Dossier: La Argentina hace un siglo. Política, Economía, Sociedad e Historia (1916-1930)

INVESTIGACIONES Y ENSAYOS

La cuestión social y los primeros gobiernos radicales en Córdoba: ¿ruptura, continuidad o transición? - Panel "El contexto federal"

Moreyra, Beatriz I.

Beatriz I. Moreyra
moreyrabea@gmail.com
CONICET, Argentina

Investigaciones y Ensayos
Academia Nacional de la Historia de la República Argentina, Argentina
ISSN: 2545-7055
ISSN-e: 0539-242X
Periodicidad: Semestral
vol. 76, 2023
publicaciones@anhistoria.org.ar

Recepción: 06 Noviembre 2023
Aprobación: 01 Diciembre 2023

URL: http://portal.amelica.org/ameli/journal/237/2374720012/

DOI: https://doi.org/10.51438/25457055IyE76e012

Resumen: Esta contribución analiza la implementación de las políticas sociales y sus vínculos con las reformas políticas en los gobiernos radicales en la provincia de Córdoba (1916-1919 y 1928-1930.) Para ello, se indaga la importancia que tuvo la cuestión social en el proceso de democratización que se abrió a partir de 1912 en términos de actores, acciones, concepciones, tensiones y experiencias de gobierno para reconstruir el complejo, sinuoso y laxo camino que fue desde la solidaridad de la sociedad civil a la generalización de una solidaridad institucionalizada. El análisis se centra en dos coyunturas. En el primer gobierno radical, entre 1916-1919, se pondera como el clima de faccionalismo interno condujo a que las iniciativas legislativas no pudieran desvincularse de las luchas partidarias en un contexto de competencia electoral, lo que implicó que lo social constituyera un elemento más del mercado político. Con la asunción en 1928 de la nueva dirigencia del radicalismo al gobierno provincial liderada por Amadeo Sabattini, tuvo lugar un *revival* del proyecto reformista en varias dimensiones de la cuestión social como la reforma tributaria, la implementación de una legislación que contemplara los derechos mínimos de los sectores sociales más desprotegidos y la reforma educativa, -entre otras- que significaron una bisagra en relación con la política social de simple y clásica administración basada en la protección subvencionada y el reconocimiento efectivo de los derechos sociales.

Palabras clave: Cuestión social, democratización social, radicalismo, legislación e inversión social.

Abstract: This work analyzes the implementation of social policies and their relation to political reforms during Radical governments in the Province of Córdoba (1916-1919 and 1928-1930). To do so, we delve into the importance of the social aspect in the democratization process that began in 1912, in terms of actors, actions, beliefs, tensions, and government experiences, to reconstruct the complex, sinuous and loose road from civil society solidarity to the generalization of institutionalized solidarity. The analysis focuses on two circumstances. On the first Radical government, from 1916 to 1919, we analyze how, due to the internal factionalism, legislative initiatives could not be separated from party struggles in a context of electoral competition, turning the social aspect into another aspect of the political market. With the new leadership of Radicalism led by Amadeo Sabattini taking office

AmeliCA

Modelo de publicación sin fines de lucro para conservar la naturaleza académica y abierta de la comunicación científica

PDF generado a partir de XML-JATS4R

in the province's government in 1928, there was a revival of the reforming project in several dimensions of the social aspect, such as the tax reform, the implementation of law considering the minimal rights of the most vulnerable social sectors, and the education reform, among others. This led to a shift from social politics consisting of simple and classic administration based on protection with grants to the effective recognition of social rights.

Keywords: Social aspect, social democratization, radicalism, legislation and social investment.

Como se expresó en la convocatoria a las jornadas *La Argentina hace un siglo. Política, economía, sociedad e historia*, su objetivo era analizar las mutaciones y permanencias de una década argentina caracterizada por una metamorfosis acelerada y democrática. Se trata de un periodo relativamente menos abordado desde la historiografía que las etapas inmediatamente anterior y posterior al mismo. En efecto, si bien existe cierto consenso sobre las características generales que adoptó la economía agroexportadora hasta el estallido de la Primera Guerra Mundial, acerca de los rasgos que configuraron el primer proceso de industrialización por sustitución de importaciones a partir de 1930 y sobre las vicisitudes del orden conservador, hay menos acuerdo sobre cómo describir esa década y media que transcurre desde los inicios de la Gran Guerra hasta comienzos de la Gran Depresión. En este trabajo en particular, decidimos deslizar la escala de observación desde el Estado central y sus organismos nacionales hacia los provinciales, convencidos que constituyen actualmente una de las vetas más ricas para indagar el radicalismo que puede dar lugar a nuevos interrogantes sobre aspectos no tan transitados por la historiografía. En efecto, en la década de los setenta y comienzos de los ochenta, se comprendió la necesidad de prolongar el cuestionario teórico e histórico que habilitara una innovación en el régimen de preguntas que tenía que ver con el clivaje regional/provincial/nacional. Esa innovación no era provinciana ni localista, pero abría la puerta a nuevos problemas invisibilizados en los enfoques exclusivamente macrosociales y que ocluían interpretaciones más integrales de la historia argentina, desafío que no debe conducirnos al descentramiento de la política nacional hacia lo local (Tcach, 2014).

Y parte de esa mirada renovadora ha involucrado a la temporalidad de ese proceso porque se ha corrido la línea de fractura histórica: el razonamiento más habitual determinaba que los gobiernos inaugurados con el golpe de 1943 fueron quienes otorgaron plenamente la ciudadanía social y toda la etapa anterior, comprendida entre 1860 y 1930, fue catalogada como una experiencia liberal conservadora en la que el yrigoyenismo apenas significó una anomalía y en la cual la formulación de políticas sociales por parte del Estado tuvo escasa o nula importancia. Para comprender la verdadera naturaleza de las políticas sociales de los primeros gobiernos radicales es indudable que se torna necesaria una revisión de las hipótesis y los enfoques predominantes hasta la fecha.

Este trabajo intenta contribuir a una producción historiográfica que tiene en el centro de sus preocupaciones el estudio de la implementación de las políticas sociales y sus vínculos con las reformas políticas en los gobiernos radicales de la provincia de Córdoba, 1916-1919 y 1928-1930.

Esta contribución se enmarca en la historia social de la política, que conecta dos aspectos de la realidad histórica, lo social y lo político, e indaga en sus diversas interrelaciones. La atención al contexto social en el que se mueven los políticos pasa a ser prioritaria, así como las relaciones sociales que enmarcan su actividad y que la condicionan tanto como ayudan a explicarla. En 1980, G. Eley y K. Nield destacaron la urgencia de incorporar para la historia social el papel de las voluntades de los sujetos y de las actuaciones e instituciones públicas en relación con los factores económicos y sociales. En este mismo sentido, Santos Acuña, en 2006, afirmaba que "actualmente, la renovación de la historia social pasa por el reconocimiento e intento de determinar con

PDF generado a partir de XML-JATS4R

precisión el peso causal de lo político en la configuración de lo social" (Veiga, 2011; Eley, 2008; Eley y Nield, 2010; Santana Acuña, 2006, p. 157; Moreyra, 2011, 2014).

Los avances historiográficos sobre las políticas sociales han obedecido a varios factores. En primer lugar, las tendencias prevalecientes en la historia social contemporánea evidencian un creciente interés por los procesos institucionalizadores del mundo social. En esta perspectiva, los historiadores sociales comenzaron a revalorizar el rol del Estado y de las instituciones, reintroduciéndolos en sus indagaciones, lo que se hizo extensivo a la actividad política, que dejó de percibirse como una cuestión extraña al campo de estudio. Otro factor que impulsó este interés historiográfico ha sido el cuestionamiento del carácter fundacional y revolucionario del peronismo en lo atinente a la cuestión social y las políticas sociales, articulado por diversos estudios que demostraron que las acciones reguladoras del Estado no nacieron en la Argentina con el peronismo, sino que había que remontarse no sólo a los tiempos de los liberales reformistas, sino a mediados del siglo XIX y aún a los tiempos coloniales (Palacios, 2002, p. 41).

En cuanto a la historiografía cordobesa, se han realizado algunos avances sobre diversos aspectos sociales del intenso y plurifacético proceso de modernización experimentado por Córdoba entre fines del siglo XIX y la primera mitad del XX. Por un lado, se examinaron los desajustes sociales, demostrando que los beneficios del crecimiento se distribuyeron inequitativamente entre los distintos sectores sociales y en las distintas localizaciones espaciales, dando lugar a una multiplicidad de necesidades insatisfechas y situaciones de precariedad, vulnerabilidad y exclusión (Moreyra, 2009; Moreyra, Remedi y Roggio, 1998; Remedi, 2009; Moretti, 2014; Ortiz Bergia, 2015). Por otra parte, se ha avanzado en la indagación del rol del estado provincial y sus agencias así como de las instituciones de la sociedad civil frente a los desajustes sociales sin un esquema planificador y sin reconocer derechos sociales.

Recogiendo esta inquietud, el interrogante central que estructura esta contribución es dilucidar la importancia que tuvo la política social en el proceso de democratización que se abrió a partir de 1912 en términos de actores, acciones, concepciones, tensiones y experiencias de gobierno para reconstruir el complejo, sinuoso y laxo camino que va desde la solidaridad de la sociedad civil a la generalización de una solidaridad institucionalizada. Concordante con ello, se indagan las diversas dimensiones de la cuestión social, la penetración material e institucional del Estado a través del gasto público social, las modificaciones del cuadro tributario, el proceso histórico de *estructuración* de las medidas legislativas y asistenciales provinciales y las concepciones de lo social subyacentes a las decisiones normativas e inversoras. Es decir, se busca captar el modo en que las categorías mentales condicionaban las *culturas asistenciales*, que engloban modelos institucionales, actuaciones legislativas y prácticas privadas de previsión y caridad.

En los años previos a 1912, el contexto político en la provincia de Córdoba se caracterizaba por la existencia de múltiples facciones departamentales que comenzaron a integrarse en ligas aglutinadas bajo el liderazgo de caudillos locales. Ello fue particularmente notable en Tercero Abajo y Arriba, cuyo líder era Mariano P. Ceballos, secundado por Rodolfo Moyano. En Río Cuarto estaba el liderazgo de Julian Maidana representante local de la Unión Nacional y Carlos J. Rodríguez que lideraba el Partido Demócrata Social que dio su apoyo al Partido Constitucional en las elecciones de abril de 1912. En la región Noroeste la fragmentación era mayor y no existían importantes agrupaciones sino comités locales dispersos o simplemente caudillos con una clientela política reducida.

La propuesta yrigoyenista de comienzos del siglo de abstención, revolución y un movimiento estructurado alrededor de Yrigoyen fue resistido por diferentes grupos y Córdoba no escapó a esa situación. Antiguos dirigentes radicales alineados con el catolicismo se manifestaron contrarios a la abstención y la revolución y formaron una alianza con los conservadores modernistas que en 1909 dio origen a la Unión Provincial, cuyo inspirador fue José Figueroa Alcorta. En 1910, el nuevo partido se integró a la Unión Nacional, coalición de fuerzas provinciales que presentó a Figueroa Alcorta para la presidencia (Vidal, 1995, p. 23). En 1912, cuando el comité nacional resolvió que la UCR concurriera a los comicios, el radicalismo de la provincia estaba presidido por Elpidio González, uno de los lideres más importante del radicalismo de Córdoba desde

PDF generado a partir de XML-JATS4R

la revolución de 1905. A pesar de su desacuerdo con esa resolución, continuó al frente de la agrupación y trabajó para lograr el éxito electoral. E. González había nacido en Rosario en 1875, pero provenía por parte de su abuelo Calixto María González de una familia tradicional cordobesa, su padre Domingo tuvo una destacada actuación en el radicalismo y mantuvo estrechas relaciones con Yrigoyen. Sus deseos de transformar la realidad social y política del país lo hicieron interesarse por ideas y propuestas políticas que a fines del siglo se difundían por Europa. Viajo y en Barcelona conoció al jefe del socialismo, Pablo Iglesias y se entrevistó con Alejandro Lerroux, jefe de los republicanos radicales. Con su preocupación por los más desposeídos construyó su poder en el interior del radicalismo en base al apoyo de los humildes y se destacó por ser un dirigente popular. Su objetivo al igual que el de Yrigoyen era la formación de un movimiento político amplio y heterogéneo que le diera el triunfo electoral a la UCR (Unión Cívica Radical) y reparar el sistema político institucional. El ideal era lograr la síntesis entre el liberalismo laico, el catolicismo militante, el idealismo de los jóvenes y el pragmatismo de los familiarizados con las funciones públicas (Vidal, 1995, pp. 23-25).

La irrupción del radicalismo dio lugar al surgimiento de la Concentración Popular que era la unión de las tradicionales camarillas de viejo estilo, que propuso a Cárcano como gobernador, lográndose imponer a los radicales.

En noviembre de 1912, las elecciones de gobernador dieron el triunfo a la fórmula de la Concentración Popular, Ramón J. Cárcano - Félix Garzón Maceda, expresión del heterogéneo conservadurismo cordobés, no era un partido sino una unión de fuerzas políticas dispersas que auspiciaba una fórmula para la renovación del poder ejecutivo provincial.

En la elección de 1915, se presentaron la UCR y el PD (Partido Demócrata), y se impuso el primero que había profundizado sus esfuerzos de cooptación de dirigentes partidarios. En esta ocasión, fue decisiva la acción del principal líder cordobés, Elpidio González quien cooptó a Julio Borda en un intento por atraer al radicalismo a los sectores clericales, que tuvieron un fuerte peso en la política provincial durante todo el período que se inició en 1916. El resultado de estas elecciones fue la llegada del radicalismo al poder ejecutivo provincial por primera vez, consagrando al binomio Eufrasio Loza - Julio C. Borda. El fracaso de la coalición carcanista y la consiguiente inhabilidad de los conservadores para formar un partido nacional, decidieron a varios caudillos a no respaldar al PD y sumarse a la UCR. Esta incorporación, si bien sumó apoyo electoral, tuvo como consecuencia al mismo tiempo, la incorporación de un factor conflictivo y la oposición de parte de los dirigentes que rechazaban y cuestionaban la práctica política de esos sectores y la cooperación que habían dado al régimen anterior.

La tendencia conservadora manifestaba una posición elitista y jerárquica. La participación de los católicos en el PD y en la UCR eran parte de una estrategia más amplia del clericalismo cuya preocupación después de la ley Sáenz Peña era la constitución de un partido católico pero sus intentos fracasaron en la década del 10 y en los primeros años del 20 a pesar de algunos logros efímeros como el PC (Partido Constitucional) en Capital Federal liderado por Arturo M. Bas y el PP (Partido Popular) en Córdoba, presidido por Antonio Nores en 1924. Es importante tener en cuenta el carácter heterogéneo de cada uno de los grupos lo que hace que las fracciones con propuestas liberales contaran con algún católico entre sus filas o que los anti yrigoyenistas debieran convivir con algún yrigoyenista al menos transitoriamente. Esta heterogeneidad se debió a que se trataba de un período de transición política desde un régimen basado en las prácticas facciosas hacia una experiencia política que ambicionaba pautas nuevas.

La acción del clero fue decisiva para definir la fórmula radical. El elemento católico trabajó intensamente para que el PD y la UCR eligieran la fórmula gubernamental. La dirigencia radical católica, nucleada en la tendencia conservadora, no fue ajena a esta identidad suprapartidaria. En el interior de la UCR compartieron los principios y los procedimientos esenciales de la posición política sostenida por la Iglesia. A pesar que la tendencia conservadora no expresó un proyecto político prolijamente elaborado, sus integrantes continuaron defendiendo un elitismo político que descalificaba a las mayorías para ejercer funciones públicas. La práctica política del ejecutivo provincial y declaraciones de figuras influyentes como Arturo M. Bas aportaban

PDF generado a partir de XML-JATS4R

elementos en este sentido. Así en ocasión de un homenaje que le hicieron por su labor parlamentaria en el Congreso Nacional el 16 de setiembre de 1916, expresó: "La libertad política es solo un medio, de nada vale si no se sabe ejercitarla... resulta dañosa si por incapacidad o impulsos extraviados no se aplica para llevar a los más aptos a las delicadas funciones de gobierno" (*La Voz del Interior*, 17/12/1916).

A pesar del triunfo, la tendencia a la atomización del radicalismo cordobés no desapareció y, desde su posición como partido gobernante, las luchas internas se profundizaron. En los primeros meses de gobierno de Loza, los comités seccionales del departamento Capital solicitaron la retribución de su militancia preelectoral con cargos públicos, pero el gobernador demostró una actitud conciliadora con los empleados de la administración anterior, a lo que se sumó el nombramiento de hombres provenientes del catolicismo para la conformación de su más estrecho círculo de colaboradores. De tal modo, las confirmaciones y nuevas designaciones del gobierno de Loza, así como los primeros actos en el ejercicio de sus funciones, pusieron en evidencia su tendencia a actuar con independencia del partido (Portelli, 2011).

El conflicto suscitado entre el poder ejecutivo y los comités seccionales puso al descubierto la existencia de dos expectativas políticas diferentes. Una, que pretendía continuar con el monopolio del poder provincial en manos de un grupo reducido, con tradiciones y privilegios locales y, otra, que pretendía aumentar el número de participantes en el juego político.

El gobernador con el respaldo del comité central y de algunos legisladores provinciales, no solo desconocía las pretensiones de los comités seccionales, sino que limitó sus círculos de colaboradores a hombres provenientes del conservadurismo católico y nombró a Agustín Garzón Agulla y su designación era un desafío al viejo radicalismo que lo consideraba uno de los nuevos radicales que integraban la fracción conservadora. En esa coyuntura, los conservadores tomaron partido con el ejecutivo mientras sus opositores, provenientes de la tendencia tradicionalista y simpatizante de los comités seccionales, concentraron su poder en el máximo organismo partidario; esto es, en el Comité Central. El conflicto adoptó otras aristas, abandonando el ámbito estrictamente partidario y se planteaba como una disputa entre gobierno y partido.

El enfrentamiento del gobierno y el partido provocó la escisión en el interior de la agrupación: los hombres aliados con el gobernador, se denominaron RA (Radicales Azules), mientras que los radicales alineados con las autoridades originales del partido constituyeron los RR (Radicales Rojos) (Vidal, 2013). La polarización entre RA y RR se acentuó con el alejamiento de Elpidio González al asumir como ministro de guerra de Yrigoyen que lo alejó de su función mediadora entre los dos grupos. La fracción más reacia a la negociación eran los RR que sustentaban que los actos de gobierno de Loza eran contrarios a los postulados de la UCR y defendían la legitimidad del CC (Comité Central) del RR. La mayor acusación de los de RR era que el gobierno se había constituido en vocero y ejecutor de las de las ideas clericales. Para el radicalismo de la década del 10, el que se opuso al régimen imperante mediante la revolución y la abstención, que pretendía ser innovador en la espera política, debía ser sinónimo de liberalismo. El radicalismo buscaba democratizar el sistema político y el funcionamiento del partido y otros también ponían el acento en la igualdad social a través de una más equitativa distribución de la riqueza.

El gobierno de Loza continuó jaqueado por la oposición demócrata y por los embates del Comité Nacional que insistía que tomara la iniciativa y unificara el partido. Ante esta situación, Loza renunció el 19 de mayo de 1917 y ocupó el cargo Julio Borda quien buscó recomponer la situación con los adversarios internos y terminar con la oposición en la Legislatura, especialmente en el Senado donde los demócratas eran mayoría. Pero el RR exigía una declaración del comité nacional reconociendo que ellos eran la única autoridad partidaria legalmente constituida. El radicalismo nacional e Yrigoyen evitaron tomar partido por uno u otro grupo y buscaban acercar las partes en conflicto (*Los Principios*, 8/8/1917; *La Voz del Interior*, 12/6/1917).

En setiembre el Congreso Nacional sancionó la intervención de Córdoba y designó una figura política neutra, Daniel J. Frías, cuya función se redujo a reconocer las acusaciones del gobernador a la Cámara Alta y desconoció la legitimidad de varios diplomas de senadores demócratas, designando en su lugar a senadores del RA. A mediados de 1917, los diputados nacionales del RR, cansados de la ambigüedad del Comité Nacional,

decidieron apresurar una definición; en julio la Cámara de Diputados de la Nación luego de un encendido debate, encabezados por los legisladores rojos Carranza, De Anquín y Zalazar rechazaron el diploma del diputado electo por Córdoba, Enrique Martinez debido a las prácticas preelectorales y al fraude que había caracterizado al comicio. Ese desafío del rojismo apresuró la definición de todas las partes en cuanto a la situación del radicalismo de la provincia y su relación con la UCR nacional. El 17 de agosto de 1917 expulsó de la UCR a los senadores provinciales Alberto Durrieu y Santos C. Moreno por haber votado a favor de la mesa directiva propuesta por los demócratas. Contrariamente a los esperado por el Comité Nacional, esas medidas disciplinarias generaron una enérgica reacción de los RR que desconocieron las resoluciones del Comité Nacional y constituyeron en octubre una nueva agrupación Unión Cívica Radical de Córdoba y se dedicaron a construir una agrupación programática y despersonalizada. Al reclamo de la igualdad política, sumaban la propuesta de una reforma económica basada en la aplicación de un impuesto único a la tierra libre de mejoras para lograr una más equitativa distribución (Portelli, 2015).[1]

A mediados de 1917, la polarización en el interior de la UCR había llegado a un punto de no retorno y lo que se continuaba llamando RA ocupó la atención de ambas agrupaciones hasta que, a comienzo de la década del 20, la UCR de Córdoba se disolvió debido a que la enorme mayoría de los afiliados se habían reincorporado al RA.

En síntesis, la ideología del ejecutivo, las alianzas con la elite tradicional y principalmente con el clericalismo, el no cumplimiento de las promesas preelectorales, el uso del poder para debilitar la oposición interna, provocaron la escisión de la UCR y su derrota electoral en 1918 (Vidal, 1995).

Cuestión social y mercado político

Este clima de faccionalismo interno que atravesó al primer gobierno radical condicionó fuertemente el tratamiento de la cuestión social y el sinuoso y lento proceso de conformación histórica de las políticas sociales. En efecto, las iniciativas legislativas no pudieron desvincularse de las luchas partidarias en un contexto de competencia electoral, lo que implicó que lo social constituyera un elemento más del mercado político. Para analizar el caso cordobés y las respuestas de los grupos dirigentes a las demandas sociales de los grupos es necesario focalizar el análisis en la relación entre democratización social y la consolidación de prácticas políticas democráticas; es decir, las dos facetas de un mismo fenómeno reformista como destacó Eduardo Zimmermann (1995) en su clásico libro *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina 1890-1916*.

Córdoba, ciudad mediterránea de Argentina, experimentó, desde fines del siglo XIX, como otras ciudades latinoamericanas, un proceso de transición hacia la modernización exteriorizado en el anhelo de lograr la transformación económica, el progreso material y una sociedad *ordenada, integrada, saludable y culta*. Pero ese proceso de crecimiento económico no estuvo acompañado por una redistribución significativa del poder y de la riqueza, sino que, por el contrario, involucró la marginación y la exclusión de vastos sectores sociales que experimentaron en sus vidas necesidades básicas insatisfechas y la ausencia de oportunidades que impedían el desarrollo integral y participativo de los ciudadanos.

El modelo de asistencia social que se estructuró entre 1900 y 1914, estuvo caracterizado por *la privatización del espacio público, la hegemonía del modelo mixto de protección social y la concepción residual del Estado*. El funcionamiento de este sistema asistencial implicó una relación de interdependencia entre las caridades de estructura esencialmente celular y fuerte impronta religiosa y el Estado, relación que implicaba que los funcionarios públicos confiaban en una pléyade de instituciones caritativas para los servicios sociales sin un esquema planificador y las caridades dependían del Estado para su funcionamiento legal y económico. Este recorte temático y cronológico se explica si se tiene en cuenta que, en ese contexto temporal escogido, cruzado por ideas de fuerte liberalismo económico, la cuestión social debía resolverse mediante una política sin Estado que no comprometiera a la estructura estatal o lo hiciera sólo en parte mediante políticas de reglamentación

y control. Los liberales, renuentes a la intervención estatal, propugnaban la provisión de un mínimo de asistencia social pública. En ese contexto aparecieron las primeras tentativas tímidas de previsión social y los primeros avances del Estado sobre el mercado, constituyendo una etapa más dentro del proceso histórico de desarrollo del Estado social, que puede caracterizarse como una *marcha conceptual desde la compasión hacia los derechos sociales*.

La vigencia de este modelo en el primer gobierno radical se explica fundamentalmente, por la renovada relación de la iglesia y el Estado, por la preeminencia del radicalismo conservador, la fuerte influencia y movilización social del laicado y la escasa inversión del gasto social. Con respecto a la renovada relación de la iglesia con el Estado, se estableció un entendimiento mutuo, un pacto laico, como afirma Di Stefano, cuando el momento laico de la década del 80 se vio eclipsado por una renovada armonía entre elites dirigentes y jerarquías eclesiásticas (Di Stefano, 2011a, 2011b; Asquini, 2018).

El pacto laico nació de una toma de conciencia por parte de la iglesia y del Estado de que ninguno de los dos poderes podía prescindir del otro. El Estado no podía por si solo nacionalizar una población sumamente heterogénea ni brindarle las prestaciones educativas, sanitarias y asistenciales diseminada como se hallaba en territorios lejanos o concentradas en grandes ciudades, máxime con el fortalecimiento de órdenes y congregaciones que detentaban experiencias sólidas en áreas como la educación y la asistencia social de los necesitados. Por su parte, la iglesia no podía desempeñar su misión sin la asistencia del Estado (Di Stefano, 2011a, 2011b). En una palabra, se estableció un "*pacto laico*", en el cual la Iglesia toleraba algunos rasgos de la laicidad alcanzada a cambio de convertirse en un interlocutor privilegiado del Estado y, en los sectores reformistas de las elites, creció la preocupación por los desafíos de la modernidad y la "*cuestión social*" (Di Stefano, 2011a, 2011b).

La movilización del laicado introdujo una interpretación de la cuestión social que le permitía actuar como un jugador poderoso en la construcción de las políticas de Estado en un período atravesado por la crisis de guerra y de posguerra y sus consecuencias sociales como el aumento de la pobreza, de la conflictividad social y de las demandas sociales básicas. El estallido de la Primera Guerra Mundial trajo una profundización de la regresividad distributiva y la democracia se inauguraba pues con ese riesgoso desafío en el frente social, amenazado por la caída de la demanda laboral, la desocupación y la caída de los salarios.

En este contexto de demandas y cambios sociales, se produjo la intensificación del protagonismo de las asociaciones católicas de protección social, cuyas estrategias y acciones implicaron *una modernización del paternalismo tradicional*, y una preocupación por tomar distancia de las relaciones patriarcales más tradicionales. En este sentido, como ha señalado José Zanca, en pocos años, el eje del pensamiento católico transitó desde el rechazo a la modernidad, a través de la ordenación de un mundo paralelo de organizaciones laicas, hacia una concepción más consensual de la relación entre los católicos y el resto de la sociedad (Zanca, 2013, p. 11). En efecto, la intensificación del protagonismo de los católicos sociales se caracterizó por una ampliación de los sujetos asistidos, por una coexistencia de las actividades de protección benéficas con las estrategias tendientes a una modernización del paternalismo que se manifestó en prácticas sociales específicas y en una nueva racionalidad legitimadora de los derechos de los asistidos, bajo la creencia de que la caridad no bastaba para dar respuestas a la cuestión social. Es decir, una lectura cultural de lo social, descifrando los significados y valores que sustentaban las medidas asistenciales, permite percibir el deslizamiento desde la modalidad propaganda-poder del espacio asistencial hacia una mayor preocupación por la situación y demandas sociales de los trabajadores y por la concientización sobre la importancia de la sanción de una legislación social que contemplara los derechos sociales. Juan Caferatta, uno de los más activos católicos sociales expresaba: "Puertas adentro no debe haber hombres de partido, ni de castas, sino obreros, porque la miseria, la pobreza, el trabajo y el patriotismo no tienen más que un color" (Moreyra, 2015, p. 98). En ese mismo año, los sectores más preocupados por la cuestión social proyectaron un verdadero programa social que comprendía una activa obra de propaganda en distintos tipos de publicaciones desde la prensa hasta revistas y folletos católicos, la creación de centros de estudios "los más difundidos y populares posibles que

PDF generado a partir de XML-JATS4R

no debían ser encarados con el formato de academias con programa establecido y métodos catequísticos sino como centros abiertos en donde cada uno de los concursantes encontraría la solución a su problema social". Así los centros se pensaban como verdaderas fuentes de conocimiento práctico para todos. En consonancia con ese perfil, los directores no serían maestros que impondrían sus enseñanzas, sino asesores y consejeros. La narrativa discursiva reflejaba los cambios en el contenido factual del lenguaje apelando a la necesidad de contribuir a la mayor instrucción y cultura, a la función dignificadora del trabajo, a los beneficios de la ayuda mutua y el ahorro, a la armonía entre el capital y el trabajo, la necesidad de legislar sobre el trabajo femenino, la justicia social, la democracia y el socialismo, la propiedad y la libertad de trabajo, el salario mínimo y el abaratamiento de la vida (Moreyra, 2015, p. 100). En algunos documentos se deslizaba la crítica a los actos de beneficencia de las elites que

> santifican las dádivas y se deja de lado las ideas de justicia social...ese sistema repulsivo que escarnece la dignidad humana del pobre, bailando cuando ven sus lágrimas. La dádiva podía cubrir la desnudez o matar el hambre, pero no destruye la distancia que existe entre el corazón egoísta del rico y el corazón desazonado del pobre (Portelli, 2015, p. 107).

Era el sentido que permeaba la apelación de Arturo M. Bas respecto a la necesidad que una ley de mayor justicia imperara en el mundo del trabajo. De allí que propiciara una economía social más humana en la cual el capital debía ser fuerte en su papel puramente material y el trabajo debía recibir en cambio todos los frutos debido a su esfuerzo de producción. Profundizando este sentido social y apelando a una cita de un cardenal británico, afirmaba que defender los derechos justos de los huelguistas no era hacer socialismo sino cristianismo. Este pensamiento de Bas estaba imbuido de un humanismo social y de una concepción de profunda reforma social:

> La misión del Estado no se reduce a proteger la libertad de los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos, sino también a fomentar y proteger los intereses de los mismos, y sobre todo de los más débiles, ya que el Estado no ha sido constituido tanto a favor de los fuertes cuanto de los más pequeños... Los potentados de la fortuna, olvidados de sus deberes sociales, los que creen que el derecho es absoluto, que la propiedad no tiene una función social, niegan al Estado el derecho de intervenir para poner coto a sus abusos y constituyen en el fondo perfectos anarquistas [...] (Portelli, 2015).

Manifestaciones todas claras y precisas de la conformación de una modernización del paternalismo tradicional y de la discursividad del humanismo cristiano que ponía en evidencia las formas de negociación con las que un segmento del catolicismo intentó amalgamar los principios doctrinarios con la modernidad (Zanca, 2013, p. 13). Era el peso de una cultura asistencial que consensuaba el modelo prevaleciente por la capacidad normativa de la religión y de la subjetivación de las creencias (Di Stefano, 2011b). La religión dejó de ocupar un lugar importante en las decisiones del Estado, pero seguía influyendo en las mentes y creencias de las personas.

El protoestado social

Con respecto a la acción del Estado, la preeminencia del radicalismo conservador, si bien hizo algunos avances sobre el espacio benéfico asistencial, lo cierto es que no podía ni quería prescindir del mismo por causas económicas, por la falta de una burocracia técnica especializada y por factores culturales. Lo que sí se fue conformando muy lentamente, no sin conflictos, resistencias y oposiciones, fue un consenso en el seno de las mismas elites liberales acerca de que la extensa demanda de necesidades y reivindicaciones que planteaba la cuestión social no podían ser resueltas a través del libre juego de las fuerzas en un mercado. Sin embargo, ese consenso no cristalizó en una política social integral, sino que la acción social se enmarcó dentro de un modelo que implicó un protagonismo de actores privados y una *responsabilidad residual* y no institucional del Estado. Lo que sí hubo fue una mayor asignación de fondos para el desenvolvimiento de las entidades privadas (Compilación de Leyes y Decretos de la Provincia de Córdoba, 1919, p. 394).

PDF generado a partir de XML-JATS4R

El carácter residual y coyuntural de la política social, obedeció a diversos factores: 1) la relativa rigidez del cuadro tributario provincial; 2) la alta representatividad en el gasto público de las inversiones destinadas a la consolidación de las estructuras institucionales del Estado y su conformación en las distintas regiones del interior provincial; es decir, todos aquellos gastos que tenían relación con un Estado que empezaba a especializar y complejizar su organización y a consolidar el sistema jurídico y de seguridad; 3) la paulatina y sostenida traslación que se operó, a través de los años, desde las inversiones vinculadas al mantenimiento del orden interno a aquéllas relacionadas con el "progreso", especialmente la realización de obras vinculadas con la infraestructura física, preocupación central de los gobiernos provinciales; 4) la alta proporción de los servicios de la deuda externa e interna y 5) la vigencia de un conjunto complejo y heterogéneo de ideas, intereses y temas que dieron forma a la política pública. Los intentos de una revisión estructural del régimen tributario -el proyecto de impuesto progresivo, el de mejoras y las reformas al impuesto de patentes- no se concretaron por la situación económica vigente a partir de 1913 y por la resistencia de los sectores propietarios. Con respecto a la *tendencia conservadora* en el manejo de los gravámenes, la misma se manifestó tanto en el mantenimiento de la estructura tributaria como en la imposición de las alícuotas, especialmente las que recaían sobre la contribución directa. Ello determinaba que se produjera una clara asimetría entre las valuaciones fiscales de las propiedades y el proceso de valorización de la tierra. Otro factor clave que influía en la evolución de los recursos y en la inequidad del cuadro tributario era el sistema de imposición y recaudación que gravaba igualmente las cosas y personas que diferían en su condición, su naturaleza y en su capacidad contributiva.

Fue en ese marco de crisis y de desaceleración económica que la necesidad de algunas reformas en el cuadro tributario comenzaron a discutirse tanto en el ámbito del poder ejecutivo como en el recinto legislativo. La estrechez de recursos generó debates, interpelaciones, oposiciones y resistencias que bloquearon cualquier modificación en la estructura tributaria que afectara a los sectores dinamizadores de la expansión económica. En síntesis, hasta 1914, la estructura impositiva del Estado provincial tenía como características centrales el claro predominio de los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria en la tributación directa, los rendimientos del trabajo y los del capital tributaban conjuntamente, no había un impuesto general sobre la renta y, entre los indirectos, los impuestos sobre la producción eran los más significativos. Finalmente, el sistema de imposición se tornó más bien laxo para la fuente de riqueza más importante: la tierra, a lo que se sumaba la ausencia de un catastro, a pesar del proyecto presentado por la bancada radical que aspiraba a incorporar 2.000.000 has que no pagaban impuestos (Cámara de Senadores de la Provincia de Córdoba, 1913, p. 237).

El estudio de las inversiones públicas con fines sociales constituye un aspecto nodal para explicar el origen, la estructuración y la naturaleza de la política social provincial. El análisis de los sectores, tendencias y representatividad del gasto público demuestra que la asignación de los recursos privilegió aquellas inversiones vinculadas con la consolidación de las estructuras institucionales del Estado y con el aparato de seguridad, así como las destinadas a la expansión de la infraestructura física que garantizara el proceso de crecimiento económico. Como consecuencia de ello, la política sobre los aspectos sociales apareció como una preocupación subsidiaria de esas prioridades básicas, a excepción de la educación. Las cifras más abultadas correspondieron a los denominados *servicios generales* (sueldos, salarios, gastos), a las *inversiones en seguridad* (policía y justicia), obras públicas, a la *instrucción pública* y a los *servicios de la deuda pública*. Los demás gastos sociales -salud, vivienda, ayuda social a los sectores pobres (niños, madres, ancianos)- sólo eran atendibles a través de subvenciones y subsidios, la mayoría destinados a las sociedades de beneficencia y a las organizaciones religiosas que tutelaban la ayuda social.

En este sentido, las realizaciones más significativas para atenuar los desajustes sociales eran aquellas que apuntalaban "la pobreza" en su diversidad de sujetos: niños y madres especialmente. En efecto, las preocupaciones originadas en torno a la pobreza tenían una fuerte connotación de género y de clase. Es decir, su objetivo era proteger a los niños desamparados y a las madres pobres. Ello explica, a su vez, que la mayoría de los subsidios y subvenciones se destinaran a los asilos, hospitales y dispensarios como vehiculizadores de

PDF generado a partir de XML-JATS4R

la acción benéfica, áreas donde pesaba mucho el sentimiento, los costos eran bajos y el conflicto ideológico mínimo. No obstante, los representantes del radicalismo rojo propusieron algunos proyectos de mayor impacto social, aunque no se aprobaron (Moreyra, 2009).

La escasa representatividad de las inversiones con sentido social obedecía a que la necesidad de dar respuestas a las urgentes demandas sociales coexistía con dificultad con el deseo de ajustar el sistema social a las tendencias de eficiencia económica y control social. Esta situación explica, por una parte, que las medidas sociales que se impusieran fueran las consistentes en atenuar las deficiencias más notables y no las que buscaban soluciones estructurales que se tradujeran en una política social deliberada. Por otro lado, también explica la brecha entre la retórica progresista y la realidad concreta. En otras palabras, las nuevas condiciones sociales reforzaron también -como expresa Morton Keller- l*os viejos miedos: a los pobres, al gasto público y al Estado*. Y como corolario, los límites de la acción social en el ámbito provincial fueron móviles y relativamente eficientes sólo en coyunturas críticas y en relación directa con el mantenimiento de un orden social para evitar *la gangrena de la estabilidad y de la pendiente del progreso multiforme* (La Voz del Interior, 11/5/1904).

La UCR en la Oposición

Como se afirmó, la naturaleza coalicionista de la UCR favoreció el fraccionamiento interno y como consecuencia de este funcionamiento, las jerarquías partidarias -comité central, comité nacional, funcionarios- no eran respetadas y esto facilitaba la fragmentación. Ello explica que en mayo de 1919 el binomio demócrata Rafael Núñez - Gerónimo del Barco asumiera la gobernación de Córdoba.

La persistencia de los RR en permanecer divididos de la UCR, la desilusión y el alejamiento de la militancia activa, la derrota de Elpidio González fueron factores que fortalecieron el poder interno de los sectores conservadores en la conducción de la UCR que sustentaban una concepción política tendiente a ordenar las acciones políticas de las masas radicales para evitar los desbordes acaecidos en la convención de 1918. Además, desvincular al radicalismo de las ideas políticas y sociales renovadoras y seculares que dieron lugar a un movimiento contestatario expresado en la Reforma y huelgas obreras. Los años siguientes fueron de intensa fragmentación y de abstención hasta 1925 (Vidal, 1995). El abstencionismo obedecía a los intentos frustrados por reorganizar el partido durante 1919 y 1920, a la existencia de una masa de adherentes dispersa y disponible por falta de conducción y a la incapacidad de imponerse en las urnas. Los argumentos esgrimidos para justificar esa autoexclusión del sistema electoral fueron varios y diferentes en el tiempo, pero se puso énfasis en la ley electoral Nº 2825 sancionada durante el gobierno de Rafael Núñez que disminuía la representación radical en la legislatura provincial al dividir el territorio de la provincia en 6 distritos electorales para elegir los representantes de la Cámara de Diputados, separando los departamentos del Sur y del Este, donde el radicalismo era mayoría, agrupándolos con los del norte y oeste. Rómulo Arguello fue el impulsor principal de la abstención y era uno de los líderes más destacados de la UCR provincial. Como consecuencia del fracaso de las negociaciones para la unificación, el radicalismo de Córdoba experimentó una nueva fractura. A fines de 1924, la tendencia impersonalista se constituyó en otro partido, el que se adhirió al radicalismo antipersonalista de Alvear. La fracción yrigoyenista se constituyó en la UCR Personalista y levantó la abstención. En la convención la fórmula recayó en Benito Soria - Alejandro Gallardo que implicaba la renovación de los cuadros dirigentes, la inclusión de jóvenes líderes regionales particularmente del sur y de la capital que habían desempeñado un papel trascendente en la recomposición y fortalecimiento de la agrupación. El Doctor Benito Soria era un claro ejemplo de ese fenómeno de renovación y en 1923 se lo consideraba uno de los dirigentes más importante de la fracción yrigoyenista. A través de su práctica como médico y de un discurso decidido insistía en identificar a la UCR con las aspiraciones e intereses de los sectores populares y logró establecer un sólido predicamento entre los mismos. Su compañero de fórmula Gallardo, originario de la provincia de Buenos Aires, estudió en Córdoba y se recibió de doctor en medicina y cirugía, se estableció en San Justo y también mostró preocupación por los sectores populares. Durante su actuación

como senador provincial subscribió varios proyectos relacionados al mejoramiento social de los trabajadores y demostró gran conocimiento sobre las nuevas corrientes jurídicas para elaborar la legislación vigente sobre el trabajo. Es importante resaltar que la reconstrucción de la coalición personalista y el debilitamiento del sector conservador fue un proceso paralelo al fraccionamiento nacional entre personalismo y antipersonalismo. Los rasgos sobresalientes del personalismo cordobés, surgido con nombre propio en 1923, era la aceptación indiscutida del liderazgo de Yrigoyen y de su estilo movimientista. En este sentido, se daba preeminencia a una amplia participación popular antes que a una organización moderna y programática. El rasgo coalicionista era de esta forma acompañado de una organización laxa en la que el líder y un discurso marcadamente popular constituían los principales elementos unificadores. En esos años fue cuando el carácter integrador, social y regional del yrigoyenismo se hizo más claro y preparó el éxito de 1928.

Segundo gobierno Radical (1928-1930)

En mayo de 1928, el radicalismo volvía a ocupar el gobierno de la provincia y la mayoría en ambas cámaras de la legislatura. El binomio triunfante fue Enrique Martinez - José Antonio Ceballos. El primero ocupó el cargo de gobernador por muy poco tiempo, porque fue elegido para suceder al vicepresidente fallecido Francisco Beiró, convirtiéndose Ceballos en el primer mandatario. Entre los hombres que acompañaron a Ceballos se destacaba Amadeo Sabattini que alcanzaría una dimensión desconocida para la dirigencia de la UCR. La actuación política de Sabattini comenzó en Rosario como fundador del comité de la Juventud Aristóbulo del Valle y una vez instalado en Tercero Abajo se vinculó con algunos radicales rojos como Alberto Durrieu y los hermanos Seco. En 1923 estuvo circunstancialmente frente del Comité Capital desde donde resistió el avance del impersonalismo y, en 1927, fue elegido presidente de la Convención Provincial que eligió los candidatos para los comicios de 1928. Desde su lugar de trabajo, primero en La Laguna y después en Villa María, fue construyendo una red de relaciones políticas que reforzaron su capacidad de liderazgo. Su profesión le permitió tener una cercanía con la gente y construir una base de sustentación política.

En el año 1929, el grupo liderado por Sabattini tenía en el departamento capital el apoyo incuestionable de la mayoría de los comités seccionales y gran parte de sus dirigentes estaba conformada por un grupo de jóvenes profesionales que buscaban apropiarse de importantes espacios de poder. En tanto el anti sabattinismo con su gran heterogeneidad, carecía de un eje positivo unificador, solo parecía aglutinarlo su resistencia a ceder espacios a esa nueva dirigencia. Durante el gobierno de Ceballos, los conflictos del partido radical irrumpieron en el gobierno. La falta de acuerdo entre los senadores y el Poder Ejecutivo provincial, a causa de que la mayoría de ellos desaprobaba los nombramientos hechos por el ministro de gobierno en los distintos departamentos provinciales, derivó en un conflicto de poderes que dificultó la marcha administrativa provincial. En junio de 1930, el gobernador Ceballos, desconociendo la llamada de atención de las autoridades nacionales, designó a Agustín Garzón Agulla que ya se desempeñaba como ministro de Hacienda, un representante político de la Iglesia y su actuación en la cartera política intensificó el abismo con el Sabattinismo y también contribuyó a debilitar a la misma coalición antisabattinista.

El intervencionismo estatal en el espacio social provincial

Para el radicalismo yrigoyenista la idea de solidaridad se basaba en una concepción ética de la acción social cuyo ejercicio permitiría el correcto funcionamiento de todas las partes de la sociedad. Además, de la idea de solidaridad como ética social, la libertad política era otro de los principios esenciales, era lo que concretaba la Reparación y dentro de esa visión política, Yrigoyen insertaba la idea de sufragio universal que era considerado como un derecho y una función que corresponde a todos los ciudadanos. La UCR constituía lo que Krausse

llamaba una tendencia fundada; es decir un principio racional fundante anterior a la existencia de los partidos, era lo primero que había que fundar en una sociedad civil (Roig, 1969).

Si bien las ideas yrigoyenistas siempre estuvieron presentes en la UCR, fue en los años siguientes, cuando ellas se fueron imponiendo hasta convertirse en hegemónicas. La reacción a los gobiernos demócratas y al liderazgo radical conservador se elaboró a través de un discurso que rescataba dos conceptos esenciales de la propuesta yrigoyenista: la unidad de lo heterogéneo y la constante apelación al pueblo y sus múltiples intereses. El objetivo principal de la dirigencia fragmentada era devolver a la UCR su capacidad de liderazgo provincial para recuperar el gobierno. La unidad debía lograrse sobre la base de una efectiva ampliación de los organismos partidarios a todos los hombres dispuestos a trabajar por el radicalismo sin importar su procedencia social o su identificación ideológica. El pueblo aparecía como el núcleo para lograr la unidad y el fortalecimiento de la UCR sobre las bases impersonalistas y la honradez y austeridad republicana. Junto con los ex rojistas coincidieron con la incorporación masiva y activa de los sectores populares. Una vez más, los radicales se definían como una agrupación política aglutinadora de fuerzas sumamente heterogéneas.

La defensa de los radicales de la activa participación popular en la esfera política estaba ligada no solo con la concepción ética social del cumplimiento del deber sino con una visión histórica que sostenía que los grandes acontecimientos del pasado habían sido posible por la participación del pueblo (*Los Principios*, 5/3/1928). Por su parte, la apelación al pueblo tendía a lograr el bienestar material, moral, religioso a través de leyes sociales pero también de alegría, felicidad y esa apelación es lo que le posibilitó a la UCR tener un gran caudal de votos.

Esta nueva camada de dirigentes radicales buscó establecer una relación diferente con la comunidad a la que habían adoptado los caudillos tradicionales, con la intención de lograr una identidad ideológica entre la comunidad y el partido político. La idea de ética social, de democratización de la sociedad, de participación y sacrificio para alcanzar la regeneración fueron revalorizadas. La preocupación se centró en satisfacer demandas más generales de la comunidad vinculadas a la democratización de la vida política y a las exigencias sociales como la educación, la salud y el reconocimiento de derechos esenciales para los sectores menos favorecidos.

El radicalismo además del patronazgo oficial ya había emprendido una serie de actividades comunitarias organizadas por la UCR con el fin de mejorar la situación sociopolítica de sus afiliados más pobres. Para ello, el partido actuó en áreas donde el Estado no había dado respuesta satisfactoria como la salud, la educación, la justicia a través del Comité de la Juventud y los comités seccionales que emprendieron la creación de bibliotecas populares, establecieron comisiones de asistencia social y consultorios médicos (Vidal, 1995, p. 205). En la segunda mitad de la década del 20, esas actividades crecieron notablemente. Por cierto, este asistencialismo social constituía una mixtura entre la propaganda política con fines electoralistas y la materialización de la idea de solidaridad social que provenía de dos vertientes principales: el liberalismo laico presente en gran parte de la dirigencia roja y el yrigoyenismo.

Sabattini, un médico ilustrado de valores laicos y humanistas, hijo de inmigrantes italianos, encarnó esa renovación (Tcach, 2007). Era un *outsider* de la clase política local. Esta situación lo ponía en contacto directo con los problemas de las comunidades y no solo de la salud. Sabattini era parte una dirigencia que apelaba a la unidad partidaria y estaba inspirada por un proyecto político amplio y ambiguo pero un proyecto que existía más allá de las relaciones personales. La fracción soria-sabatinista era el reflejo de ese tipo de alianzas. Benito Soria de reconocimiento internacional y con gran arraigo en los sectores populares buscó racionalizar el sistema de salud y expandirlo entre los sectores de menores ingresos y esas fueron las bases sobre la que construyó su poder en el interior del

partido. Sabattini afirmó su poder mediante su alianza con otros médicos como el caso de Juan Giordano quien trabajó en el pueblo de San Vicente en favor de los humildes y su importancia política creció hasta que en 1930 fue elegido senador provincial por el departamento capital. La relación entre ellos tenía dos características que la diferenciaba de las coaliciones transitorias: la carencia de influencia de las relaciones

PDF generado a partir de XML-JATS4R

de parentesco, porque no pertenecían a la elite social de la provincia y se identificaban con el partido y sus propuestas, además de ser portadores de ideas modernizadoras en sus zonas de influencia.

El camino de gestación del Estado social en Córdoba

Abordar esta problemática significa preguntarse cuales fueron las realizaciones, concepciones y tensiones involucradas en este objetivo.

Si bien es cierto que hasta esos años las ideas liberales conservaban su vigencia, también lo es que éstas venían sufriendo un resquebrajamiento paulatino que iba marcando el camino hacia la conformación del Estado Social. En este sentido, la experiencia yrigoyenista previa a la década de 1930, cumplió un rol fundamental. En el segundo gobierno radical en Córdoba, se proyectaron importantes avances del Estado sobre el mercado y el espacio asistencial a través de intervenciones y proyectos estatales en materia social. Un problema estructural que condicionó la inversión del sector público fueron los constantes déficits presupuestarios, los que eran conjurados a través de emisiones que aumentaban los servicios de la deuda pública, cuando no afectaban los ingresos ordinarios para su cancelación. Con respecto a la estructura y evolución del gasto público provincial, los incisos cuantitativamente más representativos continuaron correspondiendo a los servicios generales, a las inversiones en seguridad (policía y justicia), a las obras públicas, a la instrucción elemental y a la deuda pública. Los demás gastos sociales -salud y diversos rubros de la asistencia social- sólo eran atendidos por subvenciones y subsidios. La prioridad en los servicios generales y en la seguridad, obedecía, por un lado, al creciente proceso de consolidación y complejización de las instituciones estatales y, por el otro, la inversión en seguridad operaba como una precondición para garantizar el crecimiento económico y como un medio de asegurar la más amplia libertad dentro de un orden social. La importancia otorgada a las obras públicas se debía a la necesidad de secundar el proceso productivo y la comercialización agrícola-ganadera que en el ciclo 1914-1930 requería de mayores inversiones dado la finalización del proceso de expansión horizontal. Por otra parte, es interesante destacar que este rubro de gastos tuvo una asignación preestablecida e intransferible de los recursos ordinarios más redituables (30% de la contribución territorial, 25% de las patentes, el rubro multas y las utilidades de la Caja Popular de Ahorros), lo que significaba reconocer una prioridad inicial en la distribución del gasto público desde el propio campo de la normativa legal. Pero más significativo resulta, desde la óptica de la cuestión social, que en 1927 -año en que el rubro obras públicas alcanzó cifras altamente significativas- la inversión en infraestructura social, no excedía del 7%: 6% para la construcción de escuelas y solamente 1% para hospitales (Cámara de Senadores de la Provincia de Córdoba, 1927).[2] Con respecto a la mayor flexibilidad para el sector de la instrucción pública, se explica por razones pragmáticas como ideológicas. Entre las primeras, estaba el hecho que, en 1920, más del 50% de los niños en edad escolar eran analfabetos. Por otra parte, además de esa realidad preocupante, la idea de la educación como pilar moral y como mecanismo de afianzamiento del sentido nacional seguía gozando entre las elites gobernantes de un alto consenso más allá de las diferencias partidarias. El sector salud apenas representaba el 2% del gasto público (Cámara de Senadores de la Provincia de Córdoba, 1927), lo que evidenciaba que el proceso de secularización del sector salud a nivel provincial era incipiente, porque siguió primando un modelo mixto caracterizado por un gerenciamiento privado y una función subsidiaria por parte del Estado a través de un financiamiento mayor, pero coyuntural. Ejemplos típicos de esa forma de asignación de los recursos fueron las ayudas económicas a los hospitales y demás instituciones de salud (Honorable Legislatura, 1923-1930, pp. 36 y 39). En otras palabras, el discurso reparador de los desajustes sociales no logró un relevante *protagonismo presupuestario*.

Pero la asunción de la nueva dirigencia del radicalismo al gobierno provincial en 1928 implicó un *revival* del proyecto reformista en varias dimensiones de la cuestión social que pasaremos revista. Una estrategia del reformismo social fueron las iniciativas tendientes a modificar el sistema impositivo. Dentro de esta matriz tributaria, el impuesto más importante era el que gravaba la tierra, cuya representatividad en el total de los

recursos impositivos fue, durante todo el período, de alrededor del 40%. Recién en el marco del proceso de desaceleración del crecimiento del sector agrario, el incremento constante de los déficits fiscales, la necesidad de consolidar la penetración material e institucional del Estado, los cambios en las concepciones del sistema impositivo, el aumento de las demandas sociales y la puja política entre demócratas y radicales, determinaron que el tema de la reforma tributaria adquiriera centralidad en las discusiones legislativas. A nivel de las concepciones sobre el régimen tributario, se percibía una renovación de los valores económicos y financieros. Los principios de igualdad y libertad daban paso a los de solidaridad social y el concepto que la riqueza se distribuía en forma natural y justa entre los tres factores de producción, se reemplazaba por la creencia que esa distribución era injusta y poco equitativa y, como consecuencia de ello, los impuestos no se debían exigir en la misma proporción a la tierra, al capital y al trabajo. Y es precisamente en esa coyuntura económica y financiera que el problema de la reforma impositiva adquirió entidad entre la clase dirigente. En este sentido, cobraba vigencia en ese contexto deliberativo las propuestas del radical Mariconde del año 1919 quien sostuvo que existía en la economía del país un valor que no era privado sino social, generado y creado por la acción colectiva, que era apropiado por el terrateniente en vez de revertir al que trabajaba. Afirmaba que la riqueza producida no se distribuía entre los tres factores de producción de acuerdo con las leyes naturales, sino que era menester hacer excepciones para el trabajo, para el contribuyente que tenía familia y había que incluir también la proporcionalidad. Dado que la tierra absorbía la mayor parte de la riqueza producida a costa del interés del capital y del salario, se hacía necesario apartarse del concepto de la proporcionalidad directa entre el interés, el salario y la renta e introducir el concepto de progresión en el régimen impositivo. El proyecto, sin dudas, tendía a evitar la especulación, exteriorizada en los baldíos y latifundios inexplotados, al mismo tiempo que impulsaba la incorporación de capitales para convertir a la tierra en fuente de producción y trabajo. Por otra parte, la progresión regresiva propiciaría la subdivisión de la tierra y lograría mayor equidad en la distribución de la carga fiscal y de la renta agraria (Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 1919, pp. 43-46). Su propuesta reformadora en materia fiscal se basaba en la teoría económico-social que sostenía que el derecho de imposición se fundaba también en la necesidad de fomentar la producción general mediante la liberalización de las trabas y los obstáculos que se le oponían. Por otra parte, aceptaba el papel del Estado como productor o administrador solamente en los casos en que hubiera peligro de constituirse monopolios de bienes o servicios que afectarán a los intereses colectivos. En todos los demás casos, debía propiciarse la iniciativa particular y la libre competencia. Esta doctrina constituía la sólida base del georgismo (Grisendi, 2015), cuyo sistema impositivo se denominaba el impuesto único al valor de la tierra libre de mejoras. De allí que el propósito era obtener los recursos necesarios para la provincia del gravamen al valor de la tierra libre de mejoras, resultando como consecuencia la liberación de los impuestos al comercio, a las industrias y al trabajo en todas sus formas. Por otra parte, la reforma social a través del cambio impositivo era un medio para obtener los ingresos necesarios para atender a los requerimientos asistenciales básicos como la profilaxis de las enfermedades contagiosas. Concordante con estas ideas medulares, se proponía que toda propiedad raíz pagaría por concepto de contribución directa un único impuesto de 1½ % sobre el valor de la tierra libre de mejoras. La valuación de las propiedades rurales se haría por zonas a precios uniformes por hectárea, no considerando las mejoras ni las desmejoras sino únicamente la tierra en condiciones normales de producción. Las cotizaciones se renovarían cada cinco años, para adaptarlas a la valuación que obtuviera la propiedad por el progreso social; pero en los casos en que se realizaran obras públicas especiales y de valor colectivo, el poder ejecutivo decretaría una nueva valuación en la zona beneficiada.

Un nuevo intento de reforma tributaria fue el denominado impuesto progresivo a las propiedades rurales en el año 1926, pero, no obstante, el criterio equilibrado de la reforma, la misma generó un intenso debate en el seno de la Cámara de Diputados y una clara oposición en senadores. Sin embargo, la cámara alta aprobó el despacho de diputados ante la ineludible necesidad de dotar al gobierno de las leyes impositivas necesarias para el regular funcionamiento de la administración pública (Cámara de Senadores de la Provincia de Córdoba, 1926, pp. 633-641). La sanción del impuesto progresivo sobre las propiedades rurales, movilizó

PDF generado a partir de XML-JATS4R

la reacción corporativa de los grandes terratenientes sin distinción política que presionaron sobre el poder ejecutivo provincial hasta obtener que el mismo vetara la ley sin que la insistencia de la Cámara de Diputados tuviera resolución favorable (Cámara de Senadores de la Provincia de Córdoba, 1926, p. 221; Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 1926, pp. 604-663). La tendencia conservadora en las cargas impositivas sobre la tierra recién experimentó en 1928 una revisión a nivel de la normativa vigente con la sanción nuevamente de la ley de impuesto progresivo, cuya tasa recorría una escala ascendente del 7% al 10% de acuerdo a la valuación de las propiedades que oscilaban entre 200.000 y 1.000.000 de pesos para arriba (Memoria del Ministerio de Hacienda de la Provincia de Córdoba, 1928, pp. 40-48).

Los desajustes sociales y la legislación social

Otra respuesta institucional estatal a la cuestión social fue la implementación de una legislación que contemplara los derechos mínimos de los sectores más desprotegidos del cuerpo social y en ese campo hubo más avances que en el de las inversiones públicas. Si bien durante la gobernación demócrata de Rafael Núñez se sancionaron las leyes de protección obrera, pensión a la vejez, a la madre viuda y huérfanos, la del trabajo de mujeres y niños y la ley de ocho horas, lo importante de ponderar desde el punto de vista de la política social, es el funcionamiento real de las instituciones, el rescate de las experiencias vivenciales. Y en este aspecto, los avances fueron muy lentos, evidenciando la brecha entre el marco legal y la realidad cotidiana. La instrumentación de las leyes de protección a la vejez, a las madres y al trabajo de mujeres y niños así lo atestigua debido a que no se efectivizaron los pagos porque la Caja Popular de Ahorro -que era la institución proveedora de los recursos- no poseía los capitales fijados para iniciar el servicio. El 27 de julio de 1927, los senadores radicales, ante las evidencias de incumplimiento de las normales legales vigentes propusieron la creación de una comisión interparlamentaria para estudiar las modificaciones a la legislación social. Además, la bancada radical puso a consideración de la legislatura un conjunto de medidas sociales que buscaron mejorar las condiciones de vida de los sectores más vulnerables y otras de carácter estructural que tuvieron como objetivo hacer realidad el proceso de democratización social e implementar la justicia social. En esos dos años fue intensa la presentación de proyectos de legislación social y el debate parlamentario dio lugar a objeciones obstruccionistas por parte de la oposición. Por otra parte, es interesante destacar que este protagonismo parlamentario era una respuesta a las demandas de diversos sectores del partido radical que reclamaban medidas concretas de acción social. En este sentido, el periódico *El Debate* y el comité radical de la Juventud reclamaban que

> después del radicalismo electoral, necesitamos el radicalismo de gobierno y se preguntaba ¿Vamos entrar realmente en un período constructivo?...lo que nos falta a los argentinos de Córdoba es un radicalismo de gobierno que no viva para solo ganar elecciones, sino pura y exclusivamente para gobierno en provecho del pueblo, un radicalismo así es el que precisamos imperativamente... Piensan los jóvenes del Comité que es llegada la hora que los órganos partidarios sepan ser, a la par que agentes electorales, centros de divulgación de ideas de gobierno y de organización social (*La Voz del Interior*, 12/4/1928).

Como respuesta a esa demanda que adquiría más gravitación en los círculos partidarios, en el aparato institucional provincial y en los avances ideológicos del reformismo social, se articularon "políticas sociales" destinadas a atender problemáticas particulares y específicas a finales de la década de 1920.

La primera iniciativa fue el proyecto mencionado sobre el nombramiento de una comisión interparlamentaria que estudiara las leyes sociales dictadas en la gobernación de Núñez, pero ahora juntamente con un estudio sobre el costo de la vida y los salarios de los trabajadores. El senador Aguilera al fundamentar el proyecto testimonió el giro discursivo al apelar a la equitativa retribución del trabajo y a la solidaridad humana (Cámara de Senadores de la Provincia de Córdoba, 1929, p. 288) afirmando: "mi partido tiene como divisa de lucha y programa de acción una política de Justicia social y redención del trabajo humano

PDF generado a partir de XML-JATS4R

(...) No azucemos una lucha de clase, dentro del concepto de ideas sociales (...) nuestro partido es quizás el único que encarna el concepto solidarista" (Cámara de Senadores de la Provincia de Córdoba, 1929, p. 289).

Con respecto a las iniciativas tendientes a mejorar las condiciones de vida material de los trabajadores y sectores más humildes, se elevaron en diputados y senadores varios proyectos tendientes a proteger las situaciones de vulnerabilidad, sin descuidar a las regiones marginales de la provincia. Una de esas medidas fue la Creación del Hogar del empleado y obreros para la construcción de viviendas baratas e higiénicas destinadas a ser vendidas o alquiladas a los empleados y obreros cuyos salarios no fueran superiores a 700 pesos mensuales y las casas se venderían a precios de costo pagaderas por mensualidades o para alquilar exclusivamente para obreros con familias (Cámara de Senadores de la Provincia de Córdoba, 1929, pp. 59-61). Otro de los proyectos centrales fue el de salario mínimo que la bancada radical venía bregando desde años anteriores y que establecía que los obreros y empleados del Estado y los del servicio de las instituciones autónomas del Estado, Banco, Cajas, etc., mayores de diez y ocho años de edad, sin distinción de sexos, percibirían un salario y la jornada de trabajo que no excedería de ocho horas. Además, se establecía que cuando el patrón proporcionare al obrero o empleado alimentación, alojamiento higiénico y algunas otras prestaciones no podría descontar en su conjunto más de la mitad de su salario (Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 1929, p. 279). Además, los diputados Pedro Vivas y Casal propiciaron el otorgamiento de un subsidio a los sindicatos obreros de 100 asociados que mantuvieran una agencia de colocaciones para sus miembros. Por último, en 1928, la nueva administración promovió una legislación laboral para el servicio doméstico que contemplaba derechos sobre la extensión de la jornada de trabajo, condiciones materiales de vida, descanso semanal y salario mínimo, entre otros. La intención era sacar a esos *modestos servidores de la sociedad de la situación de verdadera inferioridad material y moral* en la que se hallaban. Por decreto del poder ejecutivo provincial del 15 de noviembre de 1928, el proyecto en cuestión fue incluido entre los asuntos que debía tratar la legislatura de Córdoba en sus sesiones de prórroga para ser tratado en Comisión de Legislación, que nunca emitió despacho sobre el proyecto del Ejecutivo, de modo que transcurridos dos años del inicio del trámite legislativo fue enviado al archivo. La objeción principal era que se trataba de una labor que no perseguía fines de lucro y no asimilable a una actividad económica propiamente dicha generadora de ganancias. Este argumento apareció reiteradamente en los debates legislativos en el Congreso Nacional en torno a proyectos que promovían derechos laborales para los domésticos, y sirvieron de fundamento a discursos que enfatizaban la naturaleza particular de la actividad y, por tanto, la necesidad de normas especiales que la regularan. Además, otros motivos de observación eran que constituía un espacio devenido también lugar de trabajo donde el vínculo laboral y el vínculo afectivo se solapaban, creando un obstáculo para la pretendida irrupción del Estado en ese ámbito privado y la ausencia de una organización gremial de los domésticos que sostuviera el reclamo (Remedi, 2021, 2022).

Estas medidas tendientes a mejorar las condiciones de bienestar no se limitaban a la ciudad capital y a determinados trabajadores, sino que se hizo extensivo a aquellos obreros que vivían y trabajaban en total desamparo como eran los pertenecientes a las industrias forestales. El diputado radical J. E. Illanes consciente de los inconvenientes y de la ardua lucha que sostenían contra las fuerzas de la naturaleza y por la negligencia de los patrones, elevó un proyecto que establecía que los patrones de los obrajes estarían obligados a proporcionar habitaciones o carpas para el personal de trabajo y sus familias, haciéndose cargo de su instalación y transporte (Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 1930, pp. 372-373).

Las iniciativas sociales del segundo gobierno radical buscaron también revertir las desigualdades multidimensionales que imperaban en la región marginal de noroeste provincial debido a la ausencia y la endeblez del Estado en esos territorios. Las dos vivencias sociales cotidianas de la marginalidad y de la desigualdad imperantes en la vida de los habitantes de los espacios serranos y norteños eran las condiciones sanitarias y el difícil acceso a la educación elemental. La mayoría de las comunidades rurales padecían un cuadro de morbilidad caracterizado por sucesivos brotes epidémicos y una alta tasa de mortalidad, agravado por una deficiente organización y operatividad del conjunto asistencial regional. Ello implicaba que la

PDF generado a partir de XML-JATS4R

población rural dispersa en un vasto territorio y aislada por la carencia de medios de comunicación no pudiera acceder a las prestaciones sanitarias, debiéndose conformar con los servicios de un profesional de la medicina residente temporariamente en los poblados rurales en el mejor de los casos o recurrir más frecuentemente a los sanadores que disfrutaban de la protección resignada o cómplice de las autoridades políticas, especialmente las departamentales. Ante esta situación de pobreza y aislamiento de la región, se crearon los médicos y farmacéuticos regionales que tenían obligaciones de vacunar contra la viruela a los niños de las escuelas y al personal, atender a los enfermos pobres y otorgarles los remedios gratuitamente previa presentación de los certificados de la policía que acreditara esa condición (Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 1928, pp. 91 y 153). Además, durante este período se otorgaron numerosos subsidios para la creación de establecimientos hospitalarios y para equipamientos de los mismos y la reglamentación del ejercicio de la medicina y demás ramas del arte de curar.

Pero tal vez lo más importante de lo proyectado por esta dirigencia para la democratización política, social y cultural fue concretar el anhelo de difundir la cultura como fundamento de la educación moral y medio de alcanzar la renovación institucional, política, económica y social. Este anhelo explica la importancia que alcanzó el proyecto presentado por el diputado Antonio Sobral sobre la Educación Primaria, una reforma educativa propiciada, desde mediados de la década de 1930. Antonio Sobral se graduó en Derecho en la Universidad Nacional de Córdoba en años de la expansión de los ecos de la Reforma Universitaria de 1918 y se destacó por toda la gestión de la Biblioteca Bernardino Rivadavia en Villa María, donde creó la Universidad Popular y los diferentes niveles de enseñanza. Para el educador villamariense, pedagogía y política eran herramientas de transformación social, por eso desde su accionar impulsó propuestas legislativas y desarrolló proyectos educativos y culturales cuyos objetivos eran la formación de un hombre con conciencia social, profundamente humanista. Su pensamiento y práctica educativa deben ser analizados en la trama de los discursos que se despliegan en el espacio político y, en parte, como respuesta a las fracciones más conservadoras hegemonizadas por el Nacionalismo Católico Cordobés que defendían la religión católica, la tradición hispana y valores restrictivos.

Sabattini, carismático líder del radicalismo cordobés, promotor de un plan de gobierno que incorporaba la renovación educativa como uno de sus objetivos prioritarios, la alentó desde el Estado. Sobral, desde una vasta práctica pedagógica configuró un proyecto al cual incorporó aspectos del pensamiento de Saúl A. Taborda, enriquecidos mediante su propio contacto intelectual con la producción teórica de las ciencias vinculadas a la educación. Fue una relevante figura de la corriente "escolanovista" que en la década del '20 instrumentó diversas propuestas alternativas al sistema educativo oficial, en distintas regiones del país. El llamado a la tolerancia se articulaba con una propuesta que promovía la creatividad en una atmósfera de convivencia democrática y preparaba para la participación en decisiones de orden público y privado. La común preocupación por la formación de hombres libres, espirituales y participativos los unió en el escenario político y educativo.

Luego de un diagnóstico de la crisis moral y educativa, vertebró el proyecto en torno a valores integradores, desde una visión de la Escuela Nueva, adecuada al ámbito en que debía aplicarse. El tan debatido tema de la "atmósfera escolar", largamente desplegado en 1884, fue uno de los ejes de su discurso que pretendía remover un espacio escolar cristalizado, poblado de mensajes de exclusión y obediencia sin juicio crítico y su transformación en uno de tolerancia y creatividad. En puntos claves de su argumentación a favor de la reforma educacional, del respeto a la espontaneidad creadora del niño, por definir el tipo de relaciones entre estudiante-docente, Sobral revela múltiples afinidades con la matriz del pensamiento de Taborda:

> la consigna es una, hay que reconstruir el mundo, hay que rehacer la cultura occidental, es decir es una preocupación eminentemente pedagógica, porque importa la revisión de sistemas, de principios, y de métodos. Entonces nace la necesidad de crear una nueva concepción del mundo que supere el contenido espiritual y humano de la añeja del hombre de occidente, materialista y pragmática: hay que rehacer el mundo desde la escuela primaria, desde el niño, única esperanza del optimismo salvador (*Los Principios*, 18-8-1930).

PDF generado a partir de XML-JATS4R

En ese marco, precisa el criterio de selección docente, su participación en la elaboración y transformación de los planes y programas, en el nombramiento de autoridades fundado en la estricta consideración de antecedentes, en la trayectoria pedagógica de quienes ejercerían cada cargo, en sus contribuciones a la investigación en el área, en la capacidad de promover el perfeccionamiento de la obra emprendida (Roitenburd, 1994). De esta manera, Taborda y Sobral construyeron una propuesta pedagógica alternativa a la tradición normalista, menos prescriptivista y cientificista, articulando la práctica con la elaboración de un pensamiento enriquecido con ella. Esa experiencia estuvo marcada especialmente por una posición contraria a los dogmatismos a través de la laicización de los valores culturales. Otros dos componentes que incluía esa propuesta eran la creación de condiciones para el desarrollo de la autonomía de los estudiantes y ejercicio crítico de la participación como un elemento estructurante de la pedagogía; por otro, el desarrollo de prácticas escolares entendidas en contexto de regionalización, imbricadas en las particularidades locales y en diálogo con las expresiones y necesidades comunitarias (Southwell, 2011, p. 20).

El proyecto de Ley de Instrucción Primaria presentada a la Legislatura de la Provincia recogía los principios centrales de la Ley 1420, el de la escuela primaria como obligatoria, laica, graduada. Estos principios, no fueron discutidos por la oposición, eran los principios centrales del pensamiento de la generación del 80 y del modelo civilizatorio que esta sostenía. La explicitación de la idea de una educación común era una idea muy consustancial a los principios sarmientinos de educación popular y de instrucción pública. En el discurso de Sobral lo común aparece fuertemente vinculado a dos aspectos. Por un lado, a una escuela primaria común para todos, a un *mínimum* de contenidos de la cultura que produjeran civilización y, por otro, aludía a la idea de participación comunal (Southwell, 2011). Además, lo común remitía a lo igual para todos, a un sentido homogeneizador e igualitario de inclusión de todos en la cultura y era central en el discurso de Sobral, subrayando el costado más democrático de estas concepciones y donde sobrevolaba la idea de inclusión social. Sobral presentaba la idea de una escuela sin dogmas, pero respetuosa de las creencias de cada uno de los estudiantes, una escuela capaz de albergar las diversidades políticas, económicas y culturales, una escuela concebida como un gran paraguas donde cabían todas las diferencias en el ejercicio permanente de la democracia. El principio rector de su pedagogía era la preservación del pluralismo como un horizonte deseable.

En su proyecto se encontraban ecos de pensamientos provenientes de experiencias como las de María Montessori en Italia, Ovidio Decroly en Bélgica, Ángelo Patri en Estados Unidos y de la *Escuela Nueva* promovida por Juan Mantovani, para quien era imperativo reemplazar la escuela informativa y del *saber hecho* por la formativa y del *saber haciéndose* (Tcach y Camaño Semprini, 2019). Con respecto a las escuelas particulares podían ser subvencionadas por el Consejo General de Educación cuando la enseñanza gratuita fuese a más de 25 alumnos o no hubiese acceso a la escuela fiscal. En los fundamentos sobre la ley, Sobral hizo hincapié en los derechos del niño y del maestro y la más amplia renovación escolar:

> Frente a la escuela actual que mutila al niño... se levantan las preocupaciones de la pedagogía científica, las reformas reivindicatorias de la psicología infantil...que ha hecho pasar el centro de la actividad educacional al niño, convirtiendo así al niño en sujeto activo, no pasivo, garantir los derechos de los maestros y que no siguieran dependiendo de las maquinaciones de la política menuda cuando entra a la escuela haciendo sentir su ruido el caudillo analfabeto (Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 1930, p. 29).

Los comités regionales del interior provincial avalaron en comunicaciones la propuesta de Sobral. En el caso del de Villa Dolores al manifestar su adhesión, expresaba:

> que la ley de educación debe garantizar al niño como la célula humana y social encargada de cumplir la democracia revolucionaria de mayo, base de la igualdad jurídica, de la libertad económica y de la justicia social; una organización democrática dada al gobierno del aula y de los maestros, una dignificación del hogar de los maestros mediante una compensación que permita la vida limpia, fuerte y sana y en razón de los méritos individuales (La Voz del Interior, 15/6/1928).

PDF generado a partir de XML-JATS4R

La comisión encargada de su estudio, en su despacho en mayoría, estableció que el Consejo General de Educación debía reglamentar el *minimum* de enseñanza que debía acreditarse y que éste no excluiría la enseñanza religiosa, que se daría por ministros del culto católico. El diputado radical Cabral defendió la enseñanza religiosa porque ella no implantaba nada nuevo, sino que mantenía el estado actual existente en la provincia desde el año 1908 y que la misma se daría a los niños cuyos padres, tutores o encargados no manifestaran lo contrario. Sobral se opuso al despacho e insistió que tal proposición significaba hacer de la escuela fiscal *un medio catequístico inconcebible con la tolerancia religiosa racional y lógicamente entendida*, afirmando: "no ese el mío un espíritu antireligioso ni anticatólico. Concluía expresando su convicción que en el futuro sea eliminada en nombre de la pedagogía contemporánea y la tradición liberal" (Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 1930, pp. 290 y 317). Es importante resaltar que el proyecto tuvo repercusión positiva en distintos ámbitos periodísticos a excepción del diario *Los Principios*, vocero de los sectores clericales. En este sentido, un artículo firmado con el pseudónimo de *Católica No Fanática*, interpretando el sentir de diferentes sectores, argumentaba que la escuela no era un sitio adecuado para la enseñanza religiosa (*La Voz del Interior*, 22/8/1930).

El proyecto de Sobral fue aprobado aceptando que el *minimum* de enseñanza no excluyera la religiosa. El golpe de Estado de septiembre de 1930, empero, clausuró la posibilidad de realizar avances en el camino de una enseñanza más moderna y laica.

La preocupación y la relevancia de la educación primaria fue secundada también por varios proyectos de la bancada radical y, en este sentido, se destacó el protagonismo del senador Luis Osses que envió un proyecto en 1928, propiciando la creación de 500 escuelas para 1929, iniciativa que permitiría superar el estado deficiente del nivel educativo y una de las mayores carencias que era la falta de grados que se hacía sentir en las pequeñas poblaciones. Para ello disponía que los gastos implicados debían ser atendidos con un adicional de la contribución directa cuyo valor excediera de 200.000 pesos, empezando por el uno por mil y llegando al nueve por mil cuando el valor sea superior a un millón y medio (*La Voz del Interior*, 5/6/1928). Este proyecto de carácter macro fue acompañado de un sin número de demandas y realizaciones puntuales en las comunidades del interior. A través de la reconstrucción de lo singular, de lo irrepetible como oposición a lo establecido, es posible recuperar indicios significativos del complejo proceso de *transición hacia la ciudadanía social*. En este sentido, el senador Osses insistió no solo en la creación de establecimientos de enseñanza elemental, sino en establecer la orientación de estos mediante la implantación de los conocimientos sobre las industrias económicas y prácticas de acuerdo a las potencialidades de las diferentes regiones y territorios (Cámara de Senadores de la Provincia de Córdoba, 1928, p. 126) y, en 1930, insistía en la creación de una escuela profesional de mujeres en Dean Funes con el fin de insertar el trabajo femenino en la industria artesanal (Taborda, 1951).

Finalmente, la importancia de la educación y el cambio cultural también inspiró la transformación de la finalidad de 20 colegios normales con el objetivo de propiciar una educación práctica para las artes, la industria y el comercio y evitar la existencia de un verdadero "proletariado normal" sin ocupación. Con esa iniciativa se buscaba implementar la orientación práctica de la enseñanza de los escolares para la industria agraria, ya que la mayoría de la población no vivía del trabajo intelectual y, por lo tanto, debía recurrir a la industria, el comercio y la destreza manual. Conjuntamente, y como complemento de esas iniciativas, no resultó menos transformadora la paulatina instalación de bibliotecas populares que se esparcieron en forma radial por los alejados pueblos de interior provincial y funcionaban como un medio que contribuía a ilustrar a las masas populares al ponerlas en contacto con el mundo de la educación, de las letras y de la reforma social, a partir de temas de interés del momento (Cámara de Senadores de la Provincia de Córdoba, 1919, p. 53). Muchas de estas bibliotecas respondieron a una práctica social organizada a partir del compromiso, la solidaridad y el trabajo colectivo, respondiendo a la idea de que el conocimiento era un valor para el cambio y la transformación social.

PDF generado a partir de XML-JATS4R

Inmediatamente antes que estallara la primera crisis constitucional, Sobral se desempeñaba como un destacado legislador provincial y desde este sitial motorizaba la aprobación de una nueva ley para la educación primaria, que entre otras cosas propiciaba el laicismo humanista, conjuntamente con la garantía a los docentes de estabilidad en sus cargos y participación activa en la gestión del sistema educativo a través de la creación de un consejo, cuyos vocales serían elegidos por el magisterio, incluidas las mujeres hasta ese momento segregadas casi por completo de la vida cívica formal (*La Voz del Interior*, 23/8/1930). En palabras de Sobral si la ley satisfacía las aspiraciones del magisterio esto sería suficiente para compensar "...la amargura que siempre se recoge en las sendas agitadas de la política..." (*La Voz del Interior*, 22/8/1930).

Conclusiones: ¿continuidad, rupturas o transición?

El estudio de la cuestión social no es sólo la historia de las experiencias vividas, sino también la historia de los discursos, metáforas e ideas que buscaron darle sentido.

En el primer gobierno radical, hubo en la mayoría de las clases dirigentes una concepción de lo social todavía fuertemente anclada en la creencia que el pobre sólo tenía derecho a la protección. La apuesta consistía en sostener una política social en un espacio ético, no político (Castel, 1997, p. 235). Había una defensa del carácter "virtuoso" que debía conservar la beneficencia que no debía degenerar en caridad legal (Castel, 1997, p. 312). Por ello había que fundar entre la clase esclarecida y los necesitados, las relaciones de una protección que, con mil formas distintas, tomara el carácter de un patronato bondadoso y voluntario (Castel, 1997, p. 236). Pero en el seno de ese substrato y dentro de un contexto político e institucional caracterizado por la lucha entre las diversas facciones políticas, se abrió paso, no sin dificultades, el reformismo social, a partir de la segunda década del siglo que multiplicaron las propuestas disruptivas del modelo asistencial predominante, que propiciaron una mayor intervención estatal en la esfera social. *Los reformadores sociales* no constituían un grupo homogéneo; por el contrario, resulta difícil subsumir bajo un concepto único las distintas corrientes que lo componían, pues abarcaban sensibilidades muy diferentes. Fueron sociales en el sentido de lo social como un conjunto de prácticas que apuntaban a atenuar el déficit que caracterizaba al estado material, pero aún más moral, de las clases inferiores de la sociedad. A pesar de su heterogeneidad, la concepción de lo social que sustentaban podía caracterizarse por dos rasgos. En primer lugar, una tendencia, en algunos casos, a circunscribir la intervención pública y, en segundo lugar, aunque parezca paradójico, un rechazo del *laisser-faire*; es decir, un distanciamiento respecto de la economía política pura. Para ellos, la manera más satisfactoria o aproximada de denominar lo que tenían en común consistía en afirmar que sus posturas presentaban diversas variantes de la economía social que trataba de aportar correctivos a las contradicciones más inhumanas de la organización de la sociedad (Castel, 1997, pp. 244-245).

A pesar de ese basamento ideológico compartido, sin embargo, los *matices* eran muchos. Los católicos sociales, que ocuparon una posición preponderante en el radicalismo azul, enfatizaron la idea de la asistencia a través del modelo benéfico-asistencial. Concordante con ello nada era más eficaz que el principio religioso para inspirar en los empresarios y en los ricos sentimientos de justicia, benevolencia y compasión hacia los trabajadores y menesterosos, induciéndolos a no defraudar al operario en el legítimo precio de su trabajo, y para influir en las clases asalariadas el espíritu de fidelidad, respeto y conformidad con su modesta condición y con las privaciones de ordinario anexas a la misma (Ríos, 1998, p. 38).

Por el contrario, los radicales rojos y sabatinistas propiciaban una mayor secularización de los servicios sociales. En efecto, en el debate acaecido en 1918 sobre la concesión del subsidio a la sociedad de Beneficencia para el sanatorio de tuberculosos, el diputado radical Ernesto Blanco expresaba que "[...] el problema de la tuberculosis en el país es tan hondo y tan serio que sólo podría ser abordado con eficacia por los poderes públicos del Estado" (Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 1918). La verdadera política social implicaba que ya no hubiera algo así como una organización de caridad, sino el reconocimiento del derecho sancionado. Lo que estaba en juego era nada menos que la emergencia de una nueva función del Estado,

una nueva forma de derecho (Castel, 1997, p. 291). El segundo gobierno radical avanzó con la presentación y sanción de una pléyade de proyectos encaminados a solucionar la cuestión social a través de profundizar y ampliar el rol del Estado. El pasaje a la obligatoriedad hubiera representado un verdadero cambio de paradigma con relación a la problemática de la asistencia y de la previsión voluntaria.

Lo que sí quedó de este complejo mundo de ideas y acciones fue un más vivo debate sobre dos opciones: ampliar la asistencia a través del modelo vigente o bien imponer la protección estatal. En este aspecto, se sucedieron numerosos debates que atestiguaron esa dicotomía, sobre todo algunas posiciones que cuestionaron el modelo asistencial, algunos avances en la legislación y varios proyectos reformistas. En 1916, cuando se discutía la iniciativa de repartir vestidos y calzados a los niños pobres con motivo del Centenario, el diputado Mariano Ceballos calificó al proyecto

> [...] de dádivas deprimentes. No es un espectáculo muy edificante para Córdoba ni para nadie, el que se viene dando con motivo de estos repartos [...]. Esa vía crucis que están obligados a recorrer los menesterosos, en busca del primer vale, y luego del primer pedazo de pan o de carne u objeto que se destina, no es ciertamente la mejor forma de festejar la patria. Las fiestas de nuestra independencia deben festejarse con leyes de base fundamental, con leyes que verdaderamente vayan a llenar necesidades de carácter permanente, que vayan a llevar alivio y consuelo a la clase trabajadora en forma noble y no con esas dádivas de dineros que no alivian ni mitigan absolutamente nada [...]. Sólo quiero contribuir con mi voto a la sanción de leyes fundamentales que alivien en forma permanente las necesidades de la clase trabajadora (Cámara de Senadores de la Provincia de Córdoba, 1916, pp. 365 y 367).

En 1927, el senador Américo Aguilera, al fundamentar su proyecto de salario mínimo, apelaba a la necesidad de instaurar el Estado social, una vez lograda la libertad política: "[...] hacer del problema económico y social, la más alta, la más trascendente y honda de nuestras preocupaciones" (Cámara de Senadores de la Provincia de Córdoba, 1927, p. 107). Por lo tanto, el reformismo social de la renovada dirigencia radical cuestionó la preeminencia de una "política social" de simple y clásica administración basada en la protección subvencionada. Si hubo una cierta demora o *gap* entre las elaboraciones discursivas y el reconocimiento efectivo de los derechos sociales, ello fue consecuencia de las luchas partidarias en un contexto de fuerte competencia electoral y estrategias obstruccionistas, que no implica desconocer que el camino había sido emprendido por la dirigencia radical provincial. El lenguaje de inclusión y democracia fue internalizado como una alternativa esperanzadora por los sectores populares y esa apelación es lo que le posibilitó a la UCR tener un gran caudal de votos.

Referencias bibliográficas

Asquini, S. E. (2018). "¡Lleguemos hasta la obrera!": acción católica, cuestión obrera y femenina según Celia Lapalma de Emery en las vísperas del Centenario argentino. *Cuadernos de Historia. Serie economía y sociedad,* (21).

Castel, R. (1997). *La Metamorfosis de la Cuestión Social. Una crónica del asalariado.* Buenos Aires: Editorial Paidos.

Di Stefano, R. (2011a). El pacto laico argentino (1880-1920). *PolHis,* (8).

Di Stefano, R. (2011b). Por una historia de la secularización y de la laicidad en la Argentina. *Quinto Sol, 15*(1).

Eley, G. (2008). *Una línea torcida. De la historia cultural a la historia de la sociedad.* Valencia: PUV.

Eley, G. y Nield, K. (2010). *El futuro de la clase en la historia. ¿Qué queda de lo social?.* Valencia: PUV.

Fábrega, O. (2006).*Historia de la Unión Cívica Radical de Córdoba, 1890-2000.* Córdoba: Editorial Brujas.

Ferrari, M. (2001). Las elites políticas provinciales en tiempos de gobiernos radicales. El caso de Córdoba (Argentina), 1916-1930. *Anuario IEHS,* (16).

Ferrari, M. (2008). *Los políticos en la republica Radical, Prácticas políticas y construcción de poder.* Buenos Aires: Siglo XXI.

Fleitas Díaz Vélez, M. S. (2014). *Democracia, ciudadanía y cuestión social en Jujuy (Argentina) en la década de 1920.* Tesis Doctoral. Sevilla: Universidad Pablo de Olavide.

Gerchunoff, P. (2016). *El eslabón perdido. La economía política de los gobiernos radicales (1916-1930).* Buenos Aires: Edhasa.

Grisendi, E. (2015). Contra nuestro feudalismo: Intelectuales y política en la expansión del georgismo en Argentina (Córdoba, 1914-1924). *Nuevo Mundo Mundos Nuevos.*http://journals.openedition.org/nuevomundo/68743

Lichtmajer, L. A. (2023). Los partidos políticos argentinos en clave local (1912-1945). Un balance historiográfico. *Avances del Cesor, 20*(28). Rosario: Universidad Nacional de Rosario.

Moretti, N. (2014). *Buenos cristianos y honrados ciudadanos. La obra salesiana y la cuestión social. Córdoba, 1905-1930.* Córdoba: Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos S. A. Segreti".

Moreyra, B. I. (2009). *Cuestión social y políticas sociales en la Argentina. La modernidad periférica. Córdoba 1900-1930.* Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

Moreyra, B. I. (2011). La Historia Social en los albores del siglo XXI: innovaciones e identidad. En N. Girbal-Blacha y B. I. Moreyra (Comps.), *Producción de conocimiento y transferencias en las ciencias Sociales.* Buenos Aires: Imago Mundi.

Moreyra, B. I. (2014). El revival de la historia social en la primera década del siglo XXI: ¿retorno o reconfiguración?. *História da Historiografia, 7*(15).

Moreyra, B. I. (2015). Los católicos sociales y la modernización del paternalismo. Córdoba, Argentina (1914-1930). En J. M. Cerdá, G. Guadarrama, M. D. Lorenzo y B. I. Moreyra (Coords.), *El auxilio en las ciudades. Instituciones, actores y modelos de protección social. Argentina y México. Siglos XIX y XX.* Córdoba: Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos S. A. Segreti" - El Colegio Mexiquense.

Moyano, J. (2011). Los grupos gobernantes del régimen oligárquico argentino ante la democratización del sistema político. El caso de Córdoba. *Naveg@mérica.*https://revistas.um.es/navegamerica/article/view/124361

Mustapic, A. M. (1964). Conflictos institucionales durante el primer gobierno radical. *Desarrollo económico, 24*(93).

Ortiz Bergia, M. J. (2015). El Estado en el interior nacional en la primera mitad del siglo XX. Aproximaciones historiográficas a un objeto en constante revisión. *Estudios Sociales del Estado, 1*(1).

Oszlak, O. (1985). *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional.* Buenos Aires: Ariel Historia.

Palacios, J. M. (2002). Una deriva necesaria. Notas sobre la historiografía argentina reciente. *Punto de Vista. Revista de Cultura,* (74). Buenos Aires: Siglo XXI.

Paredes, S. M. (2017). Notas sobre las articulaciones entre normalismo y alternativas pedagógicas. Algunas pistas en la pedagogía cordobesa: Taborda y Sobral. En M. L. Gili, G. A. Russo y C. Achilli, *II Jornadas de historia y memoria local y regional.* Córdoba: Jurídica Mediterránea.

Persello, A. V. (2007). *Historia del radicalismo.* Buenos Aires: EDHASA.

Portelli, M. B. (2011). *Saberes modernos para políticas eficaces: Intelectuales, Estado y cuestión obrera en Córdoba, 1906-1936.* Buenos Aires: Prometeo.

Portelli, M. B. (2015). Mirando hacia la tierra. Cuestión social y pensamiento georgista en la obra de Arturo Orgaz. Córdoba (Argentina), 1914-1930. En J. M. Cerdá, G. Guadarrama, M. D. Lorenzo y B. I. Moreyra (Coords.), *El auxilio en las ciudades. Instituciones, actores y modelos de protección social. Argentina y México. Siglos XIX y XX.* Córdoba: Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos S. A. Segreti" - El Colegio Mexiquense A. C.

Ramacciotti, K. I. (2005). Una mirada sobre el estudio de la política social en la Argentina. *Nuevo Topo, 1*. Buenos Aires: Prometeo.

Recalde, H. (1991). *Beneficencia, asistencialismo estatal y previsión social, tomos I-II.* Buenos Aires: CEAL.

Remedi, F. J. (2009). Los alcances del crecimiento económico. Pobreza y alimento escaso en la Argentina agroexportadora (Córdoba, fines del siglo XIX e inicios del XX). *Diálogos, 13*(1). Brasil: Universidade Estadual de Maringá.

Remedi, F. J. (2021). Tentativas pioneras de legislación laboral para el servicio doméstico. Una mirada desde el interior de la Argentina: Córdoba en la década de 1920. *Boletín Americanista,* (82). Barcelona: Universitat de Barcelona.

PDF generado a partir de XML-JATS4R

Remedi, F. J. (2022). De 'los domésticos de hoy' a 'los trabajadores del hogar del mañana'. Estado y legislación laboral del servicio doméstico (Córdoba, Argentina, 1936). *Historia y Sociedad,* (42). Medellín: Universidad.

Ríos, E. (1998). La cuestión social y sus soluciones. En B. I. Moreyra, F. Remedi y P. Roggio, *El hombre y sus circunstancias. Discursos, Representaciones y Prácticas sociales en Córdoba, 1900-1930.* Córdoba: Centro de Estudios Históricos.

Roig, A. A. (1969). *Los Krausistas argentinos.* Puebla: Editorial José M. Cajica Jr.

Roitenburd, S. (1993). Educación y control social. El Nacionalismo Católico Cordobés, 1862-1943. En A. Puiggrós (Dir.), *La Educación en las Provincias y Territorios Nacionales (1885-1945).* Buenos Aires: Galerna.

Roitenburd, S. (1994). Antonio Sobral: heterodoxia y educación. *Estudios,* (3). Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.

Santana Acuña, Á. (2006). Entre la cultura, el lenguaje, lo "social" y los actores: la nueva historiografía anglófona sobre la Revolución Francesa. *Historia Social,* (54). Valencia: Fundación Instituto de Historia Social.

Southwell, M. (2011). Presentación. Saúl Taborda: jóvenes, comunidad y democratización. *Investigaciones pedagógicas. Saúl Taborda.* La Plata: UNIPE. Editorial Universitaria.

Suriano, J. (2004). Los historiadores y el proceso de construcción del Estado social. En J. Bertranou, J. M. Palacio y G. M. Serrano (Comps.), *En el país del no me acuerdo. (Des)memoria institucional e historia de la política social en la Argentina.* Buenos Aires: Editorial Prometeo.

Taborda, S. (1951). *Investigaciones Pedagógicas,* 2 vols. Córdoba: Ed. del Ateneo Filosófico de Córdoba.

Tcach, C. (2007). Un radicalismo exitoso en la Argentina de los treinta. El caso del sabattinismo cordobés. *Boletín Americanista, LVII*(57). Barcelona: Universitat de Barcelona.

Tcach, C. (2014). Estudios sobre peronismos provinciales: un cambio en el régimen de preguntas. *Estudios Sociales, 46*(1). Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.

Tcach, C. y Camaño Semprini, R. (2019). Laicismo y clericalismo en Córdoba: la batalla por la educación (1923-1945). *Estudios,* (42). Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.

Veiga, X. R. (2011). Historia y política: entre "epifenómeno de la estructura" y "lugar de gestión de la sociedad global", o la solución galaica de la "autonomía relativa". En C. Frías, J. L. Ledesma y J. Rodrigo (Eds.), *Reevaluaciones. Historias locales y miradas globales.* Zaragoza: Universidad de Zaragoza.

Vidal, G. (1994). Los partidos políticos y el fenómeno del clientelismo luego de la aplicación de la Ley Sáenz Peña: la UCR de la Provincia de Córdoba. En F. Devoto y M. Ferrari (Comps.), *La construcción de las democracias rioplatenses: proyectos instituciones y prácticas políticas, 1900-1930.* Buenos Aires: Biblos.

Vidal, G. (1995). *Radicalismo de Córdoba. 1912-1930. Los grupos internos: alianzas, conflictos, ideas, actores.* Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.

Vidal, G. (2013). Los comités seccionales de la UCR de la provincia de Córdoba y su gravitación en el ámbito político-institucional, 1915-1924. *Anuario de la Escuela de Historia Virtual, 4*(4). Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.

Zanca, J. (2013). *Cristianos antifascistas. Conflictos en la Cultura Católica Argentina.* Buenos Aires: Siglo XXI.

Zimmermann, E. (1995). *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina 1890-1916.* Buenos Aires: Editorial Sudamericana - Universidad de San Andrés.

Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, años 1916-1930.

Cámara de Senadores de la Provincia de Córdoba, años 1916-1930.

Compilación de Leyes y Decretos de la Provincia de Córdoba, años 1916-1930.

Honorable Legislatura, *Diario de Sesiones*. Asambleas Legislativas 1923-1930.

Memoria del Ministerio de Hacienda de la Provincia de Córdoba, Año 1928.

Córdoba, año 1928-1930.

La Voz del Interior, años 1916-1930.

Los Principios, años 1916-1930.

Notas

[1] El georgismo ingresó a Argentina por vía española. La difusión del pensamiento de Henry George en España se desarrolló a través de la obra de Joaquín Costa, Miguel de Unamuno y, más ampliamente, de todo un grupo calificados georgistas, como Baldomero Argente, Manuel Bescós, Manuel Marraco, Andrés Giménez Soler, Blas Infante Pérez y Antonio Albendín. En general, se puede decir que la recepción española del georgismo tuvo una impronta muy vinculada a la situación agraria y la especulación en el suelo urbano. A partir de entonces, la doctrina de George experimentó una rápida difusión, lo que se plasmó en la conformación de centros y ligas georgistas. En 1916 fue creada la Liga Argentina por el Impuesto Único, que contribuyó a difundir las ideas de George a través de la publicación de la *Revista del Impuesto Único*. El georgismo permitió delinear un programa de acción consistente en el establecimiento de un impuesto único sobre la tierra libre de mejoras, que permitiría lograr una más equitativa distribución de la riqueza y optimizar el funcionamiento del sistema fiscal.

2 Así en 1920 se otorgaron partidas únicas a los hospitales Abel Ayerza de Marcos Juárez, al de Deán Funes y al de Villa Nueva por 20.000 y 16.000 y 150.000 pesos respectivamente para sus habilitaciones y, en 1923, un subsidio de 90.000 pesos a la Sociedad de Beneficencia para la terminación del sanatorio pro-tuberculosos.

PDF generado a partir de XML-JATS4R