones de las Cámaras de Diputados y Senadores de la Provincia de Córdoba, años 1930-1943.

Memorias:

INTERVENCIÓN NACIONAL EN CÓRDOBA, *Memoria*, septiembre 18 de 1930 a febrero 18 de 1932, Publicación Oficial, s/f.

Mensaje del Gobernador de la Provincia Dr. Santiago del Castillo, Córdoba, años 1940, 1941 y 1942.

MINISTERIO DE GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA, *Memorias*, Años 1939, Imprenta de la Penitenciaría, 1940.

MINISTERIO DE HACIENDA DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA, *Memorias*, Año 1932.

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA, *Memorias*, Años 1936 y 1938.

SECRETARÍA TÉCNICA PARLAMENTARIA, CÁMARA DE DIPUTADOS (1992): *Mensajes a la Legislatura acerca del Estado de la Provincia. Gobernador de Amadeo Sabattini*, Córdoba.

SECRETARÍA TÉCNICA PARLAMENTARIA, CÁMARA DE DIPUTADOS (1992): *Mensajes a la Legislatura acerca del Estado de la Provincia. Gobernador Pedro J. Frías, 1933-1935*, Córdoba.

SOCIEDAD DE BENEFICENCIA (1932): *Memoria del ejercicio 5/1931 a 5/1932*, Imprenta de la Universidad, Córdoba.

SOCIEDAD DE BENEFICENCIA (1934): *Memoria del ejercicio 5/1933 a 5/1934*, Escuela Topográfica Salesiana Pio X, Córdoba.

SOCIEDAD DE BENEFICENCIA (1938): *Memoria del ejercicio 5/1937 a 5/1938*, Córdoba.

SOCIEDAD EL HOGAR Y AYUDA SOCIAL (1940): *Memoria, 1938 al 1/10/1939*, Imprenta Rossi Argentina, Córdoba.

Estadísticas:

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA: *Anuario Estadístico de la Provincia de Córdoba, 1930-1943*.

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA (1940): *Anticipo Estadístico Demográfico, año 1939*, Talleres Gráficos de la Penitenciaría, Córdoba.

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICAS, CENSOS E INVESTIGACIONES (1961): *Población 1869-1960*, Córdoba.

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA: *Boletín Estadístico*, N° 1 al N° 38, agosto de 1940 a septiembre de 1943, Córdoba.

Libros:

MINISTERIO DE GOBIERNO, CONSEJO GENERAL DE EDUCACIÓN (1939): *Legislación escolar. Leyes, decretos y resoluciones vigentes en materia de instrucción primaria en la provincia*, Publicación Oficial, Talleres gráficos de la Penitenciaría, Archivo de Gobierno, Córdoba.

Publicaciones Periódicas:

La Voz del Interior, años 1930-1943.

Los Principios, años 1930-1943.

Bibliografía

- ABOY, Rosa (2005): *Viviendas para el pueblo. Espacio urbano y sociabilidad en el barrio Los Perales. 1946-1955*, FCE, Universidad de San Andrés, Bs. As.
- ALEMÁN BRACHO, Carmen; GARCÉS FERRER, Jorge (coords.) (1998): *Política Social*, Mc Graw Hill, España.
- AMUCHASTEGUI, Daniel Darío (1986): *Gobierno y oposición ante la cuestión social en Córdoba, 1932-1936*, Tesis para acceder al grado de Licenciatura, Escuela de Historia, FFyH, UNC, Inédito.
- ANDRENACCI, Luciano; FALAPPA, Fernando; LVOVICH, Daniel (2004): “Acerca del Estado de Bienestar en el peronismo clásico”, en BERTRANOU, Julián; PALACIO, Juan Manuel; SERRANO, Gerardo M. (comps.), *En el país del no me acuerdo. (Des)memoria institucional e historia de la política social en la Argentina*, Ed. Prometeo, Bs. As, pp. 83-114.
- ANSALDI, Waldo (1995): “Profetas de cambios terribles. Acerca de la debilidad de la democracia Argentina, 1912-1945”, en ANSALDI, Waldo; PUCCIARELLI, Alfredo; VILLARRUEL, José C. (eds.), *Representaciones Inconclusas*, Ed. Biblos, Bs. As., pp. 23-69.
- ANSALDI, Waldo (2003): “Una introducción a América Latina en los años treinta”, en ANSALDI, Waldo (ed.), *Tierra en llamas. América Latina en los años 1930*, Colección Universitaria, La Plata, pp. 13-50.
- ARMUS, Diego (2000): “La enfermedad en la historiografía de América latina moderna”, en *Cuadernos de Historia, Serie Economía y Sociedad*, N° 3, CIFFyH-UNC, Córdoba, pp. 7- 25.
- ARMUS, Diego; BELMARTINO, Susana (2001): “Enfermedades, médicos y cultura higiénica”, en CATTARUZZA, Alejandro (dir.), *Nueva Historia Argentina, Crisis económica, avance del estado e incertidumbre política (1930- 1943)*, tomo VII, Ed. Sudamericana, Bs. As., pp. 283-329.
- ARMUS, Diego (2004): “Consenso, conflicto y liderazgo en la lucha contra la tuberculosis. Buenos Aires 1870-1950”, en SURIANO, Juan (comp.), *La cuestión social en la Argentina 1870-1943*, Editorial La Colmena, Bs. As, pp. 191-216.
- AVERSA, María Marta (2006): “Infancia abandonada y delincuente. De la tutela provisoria al patronato público (1910-1931)”, en LVOVICH, Daniel; SURIANO, Juan (eds.), *Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina 1870.1890*, Ed. Prometeo, Bs. As., pp.89-108.
- BAILY, Samuel L. (1982): “Las sociedades de ayuda mutua y el desarrollo de una comunidad italiana en Buenos Aires”, en *Desarrollo Económico*, N° 84, vol. 21, Bs. As. pp. 485-514.

- BEAUDOIN, Steven (1998): “Without belonging to public service’: Charities, the State, and Civil Society in third Republic Bordeaux, 1870-1914”, en *Journal of social History*, primavera 1998, pp. 671-699.
- BÉJAR, María Dolores (2000): “La política laboral del gobierno de Manuel Fresco”, en PANETTIERI, José (comp.), *Argentina: Trabajadores entre dos guerras*, Eudeba, Bs. As., pp. 155-189.
- BÉJAR, María Dolores (2005): *El régimen fraudulento. La política en la provincia de Buenos Aires, 1930-1943*, Siglo XXI Editores, Bs. As.
- BELMARTINO, Susana (2005): *La atención médica argentina en el siglo XX. Instituciones y procesos*, Siglo XXI Editores, Bs. As.
- BELMARTINO, Susana (2006): “¿Estado social o Estado de Compromiso? Agotamiento, crisis y reformulación de las instituciones de atención médica. Argentina 1920-1942”, en LVOVICH, Daniel; SURIANO, Juan (eds.), *Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina 1870-1890*, Ed. Prometeo, Bs. As., pp. 111-134.
- BIDERBOST, Pablo; UTRERA, Lucas (2004): “Los Círculos Católicos de Obreros. Una mirada desde la sociología organizacional”, en GONZALEZ, Marcela B. (ed.), *Poder político y estrategias sociales (1900-1950)*, EDUCC, Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, pp. 57-87.
- BITRÁN, Rafael; SCHENEIDER, Alejandro (1993): “Coerción y consenso: la política obrera de Manuel Fresco”, en ANSALDI, Waldo; PUCCIARELLI, Alfredo; VILLARRUEL, José C. (eds.), *La Argentina en la Paz de dos guerras 1914-1945*, Ed. Biblos, Bs. As., pp. 255-294.
- BLANCO, Jessica (2003): “Vida asociativa y modernidad conservadora: Acción Católica de Córdoba (1931-1941)”, en *Anuario de la Escuela de Historia*, N° 3, FFyH, UNC, Córdoba, pp. 225-248.
- BOLUFER PERUGA, Mónica (2002): “Entre historia social e historia cultural: la historiografía sobre la pobreza y caridad en la época moderna”, en *Historia Social*, N° 43, pp. 105-127.
- CARBONETTI Adrián (1998): *Enfermedad y sociedad. La tuberculosis en la ciudad de Córdoba. 1906-1947*, Municipalidad de Córdoba, Premio Municipal de Historia “Dr. Santiago H. Del Castillo” 1997, Córdoba.
- CARBONETTI, Adrián (2004): “Estado y tuberculosis en el pensamiento tisiológico cordobés. Las miradas de Juan Cafferatta y Gumersindo Sayazo”, en *Estudios*, N° 15, CEA-UNC, Córdoba, pp. 69-80.
- CARBONETTI, Adrián; PERANOVICH, Andrés (2006): “La mortalidad infantil en la ciudad de Córdoba entre principios y mediados del siglo XX”, en *XX Jornadas de Historia Económica*, Mar del Plata.
- CARLI, Sandra (1992): “El campo de la niñez. Entre el discurso de la minoridad y el discurso de la Escuela Nueva”, en PUIGGRÓS, Adriana (dir.), *Historia de la Educación Argentina (1916-1943)*, tomo III, Ed. Galerna, Bs. As., pp. 99-160.

- CASTEL, Robert (2001): *La Metamorfosis de la Cuestión Social. Una crónica del asalariado*, Ed. Paídos, Bs. As.
- CELTON, Dora Estela (1992): “La mortalidad en la ciudad de Córdoba (Argentina) entre 1869 y 1990”, en *Boletín de la Asociación de Demografía Histórica*, vol. 10, N° 1, pp. 31-57.
- CIAFARDO, Eduardo O. (1990): “Las Damas de Beneficencia y la participación social de la mujer en la ciudad de Buenos Aires, 1880-1920”, en *IEHS*, N° 5, Tandil, pp. 161-170.
- CIAFARDO, Eduardo O. (1992): *Los niños en la ciudad de Buenos Aires (1890/1910)*, CEAL, Buenos Aires.
- CIAFARDO, Eduardo O. (1994): “La práctica benéfica y el control de los sectores populares de la ciudad de Buenos Aires, 1890-1910”, en *Revista de Indias*, vol. LIV, N° 201, pp. 383-408.
- CONVERSO, Félix (2004): *Las crisis en el mercado rural. Córdoba del Centenario a la “Gran Depresión”*, CEH, Córdoba.
- CORTÉS CONDE, Roberto (2005): *La economía política de la Argentina en el siglo XX*, Edhasa, Bs. As.
- DESPOTÍN, Luis (1934): *Legislación obrera-Previsión social. Provincia de Córdoba (leyes-decretos y resoluciones en vigencia)*, Publicación Oficial, Córdoba.
- DE VEGA, Mariano Esteban (1997): “Introducción” y “Pobreza y beneficencia en la reciente historiografía española”, en *Ayer*, Madrid, N° 25, pp. 11-13 y 15-34.
- DEL CAMPO, Hugo (1986): *El sindicalismo Revolucionario (1905-1945)*, CEAL, Bs. As.
- DI LISCIA, María Silvia; BOHOSLAVSKY, Ernesto (2005): “Para desatar algunos nudos (y atar otros)”, en DI LISCIA, María Silvia; BOHOSLAVSKY, Ernesto (eds.), *Instituciones y formas de control social en América Latina. 1840-1940. Una revisión*, Ed. Prometeo, Bs. As., p. 9-22.
- DE LAZZARI, Silvia Ada (1975): *Ecos de la revolución de 1930 en Córdoba*, Tesis para acceder al grado de Licenciatura, Escuela de Historia, FFyH, UNC, Inédito.
- DOMINGUEZ, Inés María Belén; GARELLA Irma del Valle (2004): *Política y salud en un período de transición: El gobierno del Doctor Amadeo Sabattini*, Trabajo Final, Licenciatura en Historia, Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, Inédito.
- FALCÓN, Ricardo (1986): *El mundo del trabajo urbano, (1890-1914)*, CEAL, Bs. As.
- FALCON, Ricardo (1992): “Elites urbanas, rol del Estado y cuestión Obrera (Rosario 1900-1912)”, en *Estudios Sociales*, año 2, N° 3, 2° semestre, Santa Fe, pp. 87-106.

- FALCÓN, Ricardo; MONSERRAT, Alejandra (2000): “Estado, empresas, trabajadores y sindicatos”, en FALCÓN, Ricardo (dir.): *Nueva Historia Argentina. Democracia, conflicto social y renovación de ideas (1916- 1930)*, tomo VI, Ed. Sudamericana, Bs. As., pp. 151-194.
- FALCÓN, Ricardo (2004): “Políticas laborales y relaciones Estado-sindicatos en el gobierno de Hipólito Yrigoyen (1916-1922)”, en SURIANO, Juan (comp.), *La cuestión social en la Argentina 1870-1943*, Ed. La Colmena, Bs. As., pp. 111-125.
- FERNÁNDEZ, Raúl (1939): *Cómo se protege al escolar en la provincia de Córdoba*, Talleres Gráficos, E. Lit Vack, Córdoba.
- FLEITAS, Mirta (2005): “La limosna disimulada que se acepta” la salud materno-infantil bajo los gobiernos conservadores de Jujuy en la década de 1930”, en *Anuario*, CEH, N° 5, Córdoba, pp. 449-475.
- FLIER, Patricia G. (2000): “El desarrollo de la seguridad social en la Argentina: los seguros sociales. Del modelo ideal al posible”, en PANETTIERI, José (comp.), *Argentina: Trabajadores entre dos guerras*, Eudeba, Bs. As., pp. 119-154.
- FLIER, Patricia (2006): “Las organizaciones internacionales y las recomendaciones de política de seguridad social para América Latina: el caso de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social”, en LVOVICH, Daniel; SURIANO, Juan (eds.), *Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina, 1870-1952*, Prometeo, Bs. As., pp. 197-225.
- FLORES, María Elena (2004): *Expósitos y Abandonados. La práctica de colocación de niños. La Casa Cuna de Córdoba: 1884-1950*, Universitas, Córdoba.
- GARGUIN, Enrique (2000): “Relaciones entre Estado y sindicatos durante los gobiernos radicales, 1916-1930”, en PANETTIERI, José (comp.), *Argentina: Trabajadores entre dos guerras*, Eudeba, Bs. As., pp. 87-117.
- GARNINO, María Isabel; PERSELLO, Ana Virginia (1988): “La reformulación del mercado de atención médica. Buenos Aires, 1920-1940”, en *Anuario 13 de Rosario*, 2° época, Rosario, pp. 343-367.
- GAUDIO, Ricardo; PILONE, Jorge (1983): “El desarrollo de la negociación colectiva durante la etapa de modernización industrial en la Argentina. 1935-1943”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 23, N° 90, Bs. As., pp. 255- 286.
- GAUDIO, Ricardo; PILONE, Jorge (1984): “El Estado y relaciones laborales en el período previo al surgimiento del peronismo, 1935-1943”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 24, N° 94, Bs. As., pp. 235- 273.
- GERCHUNOFF, Pablo; LLACH, Lucas (2003): *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentina*, Ed. Ariel, Bs. As.
- GERMANI, Gino (1973): “El surgimiento del peronismo: el rol de los obreros y de los migrantes internos”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 13, N° 51, Bs. As.

- GODOY, Dante Hugo (1999): *El Estado, escuela y asistencia social. La obra de Amadeo Sabattini 1936-1940*, Tesis para acceder al grado de Licenciatura, Escuela de Ciencias de la Educación, FFyH, UNC, Inédito.
- GOLBERT, Laura (2004): “Notas sobre la situación de la historiografía sobre la política social en Argentina”, en BERTRANOU, Julián; PALACIO, Juan Manuel; SERRANO, Gerardo M. (comps.), *En el país del no me acuerdo. (Des)memoria institucional e historia de la política social en la Argentina*, Prometeo Ed., Bs. As. pp. 25-32
- GONZÁLEZ BERNALDO, Pilar (2001): “Beneficencia y gobierno en la ciudad de Buenos Aires (1821-1861)”, en *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. E. Ravignani*, 3º serie, N° 24, pp. 45-72.
- GONZÁLEZ LEANDRI, Ricardo (2004): “Notas acerca de la profesionalización médica en Buenos Aires durante la segunda mitad del siglo XIX”, en SURIANO, Juan (comp.), *La cuestión social en la Argentina 1870-1943*, Ed. La Colmena, Bs. As., pp. 217-243.
- GONZÁLEZ NUÑEZ, Agustina (1996): “Discurso y destrucción 1930”, *Noveno Congreso Nacional y Regional de Historia Argentina*, Academia Nacional de Historia, Rosario.
- GONZALEZ, Fabio (2000): “Niñez y beneficencia: Un acercamiento a los discursos y las estrategias disciplinarias en torno a los niños abandonados en Buenos Aires de principios del siglo XX (1900-1930)”, en MORENO, José Luis (comp.), *La política social antes de la política social (Caridad, beneficencia y política social en Buenos Aires, siglo XVII a XX)*, Ed. Prometeo, Bs. As.
- GRANDILE, María Cristina (1975): *Algunos aspectos de la Revolución del 6 de septiembre de 1930*, Tesis para acceder al grado de Licenciatura, Escuela de Historia, FFyH, UNC, Inédito.
- GRASSI, Estela; HINTZE, Susana; NEUFELD, María Rosa (1994): *Política sociales. Crisis y ajuste estructural, Un análisis del sistema educativo, de obras sociales y de las políticas alimentarias*, Ed. Espacio, Bs. As.
- HIDALGO DATTWYLER, Rodrigo; ERRAZURIZ INFANTE, Tomás; BOOTH PINOCHET, Rodrigo (2005): “Las viviendas de la beneficencia católica en Santiago: Instituciones constructoras y efectos urbanos (1890-1920)”, en *Historia (Santiago)*, vol.38, N° 2, pp. 327-366.
- HORA, Roy (2001): “Dos décadas de historiografía argentina”, en *Punto de Vista*, N° 69, Bs. As.
- HOROWITZ, Joel (1984): “Ideologías sindicales y políticas estatales en la Argentina, 1930-1943”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 24, N° 94, Bs. As., pp. 276-296.
- HOROWITZ, Joel (1985): “Los trabajadores ferroviarios en la Argentina (1920-1943). La formación de una elite obrera”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 25, N° 99, Bs. As., pp. 421- 446.

- HOROWITZ, Joel (2002): “Los radicales, Alvear y la búsqueda de apoyo entre los obreros ferroviarios”, en *Cuadernos de Historia, Serie Economía y Sociedad*, N° 5, CIFFyH-UNC, Córdoba, pp.85- 107.
- IKENBERRY, G. John; SKOCPOL, Theda (1987): “Expanding Social Benefits: The Role of Social Security”, en *Political Science Quarterly*, Vol. 102, N° 3, otoño, pp. 389-416.
- ISUANI, Ernesto A. (1985): *Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina*, CEAL, Bs. As.
- ISUANI, Ernesto A.; MERCIER, Hugo (1988): *La Fragmentación Institucional del sector salud ¿Pluralismo o irracionalidad?*, CEAL, Bs. As.
- ISUANI, Ernesto A. (1991): “Bismarck o Keynes: ¿Quién es el culpable? Notas sobre la crisis de acumulación”, en LOVUOLO, Rubén M.; ISUANI, Ernesto M.; TENTI FANFANI, Emilio, *El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis*, Niño y Dávila, CIEPP, Bs. As., pp. 9-26.
- ISUANI, Ernesto Aldo (1992): “Política social y dinámica política en América Latina. ¿Nuevas respuestas para viejos problemas?”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 32, N° 125, Bs. As., pp. 107-118.
- KOCKA, Jürgen (2003): “Losses, gains and opportunities: social history today”, en *Journal of Social History*, Vol. 37, otoño, pp.20-28.
- KORN, Francis; DE LA TORRE, Lidia (1985): “La vivienda en Buenos Aires 1887-1914”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 25, N° 98, Bs. As., pp. 245-258.
- KOROL, Juan Carlos (2001): “La economía”, en CATTARUZZA, Alejandro (dir.), *Nueva Historia Argentina, Crisis económica, avance del estado e incertidumbre política (1930- 1943)*, tomo VII, Ed. Sudamericana, Bs. As., pp. 17-47.
- KORZENIEWICZ, Roberto P. (1993): “Las vísperas del peronismo. Los conflictos laborales entre 1930 y 1943”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 33, N° 131, Bs. As., pp. 323-354.
- LOBATO, Mirta Zaida (1997): “El Estado en los años treinta y el avance desigual de los derechos y la ciudadanía”, en *Estudios Sociales*, año VII, N° 12, 1° semestre, Santa Fe, pp. 41-58.
- LOBATO, Mirta Zaida (2004): “Entre la protección y la exclusión: discurso maternal y protección de la mujer obrera, Argentina 1890-1934”, en SURIANO, Juan (comp.), *La cuestión social en la Argentina 1870-1943*, Ed. La Colmena, Bs. As., pp. 245-275.
- LUTKE Alf (1995): *The History of everyday Life: Reconstructing Historical experience and ways of life*, Princenton University Press.
- LVOVICH, Daniel (2006): “Sindicatos y empresarios frente al problema de la seguridad social en los albores del peronismo”, en LVOVICH, Daniel; SURIANO, Juan

(eds.), *Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina 1870 - 1952*, Ed. Prometeo, Bs. As., pp.135-167.

• LVOVICH, Daniel; SURIANO, Juan (2006): “Introducción”, en LVOVICH, Daniel; SURIANO, Juan (eds.), *Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina 1870 - 1952*, Ed. Prometeo, Bs. As., pp. 9-23.

• MACOR, Darío (1995): “¿Una república liberal en los años 30? La experiencia demoprogresista en el Estado provincial santafecino”, en ANSALDI, Waldo; PUCCIARELLI, Alfredo; VILLARRUEL, José C. (eds.), *Representaciones Inconclusas*, Ed. Biblos, Bs. As., pp. 165-197.

• MACOR, Darío (2001): “Partidos, coaliciones y sistema de poder”, en CATTARUZZA, Alejandro (dir.), *Nueva Historia Argentina, Crisis económica, avance del estado e incertidumbre política (1930- 1943)*, tomo VII, Ed. Sudamericana, Bs. As., pp. 79-95.

• MALATESTA, Alicia Angélica (1999): *La actividad industrial en la provincia de Córdoba. El aporte crediticio de la Banca oficial (1930-1965)*, CEH, Córdoba.

• MARTÍN, María Pía (1992): “Católicos, política y sindicatos”, en *Estudios Sociales*, N° 2, 1° semestre, Santa Fe, pp. 85-101.

• MARTÍN, María Pía (1997): “Católicos, control ideológico y cuestión obrera. El periódico La Verdad de Rosario (1930-1946)”, en *Estudios Sociales*, N° 12, 1° semestre, Santa Fe, pp. 59-81.

• MEIL LANDWERLIN, Gerardo (1998): “Política social comparada”, en ALEMÁN BRACHO, Carmen; GARCÉS FERRER, Jorge (coords.), *Política Social*, Mc Graw Hill, España, pp.133-153.

• MILANICH, Nara (2004): “The Casa de Huérfanos and child circulation in late-nineteenth-century Chile”, en *Journal of Social History*, Vol. 38, Issue 2, invierno, pp. 311-340.

• MORENO MARTÍNEZ, Pedro Luis (2000): “Tiempo de Paz, tiempos de guerra: la Cruz Roja y las colonias escolares en España (1920-1937)”, en *Área. Revista de Ciencias Sociales*, Universidad de Murcia, N° 20, pp. 139-160.

• MORENO, José Luis (2000): “Introducción”, en MORENO, José Luis (comp.), *La Política social antes de la política social. Caridad, beneficencia y política social en Buenos Aires, siglos XVII-XX*, Trama Ed. / Prometeo Libros, Bs. As.

• MORENO, José Luis (2004): “Dos siglos de política social en el Río de la Plata: un panorama de su construcción”, en BERTRANOU, Julián; PALACIO, Juan Manuel; SERRANO, Gerardo M. (comps.), *En el país del no me acuerdo. (Des)memoria institucional e historia de la política social en la Argentina*, Ed. Prometeo, Bs. As., pp. 69-81.

• MOREYRA, Beatriz Inés (1992): *La producción agropecuaria cordobesa, 1880-1930. (Cambios, transformaciones y permanencias)*, CEH, Córdoba.

- MOREYRA, Beatriz (1995): “Historia social; problemáticas, perspectivas y desafíos contemporáneos”, en *El historiador y su oficio*, Cuaderno N° 6, CEH, Córdoba, pp. 67-85.
- MOREYRA, Beatriz (1997): “Introducción” y “La política social en Córdoba a comienzos del siglo XX: Las condiciones de vida material, el gasto público social y el crecimiento económico”, en MOREYRA, Beatriz; SOLVEIRA, Beatriz (comps.), *Estado, Economía y Sociedad en Córdoba, 1880-1950*, CEH, Córdoba, pp. 9-14 y 213-269.
- MOREYRA, Beatriz (1999): “La política social (1914-1930) ¿Ruptura o continuidad?” *Carlos Segreti In Memoriam. Historia e historias*, tomo II, CEH, Córdoba, pp. 435-470.
- MOREYRA, Beatriz I. (2000): “Crecimiento económico y desajustes sociales en Córdoba (1900-1930)”, en MOREYRA, Beatriz, CONVERSO, Félix, otros, *Estado, mercado y sociedad, (1820-1950)*, tomo I, CEH, Córdoba, pp. 275-335.
- MOREYRA, Beatriz; REMEDI, Fernando (2000): “Introducción”, en MOREYRA, Beatriz, CONVERSO, Félix, otros, *Estado, mercado y sociedad, (1820-1950)*, tomo I, CEH, Córdoba, pp. 7-31.
- MOREYRA, Beatriz I. (2001): “La política social: caridades, Estado y sociedad civil en Córdoba (1900-1930)”, en MOREYRA, Beatriz, CONVERSO, Félix, otros: *Estado, mercado y sociedad, (1820-1950)*, tomo II, CEH, Córdoba, pp. 241- 276.
- MOREYRA, Beatriz (2006): “La lenta transición hacia la ciudadanía social: la cuestión social y la gestión municipal en Córdoba (Argentina) en la modernidad liberal, 1914-1930”, en *XX Jornadas Nacionales de la Asociación Argentina de Historia Económica*, Mar del Plata.
- NARI, Marcela María Alejandra (2004): “El feminismo frente a la cuestión de la mujer en las primeras décadas del siglo XX”, en SURIANO, Juan (comp.), *La cuestión social en la Argentina 1870-1943*, Ed. La Colmena, Bs. As., pp. 277-299.
- O’ CONELL, Arturo (1984): “La Argentina en la Depresión: los problemas de una economía abierta”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 23, N° 92, Bs. As., pp. 479-514.
- PANETTIERI, José (1984): *Las primeras leyes obreras*, CEAL, Bs. As.
- PETIT, Jacques-Guy (1997): “Pobreza, beneficencia y políticas sociales en Francia (siglo XVIII-comienzos del XX)” en *Ayer*, N° 25, Madrid, pp. 179-210.
- PHILP, Marta (1998): *En nombre de Córdoba. Sabattinistas y peronistas: estrategias políticas en la construcción del Estado*, Ed. Ferreira, Córdoba.
- PHILP, Marta (2003): “La invención del Estado en el imaginario político peronista. El caso cordobés”, en MACOR, Daniel; TCACH, César (eds.), *La invención del peronismo en el interior del país*, Ed. UNL, Santa Fe, pp. 57-84.
- PIANETTO, Ofelia (1991): “Coyuntura histórica y movimiento obrero. Córdoba, 1917-1921”, en *Estudios Sociales*, Año 1, N° 1, 2° semestre, Santa Fe, pp. 87- 105.

- PIÑEIRO, Alberto Gabriel (1993): “El radicalismo social moderno: hechos e ideas. 1935-1941”, en ANSALDI, Waldo; PUCCIARELLI, Alfredo; VILLARRUEL, José C. (eds.), *La Argentina en la Paz de dos guerras 1914-1945*, Ed. Biblos, Bs. As., pp. 295-318.
- RAMACCIOTTI, Karina Inés (2006): “Las voces que cuestionaron la política sanitaria del peronismo (1946-1949)”, en LVOVICH, Daniel; SURIANO, Juan (eds.), *Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina, 1870-1952*, Ed. Prometeo, Bs. As., pp. 169-195.
- RECALDE, Héctor (1985): *La Iglesia y la cuestión social (1874-1910)*, CEAL, Bs. As.
- RECALDE, Héctor (1991): *Beneficencia, asistencialismo estatal y previsión social*, CEAL, Bs. As.
- RECALDE, Héctor (1994): *Vida popular y salud en Buenos Aires, (1900-1930)* tomos 1 y 2, CEAL, Bs. As.
- RECALDE, Héctor (2000): “La primera cruzada contra la tuberculosis (Buenos Aires 1935)”, en PANETTIERI, José (comp.), *Argentina: Trabajadores entre dos guerras*, Eudeba, Bs. As., pp. 55-86.
- REMEDI Fernando (1998): *Los secretos de la olla. Entre el gusto y la necesidad: la alimentación en la Córdoba de principios del siglo XX*, CEH, Córdoba.
- REMEDI, Fernando (2006): *Dime qué comes y cómo lo comes y te diré quién eres. Una historia social del consumo alimentario en la modernización argentina. Córdoba, 1870-1930*, CEH, Córdoba.
- REMORINO, Jerónimo (Dir.) (1954): *Anales de Legislación Argentina, 1889-1919*, Ed. La Ley, Bs. As.
- REVEL, Jacques (2005): “La institución y lo social”, en *Un momento historiográfico. Trece ensayos de historia social*, Ed. Manantial, Bs. As., pp. 63- 82.
- RIGOTTI, Ana María (1991): “El reformismo oligárquico y las casas para obreros”, en *Estudios sociales*, Año 1, N° 1, 2° semestre, Santa Fe, pp. 5-27.
- RODRÍGUEZ ANCA, Alejandra (2004): “Apuntes para el análisis de las relaciones entre el discurso médico y la educación (1900-1930)”, en DI LISCIA, María Silvia; SALTO, Nélica Graciela (comps.), *Higienismo, educación y discurso en la Argentina (1870-1940)*, Ed. UNLPam, Santa Rosa, La Pampa, pp. 15-35.
- RODRÍGUEZ, María Laura (2003): “Teoría y práctica en torno a la vigilancia y disciplinamiento de la profesión médica y “artes de curar” en la Provincia de Córdoba durante el período 1878-1923”, en *Anuario de la Escuela de Historia*, FFyH, UNC, Córdoba, N° 3, pp. 177-191.
- ROGGIO, Patricia Beatriz (1996): “La problemática de la vivienda obrera en Córdoba, 1930-1946”, en *II Jornadas de Historia de Córdoba*, Junta Provincial de Historia de Córdoba, agosto de 1996, Córdoba, pp. 189-214.

- ROGGIO, Patricia (1997): “Condiciones de vida material de los trabajadores en Córdoba: la problemática de la salud. 1930-1946”, en MOREYRA, Beatriz; SOLVEIRA, Beatriz E. (comps.), *Estado, economía y sociedad en Córdoba, 1880-1950, I, Los procesos-los hombres-las vivencias*, CEH, Córdoba, pp. 273-309.
- ROGGIO, Patricia B. (1999): “El mercado laboral en la ciudad de Córdoba, 1914-1946”, en *Carlos Segreti In Memoriam. Historia e historias*, tomo II, CEH, Córdoba, pp. 505-520.
- ROGGIO, Patricia (2000): “El mundo del trabajo: discurso e instituciones del estado. Córdoba, 1913-1943”, en MOREYRA, Beatriz, CONVERSO, Félix, otros: *Estado, mercado y sociedad, (1820-1950)*, tomo I, CEH, Córdoba, pp. 381-427.
- ROITENBURD, Silvia (1994): “Antonio Sobral: heterodoxia y educación”, en *Estudios*, Revista del CEA, UNC, N° 3, Córdoba, pp. 5-15.
- ROITENBURD, Silvia N. (1993): “Educación y control social. El nacionalismo Católico Cordobés (1862-1944)”, en PUIGGRÓS, Adriana (dir.), *Historia de la Educación Argentina (1916-1943)*, tomo III, Ed. Galerna, Bs. As., pp. 57-119.
- ROMERO, Luis Alberto (1987): “Los sectores populares en las ciudades latinoamericanas del siglo XIX: la cuestión de la identidad”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 27, N° 106, Bs. As., pp. 201-222.
- ROSANVALLON, Pierre (2004): *La nueva Cuestión Social. Repensar el Estado providencia*, Ed. Manantial, Bs. As.
- ROSS, Peter (1993): “Justicia Social: una evaluación de los logros del peronismo clásico”, en *Anuario del IEHS*, N° 8, pp. 105-124.
- RUIBAL, Beatriz C. (1990): “El control social y la policía de Buenos Aires. Buenos Aires 1880-1920”, en *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. E. Ravignani*, Tercera Serie, N° 2, 1° Semestre, pp. 75-90.
- RUSTÁN, María E.; CARBONETTI, Adrián (2000): “Trabajo infantil en contextos urbanos de la Argentina. El caso de Buenos Aires y Córdoba a principios del siglo XX”, en *Cuadernos de Historia, Serie Población*, N° 2, UNC-CIFFyH, Córdoba, pp. 163-185.
- SÁBATO, Hilda (2002): “Capítulo 2. 1860-1920, Estado y sociedad civil” en AA.VV. *De las Cofradías a las organizaciones de la Sociedad Civil. Historia de la iniciativa asociativa en Argentina, 1776-1990*, Ed. Edilab, Bs. As., 227-275.
- SALVATORE, Ricardo D. (2004): “Criminología positivista, reformas de prisiones y la cuestión social/obrera en Argentina”, en SURIANO, Juan (comp.), *La cuestión social en la Argentina 1870-1930*, Ed. La Colmena, Bs. As, pp. 127-158.
- SÁNCHEZ VERA, Pedro (1998): “Política social y vivienda”, en ALEMÁN BRACHO, Carmen; GARCÉS FERRER, Jorge (coords.), *Política Social*, Mc Graw Hill, España, pp.383-416.

- SANTANA ACUÑA, Álvaro (2006): “Entre la cultura, el lenguaje, lo “social” y los actores: la nueva historiografía anglófona sobre la revolución francesa”, en *Historia Social*, N° 54, Valencia, pp. 157-181.
- SHAPELY, Peter (1998): “Charity, status and leadership: Charitable image and the Manchester Man”, en *Journal of Social History*, Vol. 32, Issue 1, otoño, pp. 157- 177.
- SKOCPOL, Theda; AMENTA, Edwin (1986): “States and Social Policies”, en *Annual Review of Sociology*, Vol. 12, pp. 131-157.
- SKOCPOL, Theda (1993): “America's First Social Security System: The Expansion of Benefits for Civil Veterans”, en *Political Science Quarterly*, Vol. 108, N° 1, primavera, pp. 85-116.
- SOPRANO, Germán (2000): “El DNT y su proyecto de regulación estatal de las relaciones capital-trabajo en Argentina (1907-1943)”, en PANETTIERI, José (comp.), *Argentina: Trabajadores entre dos guerras*, Eudeba, Bs. As., pp. 31-53.
- SURIANO, Juan (2001): “La cuestión social y el complejo proceso de construcción inicial de las políticas sociales en la Argentina moderna”, en *Ciclos*, año XI, Vol. XI, N° 21, 1° semestre, pp. 123-147.
- SURIANO, Juan (2004): “Introducción: Una introducción a la cuestión social en la Argentina” y “La oposición anarquista a la intervención estatal en las relaciones laborales”, en SURIANO, Juan (comp.), *La cuestión social en la Argentina 1870-1943*, Ed. La Colmena, Bs. As., pp. 1-29 y pp. 89-110.
- SURIANO, Juan (2004): “Los historiadores y el proceso de construcción del Estado social”, en BERTRANOU, Julián; PALACIO, Juan Manuel; SERRANO, Gerardo M. (comps.), *En el país del no me acuerdo. (Des)memoria institucional e historia de la política social en la Argentina*, Ed. Prometeo, Bs. As., pp. 33-58.
- TCACH, César (1991): *Sabattinismo y Peronismo. Partidos políticos en Córdoba, 1943-1955*, Ed. Sudamericana, Bs. As.
- TCACH, César (1999): *Amadeo Sabattini, Los nombres del Poder*, FCE, Bs. As.
- TCACH, César (2005): *UCR y PDNC: Democracia interna, voto directo y campañas electorales en la Córdoba de los `30*, Documento de Trabajo N° 7, CEA, UNC, Córdoba.
- TCACH, César (2007): “Entre la tradición conservadora y la tentación fascista: la derecha cordobesa contra Amadeo Sabattini”, en *XI° Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia*, UNT, Tucumán.
- TENTI FANFANI, Emilio (1991): “Pobreza y política social. Más allá del neosistencialismo”, en LOVUOLO, Rubén M.; ISUANI, Ernesto M.; TENTI FANFANI, Emilio, *El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis*, Niño y Dávila, CIEPP, Bs. As., pp. 89-134.

- TORRES, Juan Carlos (1995): “La trayectoria de la vieja guardia sindical antes del peronismo”, en ANSALDI, Waldo; PUCCIARELLI, Alfredo; VILLARRUEL, José C. (eds.), *Representaciones Inconclusas*, Ed. Biblos, Bs. As., pp. 289-302.
- VERA DE FLACHS, Cristina: *La intendencia del Doctor Donato Latella Frías, 1936-1943*, Poder Legislativo de la provincia de Córdoba, Córdoba, s/f.
- YUJNOVSKY, Oscar (1974): “Políticas de vivienda en la ciudad de Buenos Aires, 1880-1914”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 14, Nº 54, Bs. As., pp. 327-372.
- ZANATTA, Loris (2002): *Del Estado liberal a la nación Católica. Iglesia y ejército en los orígenes del peronismo, 1930-1943*, Universidad Nacional de Quilmes, Bs. As.
- ZIMMERMANN, Eduardo A. (1995): *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina 1890-1916*, Ed. Sudamericana, Universidad San Andrés, Bs. As.

Índice

Introducción	3
Capítulo 1: El contexto político y económico entre 1930 y 1943	18
La economía argentina, de la depresión a la segunda guerra mundial.....	18
El contexto político nacional en los años treinta.....	25
Capítulo 2: La cuestión social en Córdoba	33
La vivienda popular.....	34
La Salud-enfermedad.....	43
Las condiciones de trabajo.....	49
Capítulo 3: Las políticas sociales sin estado	65
El modelo benéfico-asistencial.....	65
El mutualismo obrero.....	106
Capítulo 4: Las políticas sociales estatales	115
El gasto público social provincial y municipal.....	116
Las estructuras estatales de intervención en lo social.....	138
El Estado como proveedor de bienes y servicios.....	157
La regulación estatal del mercado.....	228
Conclusiones	257
Anexo A) Las organizaciones de beneficencia en la ciudad de Córdoba (1930-1943) ...	261
Fuentes	264
Bibliografía	266