

Estado y políticas sociales en la Argentina moderna: la creación de la Caja Nacional de Ahorro Postal (1914)

State and Social Policies in Modern Argentina: the Creation of the National Postal Savings Bank (Argentina, 1914)

María Belén Portelli

CONICET, Instituto de Estudios Históricos,
Universidad Nacional de Córdoba, Argentina /
belenportelli@gmail.com

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-2373-2821>

Este artículo examina la conformación de la Caja Nacional de Ahorro Postal (1914) en el marco del temprano proceso de estructuración del Estado social en Argentina a principios del siglo XX. Para ello, indaga en el diseño del marco legal que dio origen a esta institución, atendiendo al entramado de actores, propuestas, modelos y orientaciones que moldearon las definiciones sobre su estructura y sus operaciones. Asimismo, analiza los sentidos y las concepciones que los agentes estatales articularon sobre el ahorro postal, sus beneficios y sus destinatarios.

PALABRAS CLAVE: ahorro postal; políticas sociales; católicos; socialistas; Estado; trabajadores.

This article examines the creation of the National Postal Savings Bank (1914) in the early process of organization of the social state in Argentina at the beginning of the twentieth century. To this end, it investigates the design of the legal framework that gave rise to this institution, considering the actors, proposals, models and orientations that shaped the definitions of its structure and operations. It also analyzes the meanings and conceptions that state agents articulated about postal savings, its benefits and its recipients.

KEYWORDS: Postal Savings; Social Policies; Catholics; Socialists; State; Workers.

CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO / CITATION: Portelli, María Belén, «Estado y políticas sociales en la Argentina moderna: la creación de la Caja Nacional de Ahorro Postal (1914)», *Anuario de Estudios Americanos*, 80, 2, Sevilla, 2023, 717-744. <https://doi.org/10.3989/aeamer.2023.2.12>.

Introducción

A finales del siglo XIX y principios del XX, Argentina consolidó su integración al mercado internacional mediante la producción de bienes primarios para exportación. Esto provocó una acelerada y sostenida expansión económica, acompañada de un significativo crecimiento demográfico y un veloz crecimiento urbano. Pero, junto con estas transformaciones, emergieron múltiples situaciones de precariedad, vulnerabilidad y exclusión que afectaron a amplios sectores de la sociedad e hicieron visibles los límites o las contradicciones del proceso de modernización. En efecto, durante la época surgió con fuerza la llamada «cuestión social», expresión que definía a un vasto conjunto de problemas sociales que remitían principalmente a las condiciones de vida y de trabajo de los sectores populares.¹

Esta realidad promovió cambios en el lugar que la concepción liberal vigente le asignaba al Estado en la sociedad, en una reconfiguración histórica que implicó la definición de nuevas funciones y competencias. Como resultado de un proceso lento, complejo y accidentado, jalonado por conflictos, oposiciones y resistencias, pero también por acuerdos y negociaciones, comenzaron a estructurarse las primeras formas de intervención estatal en lo social.² Sin abandonar por completo la acción represiva —especialmente orientada a la erradicación del anarquismo—, se sancionaron las primeras leyes tendientes a regular las relaciones laborales y se crearon organismos estatales especializados para intervenir en el área social, como el Departamento Nacional del Trabajo.

En esta línea, durante la segunda década del siglo XX se registró un incipiente avance del Estado en el diseño de políticas de protección social, orientadas a cubrir a los trabajadores y las trabajadoras de determinados riesgos capaces de entrañar una degradación de su situación social, como la enfermedad, el desempleo, los accidentes de trabajo y la vejez.³ En 1915, la sanción de la ley de accidentes del trabajo y la creación de las jubilaciones ferroviarias marcaron una clara intervención en este sentido. Así, el Estado comenzó a inmiscuirse en prácticas hasta entonces circunscritas a ámbitos como las mutualidades, que prestaban asistencia a sus miembros en caso de invalidez y enfermedad y contribuían a sostener a las familias de las personas trabajadoras fallecidas.⁴

1 Suriano, 2000.

2 Remedi, 2009.

3 Goldbert y Roca, 2010.

4 González Bernaldo de Quirós, 2013. Recalde, 1991.

La historiografía argentina ha explicado el surgimiento de las primeras formas de intervención social desde diferentes enfoques. Los estudios pioneros postularon que, a principios del siglo XX, la movilización obrera activó la preocupación de los grupos gobernantes por desarrollar una política orientada a prevenir los conflictos y mantener el orden social.⁵ Por su parte, Eduardo Zimmermann subrayó que los avances del intervencionismo estatal respondieron a los desarrollos intelectuales de las elites dirigentes y, especialmente, al surgimiento de una corriente reformista liberal, fuertemente científicista e internacionalista.⁶ En los últimos veinte años, la historiografía comenzó a estudiar las políticas sociales atendiendo a las agencias y los funcionarios encargados de formular y aplicar las intervenciones estatales. Tomando distancia de las visiones del Estado como una totalidad abstracta, monolítica y homogénea, las miradas se dirigieron hacia su interior y permitieron reconocer la pluralidad de instituciones, actores, lógicas y prácticas sociales que lo componen.⁷ Estos aportes recuperaron la configuración y trayectoria de una diversidad de organismos estatales, con sus políticas públicas sectoriales, diseñadas y gestionadas por funcionarios —políticos y técnicos— guiados por intereses y racionalidades singulares. Por esta vía, el Estado se «personalizó», pues se asumió que para comprender el fenómeno estatal no solo resultan relevantes las normas que lo configuran y determinan, sino también los agentes que contribuyen a definir sus competencias, posibilidades y modalidades de intervención en áreas de actuación política concretas y en momentos históricos determinados.

A la luz de estos aportes recientes, este artículo se propone examinar una dimensión poco conocida del temprano proceso de estructuración del Estado social en Argentina: la conformación de la Caja Nacional de Ahorro Postal (CNAP).⁸ Esta institución de ahorro público, creada en 1914 por la ley 9.527, funcionó a través de las oficinas del Correo del país y se orientó especialmente a las clases populares. La CNAP buscó fomentar el ahorro y la previsión de la clase trabajadora, por lo que su observación puede ofrecer

5 Isuani, 1985. Panettieri, 1984. Suriano, 2000.

6 Zimmermann, 1995.

7 Bohoslavsky y Soprano, 2010. Soprano, 2008.

8 Este organismo estatal fue escasamente estudiado por la historiografía argentina. Las pocas excepciones centraron su atención en la primera experiencia peronista e indagaron la vinculación de la CNAP con las políticas económicas desplegadas entre 1946 y 1955, su labor pedagógica en el ámbito escolar y su obra comunicacional a través de la revista *Ahorro*. Pese a sus aportes, estos estudios no abordaron el proceso de creación y puesta en marcha de la institución, por lo que numerosas dimensiones aún permanecen inexploradas. Ver: Cian y Kaufmann, 2012; Rey y Rodríguez, 2018; Rougier y Fiszbein, 2004.

algunas claves significativas sobre las primeras políticas desplegadas por el Estado en materia de protección social a comienzos del siglo XX.

El análisis procura establecer cómo y por qué el ahorro postal se configuró como un instrumento de intervención social del Estado. Para ello, indaga en el proceso de diseño del marco legal que dio origen a esta institución en 1914, atendiendo al entramado de actores, intereses, propuestas, modelos y orientaciones que moldearon las definiciones sobre su estructura y sus funciones. Asimismo, analiza los sentidos y las concepciones que los agentes estatales articularon sobre el ahorro postal, sus beneficios y sus destinatarios.

La idea central que recorre este trabajo es que la CNAP fue un organismo estatal creado con el fin de promover la práctica del ahorro entre los trabajadores y las trabajadoras y, por esa vía, incrementar sus niveles de previsión social. Sus atributos y operaciones se definieron en un proceso que involucró la circulación internacional de modelos institucionales, la necesidad de responder a las urgencias sociales creadas por la coyuntura de crisis y el juego dinámico de acuerdos y disensos entre distintos agentes políticos y técnicos con intereses particulares.

Este análisis se sustenta en los diarios de sesiones de las cámaras de diputados y senadores del Congreso Nacional, que permitieron seguir el derrotero del proyecto sancionado como ley 9.527, identificar a los actores que participaron en su diseño, discusión y aprobación, y analizar sus argumentos, acuerdos y debates. Una publicación oficial de la CNAP, preparada por Pedro Bonanni en 1942, ofreció un detalle documentado de los distintos antecedentes de la ley de creación de la institución. Asimismo, un folleto de Leopoldo Broggi editado en 1914 proporcionó información sobre las ideas y propuestas del Ministerio del Interior. Como el proyecto aprobado fue originalmente presentado por el diputado católico Bas, los periódicos de esta orientación —*El Pueblo*, de Buenos Aires, y *Los Principios*, de Córdoba— siguieron atentamente la marcha de la iniciativa, por lo que su relevamiento contribuyó a reconstruir distintas dimensiones de esta historia.

El contexto de creación de la CNAP

Hacia 1914, el ahorro postal registraba frondosos antecedentes en el plano internacional. El país precursor de este sistema fue el Reino Unido, que en 1861 creó una caja de ahorros bajo dirección, control y garantía del

Estado nacional, que operaría por intermedio del correo. Los «Post Office Savings Banks» buscaban captar y fomentar las economías de los sectores más pobres, para lo cual fijaron la tasa de transacción mínima en un chelín.⁹ Desde entonces, el sistema se difundió rápidamente hacia otros países de Europa —Bélgica (1870), Italia (1876), Francia (1881), Austria (1883), Portugal (1912)— y América —Canadá (1867) y Estados Unidos (1910)—.¹⁰

En un contexto en el que la circulación transnacional de ideas se hacía cada vez más dinámica y fluida, el conocimiento de estas experiencias internacionales inspiró tempranas iniciativas tendientes a crear el ahorro postal en Argentina. Como ha observado Juan Suriano, la necesidad de diseñar e implementar nuevas estrategias de intervención estatal frente a las diversas manifestaciones de la cuestión social propició el estudio y la recepción de las fórmulas que se aplicaban desde hacía más tiempo en otros lugares del mundo.¹¹

Entre finales del siglo XIX y comienzos del XX, cuatro proyectos inspirados en los modelos institucionales europeos buscaron organizar el ahorro postal en el suelo nacional, aunque ninguno de ellos tuvo aprobación. Las dos primeras propuestas —de 1891 y 1901, respectivamente— fueron diseñadas por la Dirección General de Correos y Telégrafos (DGCyT), en el marco de un proceso más amplio de desarrollo del sistema postal que acompañó y facilitó las transformaciones económicas y demográficas que el país experimentó en el período.¹² Inicialmente, el ahorro postal fue promovido con el propósito de ampliar y mejorar los servicios del Correo con arreglo a los modelos de referencia internacional de la época. Sin embargo, al comenzar el siglo XX, el organismo empezó a asociarse a la problemática social. Por entonces, el movimiento obrero inició un período de intensa conflictividad, con huelgas de importancia que pusieron de relieve las dificultades existentes en el mundo del trabajo. Los sectores políticos e intelectuales que buscaron resolver esta situación advirtieron la necesidad de investigar las

9 Campbell-Kelly, 1998.

10 Bonanni, 1942.

11 Suriano, 2013.

12 Las comunicaciones asumieron un rol fundamental para el desarrollo de factores centrales del proceso de modernización que el país experimentó desde fines del siglo XIX, como el comercio internacional y la inmigración. Esto fue posibilitado por una sostenida política de conexión que implicó la firma de tratados postales con otros países del continente americano y la integración de la Argentina a los territorios coordinados por la Unión Postal Universal y la Unión Telegráfica Universal. Véase: Caimari, 2019.

causas del malestar obrero y, en este sentido, no faltaron los señalamientos a los efectos del juego en la situación de los trabajadores y las trabajadoras.¹³ En este marco, el ahorro postal fue promovido como instrumento para moralizar a las clases trabajadoras, combatiendo las perturbaciones creadas por el juego e inculcando valores ligados al trabajo, la productividad y el esfuerzo. Estos fueron los propósitos declarados del proyecto de decreto de «emisión y reglamentación» del servicio postal de ahorros que la DGCyT envió al Ministerio del Interior en 1901.¹⁴ También estuvieron en el centro del primer proyecto parlamentario de creación de una caja de ahorro postal, presentado por el diputado nacional Isidoro Ruiz Moreno en 1909, y repetido en 1911 por falta de despacho.¹⁵ En esta última oportunidad, cuando la comisión legislativa encargada de estudiar el proyecto solicitó opinión a la DGCyT, la repartición expresó que sus propios esfuerzos por instalar el ahorro postal habían fracasado debido a la falta de personal en cantidad y preparación suficientes para atender los requerimientos de la nueva institución, además de «la extensión territorial del país» y las dificultades para contar con medios de transportes postales, «por la exigüidad de los recursos con que se dispone en el presupuesto».¹⁶ Es probable que estas razones hayan gravitado sobre la comisión, que —una vez más— no emitió dictamen sobre el proyecto de Ruiz Moreno.

En 1914, el Ministerio del Interior comenzó a desarrollar una nueva iniciativa. Las gestiones fueron iniciadas por Leopoldo Broggi, un escribano del Banco Hipotecario Nacional que había estudiado en Europa la organización y el funcionamiento del ahorro postal.¹⁷ En marzo de ese año, el funcionario conferenció con el ministro del interior, Miguel S. Ortiz, acerca

13 La «pasión por el juego» fue crecientemente denunciada por la opinión pública como un «vicio», asociado a la avaricia y la ociosidad, contrario al espíritu de productividad y esfuerzo necesario para el desarrollo económico de la nación. Los males del juego se consideraban especialmente graves entre las clases obreras, porque socavaban los hábitos del trabajo asalariado y horadaban sus magros salarios, en un «despilfarro» que contribuía «a su malestar y ruina». Véase: Cecchi, 2016; Figueiro y Puglia, 2021; Gayol, 2000; González, 1984, 82-85.

14 Bonanni, 1942, 523-527.

15 «Caja Postal de Ahorros», *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, Argentina, Establecimiento Tipográfico El Comercio, 21 de julio de 1909, I, 352-355. «Caja Postal de Ahorros», *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, Argentina, El Comercio Imprenta y Encuadernación, 16 de junio de 1911, I, 389-392.

16 Bonanni, 1942, 448.

17 *Anuario Kraft*, 1, 1913, 413. «El ahorro postal. Una iniciativa para constituirlo en nuestra patria. Los grandes beneficios que traería su implantación», *El Pueblo*, Buenos Aires, 16 de mayo de 1914, 2-3. No ha sido posible hallar mayores precisiones acerca de este viaje y sus motivos.

de los beneficios del sistema y obtuvo su apoyo para comenzar a preparar un anteproyecto de ley de creación de la institución.¹⁸

Mientras el Ministerio del Interior trabajaba en esta propuesta, el 17 de junio de 1914 el diputado católico Arturo M. Bas presentó en la Cámara de Diputados del Congreso Nacional su propio proyecto de creación de la CNAP. La comisión de legislación emitió un dictamen favorable, que la cámara baja aprobó con algunas modificaciones en una sola sesión, el 25 de septiembre de 1914. Cuatro días después, el proyecto tuvo la sanción del Senado. Así, en poco más de tres meses y con un amplio respaldo político del Congreso y el Poder Ejecutivo, el proyecto quedó aprobado. El 6 de octubre de 1914 fue promulgado como ley 9.527.

Lejos de operar en el vacío, el proyecto de Bas fue el punto de llegada de una larga serie de intentos protagonizados por distintos actores estatales que, desde finales del siglo XIX, buscaron implantar en Argentina una institución que ya regía en muchas partes del mundo. ¿Por qué prosperó en esta oportunidad? Las razones deben buscarse en el agravamiento del problema social como resultado de la coyuntura económica. Desde 1913, las tensiones en los Balcanes crearon una creciente inseguridad en el mercado de capitales que disminuyó sensiblemente el financiamiento externo. A ello se sumaron las malas cosechas de 1913-1914 y la consiguiente caída de las exportaciones, con lo que el país encontró graves dificultades en su balanza de pagos. Estas circunstancias generaron un fuerte drenaje de divisas, ocasionando una contracción monetaria que derivó en una inmediata retracción de la actividad económica. La recesión se profundizó con el inicio de la Primera Guerra Mundial, a fines de julio de 1914. Como indica Cortés Conde, el problema principal fue la restricción de la oferta.¹⁹ Los países beligerantes que proveían de manufacturas al país desviaron su producción para satisfacer las necesidades de la guerra. Esto generó un desplome de los ingresos fiscales por derechos de importación. A la vez, la escasez mundial de capitales imposibilitó saldar el déficit fiscal con endeudamiento externo.

Como resultado, el Estado redujo los gastos corrientes y las inversiones en obras públicas. Estos recortes, junto con la paralización de la construcción privada, se hicieron particularmente sensibles para los trabajadores y las trabajadoras sin calificación, fuertemente vulnerables a las fluctuaciones económicas. A la vez, la caída de las importaciones de

18 La exposición de Broggi fue publicada en un breve folleto, que incluyó el anteproyecto de ley y una ampliación de aquel, fechados los días 22 de junio y 8 de julio de 1914, respectivamente.

19 Cortés Conde, 2005, 56

combustibles, materias primas e insumos afectó negativamente a algunas ramas de la manufactura, lo que se tradujo en una disminución de las personas ocupadas en la industria. Todo esto elevó notablemente los niveles de desocupación. Si en 1913 el desempleo alcanzó el 6,7 %, a partir de 1914 inició un crecimiento acelerado que culminó en 1917 con un 19,4 % —una cifra particularmente alta si se considera que el fenómeno se vio atenuado por el descenso de la inmigración—. ²⁰ El desempleo se conjugó con una profunda caída de los salarios reales —en promedio, de un 30 %— como resultado de la rápida, intensa y generalizada suba de precios de los artículos de consumo. ²¹ La demanda externa de insumos agropecuarios encareció los alimentos en torno a un 50 %, mientras los alquileres se incrementaron en un 15 % y la vestimenta en un 300 %. ²² Las condiciones de vida y de trabajo de la clase obrera se deterioraron seriamente, y el clima económico adverso retrajo la actividad sindical y la protesta obrera al menos hasta fines de 1916. ²³ Así, la crisis significó un agravamiento de la pobreza estructural —asociada a los mendigos y pobres permanentes, desprovistos de todo recurso— y, al mismo tiempo, marcó la emergencia de un nuevo tipo de pobreza ligada al mundo del trabajo, caracterizada por la desocupación y la precariedad de sus condiciones. ²⁴

Estudios recientes han elaborado hipótesis sugestivas sobre el impacto de las coyunturas de crisis en el diseño y la puesta en marcha de nuevos dispositivos de intervención económica y social del Estado. ²⁵ En diálogo con estos aportes, es posible postular que la creación de la CNAP estuvo estrechamente ligada a la creciente gravitación que el problema social adquirió en la agenda estatal como resultado de la crisis iniciada en 1913 y agravada por el impacto del conflicto bélico. Esto pudo haber favorecido la articulación de un consenso favorable a la adopción de una innovación institucional —inspirada en modelos circulantes en el plano internacional— que significara una expansión de la esfera de acción del Estado en el plano social.

Pero la profundización de la cuestión social no fue la única variable que moldeó la agenda estatal. Esta también se vio afectada por la dinámica electoral competitiva inaugurada a partir de la ley Sáenz Peña de 1912, que

20 Belini y Badoza, 2014, 26.

21 Gerchunoff, 2016, 68.

22 Palacio, 2000.

23 Remedi, 2003. Suriano, 2017.

24 Moreyra, 2009.

25 Caravaca, 2008. Daniel, 2013. Plotkin y Zimmermann, 2012.

supuso una ampliación de la ciudadanía y la democratización política.²⁶ En este marco, las políticas sociales se incorporaron a la competencia partidaria, como un mecanismo de obtención de apoyos electorales entre la población obrera.²⁷

Estas coordenadas ayudan a comprender el activo rol de la diputación católica en la creación de la CNAP. En efecto, la reforma electoral de 1912 fortaleció las posiciones parlamentarias del socialismo: en 1912 obtuvo dos bancas en la Cámara de Diputados; incorporó dos diputados más en 1913 y, en 1914, conquistó un total de nueve posiciones. El Senado tampoco permaneció ajeno al avance socialista, pues Enrique del Valle Iberlucea se convirtió en senador en 1913.²⁸ Esto orientó a los católicos a afirmar su presencia política y ampliar sus bases de apoyo.²⁹ La llegada en 1912 de los católicos cordobeses Arturo M. Bas y Juan F. Cafferata a la Cámara de Diputados del Congreso Nacional fue clave en este sentido. Aunque tenían perfiles y trayectorias diferentes, ambos evidenciaron «la lealtad a su fe por encima de los partidos políticos en nombre de los cuales alcanzaron la representación».³⁰ Como parlamentarios, impulsaron numerosas iniciativas de carácter social que no solo buscaron canalizar los principios doctrinarios del catolicismo social, sino también contener el avance de los socialistas y ganar posiciones entre la clase obrera.³¹ Esto, a su vez, formó parte de un clima de «resurgimiento político» del catolicismo social, marcado por la presencia de algunas figuras del laicado en posiciones del poder estatal desde las cuales ganaron influencia y contribuyeron a desplegar nuevas estrategias de intervención social.³² Este proceso expresó la creciente convergencia que se construyó, desde comienzos del siglo XX, entre católicos

26 En 1912, bajo el gobierno de Roque Sáenz Peña, la ley 8.871 estableció el voto universal masculino, secreto y obligatorio e incorporó el sistema de lista incompleta que permitía integrar a las minorías.

27 Isuani, 1985.

28 Camarero y Herrera, 2005, 17.

29 Castro, 2011.

30 Ferrari, 2008, 239. Bas era Doctor en Derecho y docente de la Universidad Nacional de Córdoba. Disputó las elecciones legislativas de 1912 como miembro de la Unión Nacional. Cafferata era médico y profesor de la universidad cordobesa, y fue electo diputado nacional por el Partido Constitucional. Ambos eran miembros del círculo de obreros de Córdoba y figuraron entre los candidatos que el catolicismo cordobés recomendó votar en 1912. Véase: Vidal, 2014.

31 Portelli, 2021.

32 Entre 1910-1914, el católico Indalecio Gómez se desempeñó como ministro del interior del presidente Roque Sáenz Peña y apeló al diálogo y el arbitraje en los conflictos obreros. En paralelo, funcionarios de fuertes vínculos con el catolicismo social, como Julio Lezana y Alejandro Bunge, adquirieron influencia en el Departamento Nacional del Trabajo. Zimmermann, 1995

y diversos sectores de la elite política en torno a preocupaciones comunes, como la identidad nacional y la cuestión social.³³

El diseño de una nueva institución

El proyecto de creación de la CNAP presentado por Bas en julio de 1914 buscaba organizar esta institución con el fin de recoger y estimular las «pequeñas economías» de los trabajadores y las trabajadoras.³⁴ Para ello, establecía que el organismo funcionaría a través de las oficinas del Correo de todo el país, lo que le otorgaría un amplio despliegue geográfico. Además, recibiría depósitos por montos muy bajos —un mínimo de un peso y un máximo de cien pesos mensuales— y permitiría acumular gradualmente las sumas mediante la adhesión de estampillas —adquiridas por centavos— en boletines de ahorro que luego podrían entregarse como depósito. Por último, contaría con la garantía del Estado, lo que ofrecería seguridades de que el dinero sería protegido y obtendría un rendimiento significativo —un interés fijo del 3,5 %—.

Según el régimen de operaciones proyectado, la Caja abriría una cuenta para cada persona a cuyo nombre se depositara dinero, y el beneficiario recibiría una libreta nominal en la que se registrarían los movimientos de fondos y los intereses capitalizados. Nadie podría ser titular de más de una libreta y las sumas depositadas no podrían embargarse, ni las libretas darse en prenda. Los reembolsos se efectuarían al titular de la cuenta o a su representante, y se harían en el acto para cantidades de uno a diez pesos, en ocho días para montos de diez a cien pesos, y en quince días para sumas mayores. Las mujeres casadas y los menores de más de dieciséis años podrían retirar «por sí solos» hasta cincuenta pesos anuales; para cantidades superiores, se requeriría contar con el «consentimiento de sus representantes legales».³⁵

33 Di Stefano, 2011.

34 «Caja Nacional de Ahorro Postal», *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, Argentina, Imprenta y encuadernación de la Cámara de Diputados, 3 de julio de 1914, I, 828-830.

35 El Código Civil (1869) definió como menores a las personas que no hubieran cumplido veintidós años. Se consideraban «incapaces» para el ejercicio de todos los actos de la vida civil, por lo que debían actuar por medio de sus representantes legales. La codificación también confirió a las mujeres casadas la situación de incapacidad que regía para los menores, pues quedaban bajo la tutela del marido. En consecuencia, gozaban de menos capacidades de hecho que las viudas y solteras: no podían celebrar contratos ni adquirir o enajenar bienes sin autorización del marido. Véanse: Carli, 2003; Nari, 2004.

El proyecto estableció, además, que la CNAP mantendría estrechos vínculos con el ámbito escolar, con el propósito de infundir el sentido del ahorro en niños y niñas y habituarlos a esta práctica. Para ello, autorizaba a los directores escolares a recoger el ahorro de los alumnos en cuentas especiales y preveía la creación de premios anuales para aquellos directivos que «acreditaran un concurso mayor en la difusión del ahorro postal».³⁶ Además, hacía obligatoria la enseñanza del ahorro en las escuelas primarias dependientes o subvencionadas por la Nación, instituyendo una clase semanal «sobre el concepto y las ventajas del ahorro en general y sobre las facilidades y beneficios de su realización por medio de esta ley».³⁷

Para diseñar la organización de los depósitos, los retiros y las inversiones de los fondos postales, Bas consideró dos modelos vigentes en el ámbito internacional: el europeo, «centralizado», y el norteamericano, «descentralizado». El primero, permitía realizar operaciones en cualquier sucursal del correo y concentraba todos los fondos en una caja común, lo que impedía invertirlos de forma proporcional a la contribución de cada región en la formación de los depósitos. El segundo, consagrado en Estados Unidos por la *Postal Savings Act* (1910), convertía a cada oficina del correo «casi en una caja independiente» para recibir, pagar e invertir los valores.³⁸

Bas buscó adoptar un «temperamento medio» entre ambos modelos, con el fin de evitar la concentración de los recursos en un centro único y, al mismo tiempo, asegurar la unidad del sistema y el control de los fondos para la garantía de los depositantes. En consecuencia, proyectó que la casa central del Correo de la Capital Federal y las oficinas principales de las provincias y los territorios nacionales operarían como «sucursales regionales», mientras las demás oficinas de correo del país funcionarían como «agencias». Bajo la dirección de un órgano administrativo central —el Consejo de Administración—, las «sucursales regionales» llevarían la contabilidad de todas las «agencias» que estuvieran bajo su órbita. Los depósitos y retiros solo podrían efectuarse en las oficinas dependientes de la «sucursal regional» donde radicara la cuenta. Los fondos recogidos por cada «sucursal regional» serían depositados en una cuenta propia en el Banco de la Nación Argentina. Un 5 % mensual se destinaría al Consejo de Administración para los gastos comunes de la institución, y un 10 % se mantendría «a la

36 «Caja Nacional de Ahorro Postal», *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, Argentina, Imprenta y encuadernación de la Cámara de Diputados, 3 de julio de 1914, I, 830.

37 *Idem*.

38 *Ibidem*, 836-837.

orden y a la vista» para atender las necesidades del servicio. El 85 % restante se invertiría de la siguiente manera: hasta el 35 % en títulos nacionales de la deuda pública u obligaciones hipotecarias de instituciones del Estado, y hasta el 50 % en préstamos hipotecarios para la construcción de casas baratas, créditos agrícolas y obras públicas de higiene o vialidad. Estas inversiones serían gestionadas por el Consejo de Administración, lo que implicaba un distanciamiento del «modelo descentralizado». Sin embargo, el criterio distributivo evidenciaba la influencia de la legislación norteamericana, que procuraba que la mayor parte de los fondos permaneciera en el ámbito local. Con un espíritu similar, Bas buscó que la mitad de lo recaudado por cada sucursal regional se invirtiera dentro de su jurisdicción, particularmente en obras de carácter social.

Mientras los proyectos previos que buscaron crear el ahorro postal en Argentina solo se inspiraron en las experiencias europeas porque eran los únicos antecedentes disponibles en el plano internacional, Bas pudo incorporar los aportes del modelo norteamericano, de más reciente creación. Es probable que el interés del diputado por el caso estadounidense haya estado, además, marcado por su trayectoria como docente de Derecho Público Provincial en la Universidad Nacional de Córdoba. En el desempeño de esta labor —entre 1907 y 1918—, Bas estudió las relaciones entre el poder nacional y las provincias bajo el régimen federal argentino, así como sus diferencias y similitudes con el federalismo consagrado por la constitución de Estados Unidos. Sus preocupaciones intelectuales estuvieron presentes en muchas de sus iniciativas de política social, ya sea mediante una aplicación directa de los saberes jurídicos sobre la materia, o bien como una «sensibilidad» particular por evitar la desnaturalización del ideario federal, respetar las autonomías provinciales y romper los desequilibrios económicos interregionales.³⁹

La iniciativa pasó a estudio de la comisión de legislación de la Cámara de Diputados.⁴⁰ Como la institución proyectada implicaba la participación del Correo, la comisión solicitó —por intermedio del Ministerio del

39 Portelli, 2015.

40 Tras las elecciones legislativas de marzo de 1914, la Cámara de Diputados se compuso por veintiocho bancas del radicalismo, veinticinco de los conservadores, nueve de los socialistas, seis de la Unión Cívica y cinco de la Unión Nacional. Las cuarenta y siete bancas restantes se dividieron entre los distintos partidos provinciales. Véase: Ministerio del Interior, 2008. La comisión de legislación estaba compuesta por el propio Bas junto con su correligionario Juan F. Cafferata y otras figuras del conservadurismo —Julio A. Roca (h.), Alberto Zavalía Guzmán, Tomás de Veiga, Rainerio Lugones Vieyra—, el radicalismo —Celestino I. Marcó— y el socialismo —Alfredo Palacios—.

Interior— el asesoramiento de la DGCyT. Mientras esta agencia preparaba su informe, el ministro del interior, Miguel S. Ortiz, convocó a Bas para intercambiar ideas sobre el proyecto. En la entrevista, el funcionario expuso que había estado desarrollando una propuesta análoga a la del diputado, lo que aludía a la labor que Broggi había iniciado en marzo de ese mismo año. Ortiz aseguró que apoyaría la iniciativa de Bas que se había adelantado a su propia presentación, aunque sugeriría algunas modificaciones. La prensa católica —que siguió atentamente el derrotero del proyecto presentado por su correligionario— reveló que el ministro consideró conveniente sustituir el carácter personal del ahorro —basado en cuentas nominales— por una modalidad anónima o impersonal, que simplificara el sistema.⁴¹ Es probable que esta posición haya estado fundada en los argumentos provistos por Broggi, en cuyo folleto incluyó críticas al proyecto de Bas sobre este punto, además de una exposición —sustentada en opiniones de contadores de la administración nacional y empleados de instituciones bancarias— sobre los beneficios del modo impersonal y las desventajas del sistema personal. Bas se mostró dispuesto a introducir reformas, pero sin abandonar la modalidad personal del ahorro.⁴²

Por su parte, el jefe de la «Sección Correos» de la DGCyT, Joaquín B. Giménez, presentó al ministro un detallado informe que señaló la conveniencia de crear la institución, aunque expuso una serie de observaciones que Ortiz hizo suyas al remitir el estudio a la comisión de legislación.⁴³ Esta, finalmente, presentó su despacho el 25 de julio de 1914. El dictamen recomendó la aprobación del proyecto con algunos cambios: el límite máximo de los depósitos se fijó en cinco pesos diarios, el interés sería definido por el Poder Ejecutivo a propuesta del Consejo de Administración y no sería inferior al 2 % anual ni superior al del Banco de la Nación, los plazos de los reembolsos se simplificaron y se ampliaron los límites de extracción para las mujeres casadas —hasta cincuenta pesos mensuales sin consentimiento de sus maridos—. Además, la comisión de legislación optó por el modelo centralizado consagrado en las leyes europeas, porque lo consideraban más adaptable al medio local. Así, quedó suprimida la estructura de «sucursales regionales» y «agencias» prevista por Bas. La oficina central expediría las libretas y llevaría las cuentas, de modo que los depósitos y reembolsos

41 «El ahorro postal», *Los Principios*, Córdoba, 18 de julio de 1915, 2.

42 Broggi, 1914, 31-33.

43 El contenido de ese informe no fue incluido en los diarios de sesiones ni tampoco tuvo difusión en la prensa.

podrían realizarse en cualquiera de las oficinas habilitadas. Las oficinas del Correo deberían girar a la central las sumas recibidas en depósito, y el capital depositado se invertiría de un modo muy diferente a lo proyectado originalmente: la mayor parte —hasta un 85 %— se destinaría a títulos de la deuda pública, obligaciones hipotecarias del Estado u obligaciones emitidas por la Nación para la ejecución de obras públicas, y el resto se colocaría en una cuenta corriente del Banco de la Nación y en la Tesorería de la Caja para las operaciones del servicio.⁴⁴

El despacho fue tratado por la Cámara de Diputados el 25 de septiembre de 1914 y, con un amplio consenso, quedó aprobado en la misma sesión con algunas modificaciones.⁴⁵ El socialismo apoyó la iniciativa, aunque sus representantes formularon algunas críticas sobre el diseño del sistema. Por un lado, retomaron la crítica de Broggi al sistema de ahorro personal. En este sentido, Antonio De Tomaso planteó que abrir y llevar una cuenta personal por cada depositante sería «muy dispendioso y complicado».⁴⁶ Primero, porque la necesidad de cumplir «una serie de requisitos engorrosos y detallados» exigiría incrementar el personal del Correo y esto elevaría el gasto público.⁴⁷ Segundo, porque las libretas no podrían traspasarse y, en caso de fallecimiento del ahorrista, el dinero depositado quedaría sujeto al proceso sucesorio, lo que dificultaría su aprovechamiento. En consecuencia, alegó que un sistema impersonal ofrecería mayores facilidades para que los depositantes pudiesen movilizar sus ahorros y, a la vez, simplificaría las operaciones y evitaría la expansión de los costos de administración. Apelando a los argumentos de Broggi, De Tomaso propuso que simplemente se adhirieran estampillas en libretas anónimas, sin más datos que un número de orden y el lugar del depósito.⁴⁸ En respuesta a este planteo, Cafferata —miembro informante de la comisión— y Bas señalaron que todas las legislaciones internacionales sobre ahorro postal habían establecido la cuenta personal y no habían tenido inconvenientes para costear su administración. Además, argumentaron que este sistema significaba un mayor estímulo para el

44 «Caja Nacional de Ahorro Postal», *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, Argentina, Talleres Gráficos L. J. Rosso, 25 de septiembre de 1914, IV, 783-785.

45 El *Diario de Sesiones* no registró la cantidad de votos a favor que recibió el proyecto ni el nombre de los diputados que lo apoyaron.

46 «Caja Nacional de Ahorro Postal», *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, Argentina, Talleres Gráficos L. J. Rosso, 25 de septiembre de 1914, IV, 795.

47 *Idem*.

48 *Ibidem*, 797.

desarrollo de un «espíritu de previsión», lo que aseguraría más plenamente el cumplimiento de los objetivos de la institución. En palabras de Bas:

Si nosotros establecemos el ahorro en la forma que se propone, no como ahorro personal que estimula al propietario de la libreta para irlo aumentando, sino como un bono o billete de banco, que se saca y se lleva cuando se quiere, sin ninguna condición y sin ninguna formalidad, no estimularemos en ninguna forma el ahorro, que es lo que se propone principalmente este proyecto.⁴⁹

Luego de un intenso intercambio, la cámara baja ratificó el criterio de la comisión. La crítica del socialismo a la forma de invertir los fondos provocó mayor debate. De Tomaso objetó que el 85 % de los fondos se invirtiera en títulos públicos y obligaciones del Estado. El socialista se identificaba más plenamente con el criterio original del proyecto, pues consideraba que los fondos obtenidos mediante el ahorro popular debían tener un «destino social».⁵⁰ El diputado Juan B. Justo —a la sazón, presidente del Partido Socialista— llamó a destinar los dineros del ahorro postal a la clase trabajadora, especialmente a la construcción de habitaciones económicas, mediante el otorgamiento de préstamos para cooperativas de edificación y municipios de más de cincuenta mil habitantes.⁵¹ El socialista Enrique Dickmann apoyó el agregado propuesto por Justo con el argumento de que, además de resolver un problema urgente, la inversión de los fondos en la edificación de casas baratas e higiénicas daría difusión de esta institución:

La gente humilde, modesta, las mucamas, las cocineras, y toda clase de gente que va a depositar sus pequeños ahorros, necesitan saber en qué se invertirán sus dineros, y no pueden tener conocimiento de lo que representan estos títulos de deuda pública; pero si se trata de construir casas, y estas casitas serán habitadas por ellas mismas, la ley va a tener con esto su mejor propaganda y su éxito seguro.⁵²

49 *Ibidem*, 796.

50 *Ibidem*, 791.

51 *Ibidem*, 814. Podría pensarse que la propuesta de Justo buscaba que los fondos de la CNAP llegaran a la propia acción cooperativa que el socialismo había desplegado en materia de vivienda. En efecto, en 1905, a instancias de Juan B. Justo y otros dirigentes socialistas, fue fundada la cooperativa de crédito y edificación denominada «El Hogar Obrero». En sus primeros años de actividad, la cooperativa construyó casas individuales y colectivas, brindó préstamos hipotecarios para edificación y levantó pequeños barrios obreros, donde cada unidad se vendía o alquilaba con opción a compra. Véanse: Ballent, 2014; Rabasa, 2021.

52 «Caja Nacional de Ahorro Postal», *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, Argentina, Talleres Gráficos L. J. Rosso, 25 de septiembre de 1914, IV, 818.

Tras aclarar que compartía la preocupación sobre el problema de la vivienda, Cafferata explicó que la comisión buscaba garantizar a los depositantes que sus fondos no se invertirían en operaciones riesgosas y tendrían toda la seguridad posible. El conservador Julio A. Roca (h.), presidente de la comisión, subrayó la importancia de dotar a la institución «de la mayor seguridad y de la mayor confianza pública en su iniciación», porque se trataba de «una institución nueva [...] que va a fomentar un hábito que desgraciadamente no es común».⁵³ Los radicales Rogelio Araya y José Luis Cantilo apoyaron este criterio, señalando que, aunque las casas para obreros y obreras eran necesarias, las cooperativas y empresas de construcción eran susceptibles de quiebras o malas administraciones, lo que podía comprometer el éxito de la institución que estaban creando. El Estado, en cambio, era «un destino seguro» para los depósitos, porque «es una persona que no muere, que tiene una responsabilidad ilimitada y [...] asegura en la mejor forma posible la reintegración de los dineros que se entregan a la Caja Postal».⁵⁴ En un último intento por romper la postura de la comisión, Dickmann interpeló directamente a Bas, invocando la sintonía entre el agregado de Justo y el artículo de su autoría en el proyecto original. Bas explicó que, si bien estaba de acuerdo con los planteos del socialismo sobre la necesidad de invertir los fondos en la construcción de viviendas, había aceptado las razones de la comisión, comprendiendo que no contradecían su propósito original. Tras un largo debate, el artículo fue votado según el despacho.

La disposición que limitaba a las mujeres a retirar «por sí solas» un máximo de cincuenta pesos mensuales de las cuentas a su nombre también fue objeto de críticas. Los diputados socialistas pidieron suprimir esta restricción, en un planteo que contó con el apoyo por algunos radicales y conservadores, quienes sostuvieron que la legislación moderna se orientaba a «independizar el patrimonio de la mujer».⁵⁵ En este sentido, argumentaron que, si la ley autorizaba a las mujeres casadas a depositar a su nombre,

⁵³ *Ibidem*, 815.

⁵⁴ *Idem*.

⁵⁵ A comienzos del siglo XX, numerosas asociaciones femeninas identificadas con el socialismo reivindicaron derechos para las madres obreras y la remoción de la inferioridad jurídica consagrada por el Código Civil. Esta última demanda alentó varias propuestas parlamentarias impulsadas principalmente por socialistas, pero también por algunos radicales y conservadores. En 1926, la ley 11.357 amplió las prerrogativas de las mujeres casadas —ejercicio de profesión, oficio, empleo o industria sin necesidad de autorización marital, administrando y disponiendo libremente del producto de esas ocupaciones—, aunque el marido continuó al frente de la administración conyugal, de modo que no consagró la capacidad civil plena. Ver: Barrancos, 2010; Giordano, 2014.

había que darles el mismo derecho a retirar sus ahorros.⁵⁶ Se pensaba especialmente en las madres, que ahorraban «centavo por centavo» con «sacrificios» para, en determinados momentos, «hacer frente a los gastos domésticos» o «atender pequeñas necesidades suyas y de sus hijos». ⁵⁷ Podía suceder —señalaban— que sus maridos estuviesen ausentes, o tomaran el dinero que ellas habían acumulado con esfuerzo para gastarlo «en la taberna». En abierto desacuerdo, Bas argumentó que el cambio propuesto iba en contra del régimen consagrado por el Código Civil y amenazaba con destruir las bases de la organización de la familia.⁵⁸ Postulando que la mujer tenía el derecho de disponer de los fondos que ella misma había depositado, Justo afirmó que el límite impuesto trasuntaba «el prejuicio católico respecto a la mujer». ⁵⁹ El tema dividió a la comisión y cada diputado votó según su propio criterio, resultando aprobada la modificación propuesta por el socialismo.

Después de un largo debate, y con la introducción de algunas modificaciones que no alteraron sustancialmente el despacho de la comisión, el proyecto quedó aprobado en la Cámara de Diputados. Tres días después, la comisión de hacienda del Senado se expidió a favor de la aprobación del proyecto en la forma sancionada por la cámara baja. El 29 de septiembre de 1914, el despacho fue informado por el senador conservador Adolfo Dávila, en un breve discurso que ponderó que «este asunto viene [...] retardado, no sólo respecto al período parlamentario, sino también de nuestra civilización, porque se trata de una institución que ha debido crearse muchos años atrás». ⁶⁰ La constitución de la caja de ahorro postal se pensaba como parte de una obra civilizatoria, orientada a «fundar disciplinas sobresalientes» y «fundamentar el bienestar social por los efectos de la previsión». ⁶¹ Confirmando que la conveniencia del proyecto era «superior a toda controversia», el Senado aprobó por unanimidad el proyecto tal como fue remitido por Diputados.⁶²

56 «Caja Nacional de Ahorro Postal», *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, Argentina, Talleres Gráficos L. J. Rosso, 25 de septiembre de 1914, IV, 805.

57 *Ibidem*, 805-806.

58 *Idem*.

59 *Ibidem*, 807.

60 «Caja Nacional de Ahorro Postal», *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, Argentina, Talleres Gráficos L. J. Rosso, 29 de septiembre de 1914, I, 582.

61 *Idem*.

62 *Idem*.

Ahorro postal: Estado y previsión social

En marzo de 1914, cuando Broggi se entrevistó con el ministro del interior para recomendarle la adopción del ahorro postal, aseguró que «el ahorro no se ha convertido aún en una virtud del ciudadano argentino».⁶³ Este diagnóstico entroncaba con los discursos que, desde principios del siglo XX, alertaban sobre la «imprevisión» de los sectores trabajadores, que se ponía de manifiesto en el derroche asociado a prácticas consideradas «viciosas» y «malsanas», como el juego y el alcohol.⁶⁴ El funcionario sostenía que el ahorro postal permitiría elevar la situación moral de las clases populares, lo que contribuiría a atenuar «la eterna lucha del capital y del trabajo», apartando al obrero «de los tumultuosos siempre cargados de odios», desterrando «del hogar pobre todos los vicios y la inercia» y difundiendo «el sentimiento de la familia».⁶⁵ A la vez, el ahorro sería una vía de mejoramiento material que, a su vez, ofrecería posibilidades de ascenso social. Así, por sus efectos morales y económicos, el ahorro se perfilaba como un mecanismo que contribuiría a la conciliación de clases y, por esa vía, a la solución de la cuestión social.

Estos argumentos resultaban afines a la doctrina social de la Iglesia. En efecto, la encíclica *Rerum Novarum*, del papa León XIII, vinculó al ahorro con el propósito moralizador de la Iglesia y, a la vez, señaló su utilidad para la capitalización obrera y la armonización de las relaciones entre las diferentes clases sociales.⁶⁶ Sin embargo, cuando Bas fundamentó su proyecto de creación de la CNAP no aludió a la conciliación ni al orden, probablemente por la necesidad de consensuar su iniciativa con otras fuerzas del espectro político, incluido el socialismo.

El diputado católico definió al ahorro como una «virtud individual y colectiva».⁶⁷ Ahorrar permitía «cimentar hábitos de moralidad», pues

63 Broggi, 1914, 5.

64 En 1904, Juan Bialek Massé señaló la ausencia de una norma de conducta y de una conciencia de previsión con respecto al futuro: «el ahorro es idea que no está en la mente del obrero local; y así se ve que mientras el italiano y el europeo en general se labran rápidamente un bienestar relativo, y muchos se enriquecen, el criollo permanece estacionario en su vida pobre y a veces miserable». Al año siguiente, Juan Alsina examinó empíricamente los niveles de ahorro de los trabajadores y concluyó que «el ahorro es importante, mas no tan acostumbrado como debiera ser», cuestionando la influencia negativa del juego en la economía de la población trabajadora. Ver: Alsina, 1905, 167-182; Bialek Massé, 1904, III: 378.

65 Broggi, 1914, 6.

66 León XIII, 1960 [1891], 22.

67 «Caja Nacional de Ahorro Postal», *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, Argentina, Imprenta y encuadernación de la Cámara de Diputados, 3 de julio de 1914, I, 830.

alejaba a los individuos «de las fuentes del vicio» y «las especulaciones del azar». ⁶⁸ En consecuencia, se trataba de una herramienta de moralización de los trabajadores y las trabajadoras, orientada a modificar una serie de hábitos y estilos de vida asociados al despilfarro, el derroche y la imprevisión, e inculcar comportamientos ligados a disciplina del autocontrol, la moderación, la frugalidad, el orden y la planificación.

El propósito moralizador del ahorro aparecía íntimamente unido a sus beneficios económicos. Ahorrar evitaba «la disipación del salario» provocada por el juego y «los vicios de todo orden», lo que adquiriría «singular importancia» para «las pequeñas economías del obrero». ⁶⁹ Bas confiaba que, por esta vía, el trabajador podría capitalizarse y «gozar, sin distinciones de clase ni de nacimiento, [de] todas las comodidades, posiciones y honores en el banquete igualitario de nuestra democracia». ⁷⁰ Así, al inculcar «los méritos de la racionalidad calculadora» y «el valor del dinero como fuente de inversiones productivas», la práctica del ahorro prometía mejorar la situación económica de las clases trabajadoras. ⁷¹

Pero el ahorro adquiriría un alcance social aún mayor, que no se había planteado en las fundamentaciones de los proyectos previos. En efecto, el ahorro ofrecía a las clases trabajadoras la posibilidad de constituir reservas y contar con recursos propios para hacer frente a los riesgos que pudieran sobrevenir en el futuro: accidentes, enfermedades, desempleo, vejez, muerte, entre otros. El ahorro se presentaba, así, como un instrumento de previsión social, capaz de «asegurar la posesión de un porvenir tranquilo» y eliminar o reducir la necesidad de acudir a la beneficencia o a la tutela del Estado:

El ahorro popular da al trabajador un bienestar y una independencia que disminuyen la criminalidad y la miseria, descargando en forma considerable, a las instituciones de asistencia social. ⁷²

Al desempeñarse como miembro informante de la comisión que estudió el proyecto, Cafferata defendió este mismo argumento. Para el legislador cordobés, la práctica del ahorro debía estar presente «en todas las

⁶⁸ *Ibidem*, 830-831.

⁶⁹ *Ibidem*, 831.

⁷⁰ *Ibidem*, 830-831.

⁷¹ Castel, 1997, 251.

⁷² «Caja Nacional de Ahorro Postal», *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, Argentina, Imprenta y encuadernación de la Cámara de Diputados, 3 de julio de 1914, I, 830-831.

condiciones y escalas sociales», pero se tornaba particularmente necesaria entre las clases obreras, porque se encontraban

expuestas a las mil contingencias de la vida, y entre ellas al fenómeno tan lamentable de la desocupación forzosa, que hoy día constituye entre nosotros un verdadero problema nacional y que las coloca de un momento para otro a las puertas de la miseria si no tienen reservas suficientes para soportar los días de la adversa fortuna.⁷³

Este planteo evidenciaba que el reciente estallido de la Primera Guerra Mundial había agravado la crisis económica previamente instalada, profundizado la precarización y el empobrecimiento de la población trabajadora. Esta coyuntura parecía poner en evidencia la importancia que el ahorro entrañaba para aquellos que dependían de su salario, mostrando la necesidad de contar con recursos para afrontar las contingencias capaces de arrojarlos a la miseria y dificultar su subsistencia. En definitiva, se trataba de un recurso para combatir la inseguridad de la condición salarial.

La idea de implantar el ahorro postal como mecanismo de previsión social contó con el apoyo del socialismo.⁷⁴ En este sentido, Antonio De Tomaso manifestó: «Los diputados socialistas apoyamos calurosamente la idea del ahorro postal».⁷⁵ A continuación, señaló que el ahorro formaba parte de «las buenas costumbres de todo orden que [el socialismo] ha infundido y que difunde en la masa popular»⁷⁶ y, como prueba de ello, resaltó la acción cooperativa con base en el ahorro que el partido había organizado en la Capital Federal. Es probable que, junto con exaltar su labor a favor de los trabajadores y las trabajadoras, los socialistas hayan empleado estos argumentos para indicar que la preocupación por el fomento del ahorro no era inédita, ni tampoco exclusiva de los católicos. Si estos intereses no se exponían abiertamente, sí se hacía manifiesta la concepción de que el ahorro era una práctica «útil, necesaria y moral», mucho más en un país «donde no había ninguna previsión social organizada» y «la preocupación del porvenir debía estar a cargo exclusivo de los trabajadores».⁷⁷

73 «Caja Nacional de Ahorro Postal», *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, Argentina, Talleres Gráficos L. J. Rosso, 25 de septiembre de 1914, IV, 786.

74 El ahorro postal no fue la única iniciativa en materia de política social que articuló un consenso entre católicos y socialistas. Aunque sus diferencias ideológicas moldeaban propósitos y fundamentos distintos, en ocasiones convergieron en el amplio y diverso territorio del reformismo social y establecieron acuerdos en torno a algunas intervenciones estatales. Ver: Portelli, 2021.

75 *Ibidem*, 789.

76 *Idem*.

77 *Idem*.

En el proceso de creación de la CNAP, el consenso en torno a la utilidad del ahorro fue acompañado de la idea de que el Estado debía propiciar su práctica entre los sectores populares. En este sentido, Cafferata aseguraba que el ahorro no era «una virtud innata» de los individuos, sino un comportamiento que se adquiría o desarrollaba «con el hábito y con la educación». ⁷⁸ El Estado debía contribuir a formarlo y modelarlo, poniendo al alcance «de los humildes» los medios que facilitarían el ahorro, mediante la creación de un «mecanismo sencillo», que ofreciera «todas las garantías» para «una colocación fácil, segura y remuneradora». ⁷⁹ Pero el Estado no solo debía recoger y administrar los dineros depositados, sino también —y muy especialmente— inculcar y fomentar «el sentimiento de la economía», difundiendo las ventajas del ahorro «en la escuela, en el taller, en el hogar», en una obra educativa que habituara «a la masa popular al espíritu de orden y previsión». ⁸⁰ En suma, reclamaba la intervención del Estado para la formación de un hábito en el que se cifraba la mejora moral y material de los sectores trabajadores.

En esta misma línea, Bas señaló que el Estado no podía prescindir de la educación para lograr la implantación efectiva de la institución. El hábito del ahorro debía forjarse desde la infancia para que constituyera «la norma de conducta del hombre». ⁸¹ La iniciativa asumía entonces un fuerte propósito pedagógico, orientado a apartar «suavemente» a los niños de aquellos consumos que implicaran «malgastar el dinero», para acostumbrarlos a la práctica del ahorro y hacerles apreciar sus beneficios. ⁸² Esto otorgaba una importancia central a la escuela, como un espacio formador de valores, actitudes, hábitos y costumbres, que permitiría inculcar principios de orden y frugalidad en el manejo del dinero, para evitar el derroche, la imprevisión y el gasto banal e innecesario. En sintonía con los planteos de Susana Sosenski sobre el ahorro escolar en México, el objetivo era «enseñar no sólo a ahorrar sino a gastar», en una educación financiera que instruyera a los niños en el buen uso del dinero. ⁸³ Es probable que, junto con moldear el comportamiento de los niños, esta política también haya apuntado a

⁷⁸ *Ibidem*, 786.

⁷⁹ *Idem*.

⁸⁰ *Idem*.

⁸¹ «Caja Nacional de Ahorro Postal», *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, Argentina, Imprenta y encuadernación de la Cámara de Diputados, 3 de julio de 1914, I, 833.

⁸² *Idem*.

⁸³ Sosenski, 2014, 646.

difundir la cultura del ahorro entre los adultos y penetrar en las decisiones de la vida familiar.

Reflexiones finales

Este artículo ha indagado en el proceso de creación de una institución estatal específica como la CNAP con el propósito general de profundizar el conocimiento sobre la temprana estructuración del Estado social en Argentina a comienzos del siglo XX.

El estudio ha permitido establecer que sus orígenes estuvieron estrechamente ligados a la recepción de modelos institucionales circulantes en el plano institucional. Sin embargo, su diseño no implicó una mera copia o reproducción de las experiencias extranjeras, sino una serie de apropiaciones, adaptaciones y reformulaciones. Las estructuras foráneas fueron adoptadas y adaptadas al suelo nacional, adquiriendo así nuevas formas, contenidos y orientaciones. Con el fin de evitar una excesiva centralización que transgrediera el régimen federal argentino, el proyecto de Bas combinó los modelos provistos por Estados Unidos y los países europeos. El legislador observó y estudió los antecedentes internacionales, los examinó críticamente y efectuó comparaciones entre ellos con el fin de tomar lo que a su juicio era más conveniente para constituir el ahorro postal en Argentina. Con todo, la estructura diseñada como resultado de estas operaciones no fue aprobada por los agentes encargados de estudiar el proyecto, quienes resolvieron optar por el modelo centralizado consagrado en Europa. Por su parte, los planteos sobre las desventajas del sistema personal de ahorro postal —que regía en todas las legislaciones internacionales— implicaron considerar las condiciones del Estado nacional para sostener su funcionamiento —en materia de recursos y costos—. En su lugar, se propuso una alternativa novedosa —la modalidad impersonal—, fundada en las experiencias y los saberes de empleados y técnicos del ámbito bancario y administrativo. Aunque este sistema no fue aprobado, mostró que la recepción de los modelos internacionales en materia de ahorro postal fue un proceso activo, que implicó adaptar las leyes extranjeras a las necesidades y las condiciones del contexto local.

Si se tomara como punto de partida el final de esta historia —la aprobación de la ley 9.527—, una lectura de la prensa católica llevaría a pensar que se trató de un producto exclusivo del accionar de los diputados Bas y

Cafferata en el Congreso.⁸⁴ Es evidente que los católicos tuvieron un rol importante en el diseño, el debate y la sanción de la iniciativa, y que esta participación estuvo guiada por lógicas y propósitos particulares. En efecto, el ahorro postal se perfilaba como un instrumento de gestión de lo social que parecía amalgamar los principios cristianos con los esfuerzos del catolicismo por expandir su influjo en el mundo del trabajo y limitar el avance del socialismo. Sin embargo, la acción de estos diputados se inscribió en una compleja dinámica de acuerdos, pujas y negociaciones que involucró a un conjunto más amplio de agencias y agentes —políticos y técnicos—, con racionalidades e intereses particulares.

Más allá de los debates acerca de los modelos internacionales en los cuales abreviar, el sistema a adoptar para organizar las operaciones o el destino que había que dar a sus fondos, todo parece indicar que existía un clima favorable a la creación de esta institución. La iniciativa de Bas, casi simultánea a la que preparaba el Ministerio del Interior, obtuvo un amplio respaldo político del Congreso y el Poder Ejecutivo y, en muy poco tiempo, quedó aprobada como ley. Este consenso estuvo fuertemente condicionado por una coyuntura de crisis económica que se profundizó con el estallido de la Primera Guerra Mundial y agravó la situación de las clases trabajadoras. En un clima de desempleo, precarización y empobrecimiento social, cobraron fuerza los argumentos que señalaban que obreros y obreras debían acumular recursos para afrontar las situaciones que pudiesen colocarlos «a las puertas de la miseria». La CNAP fue, entonces, un mecanismo por medio del cual el Estado buscó fomentar la práctica del ahorro entre la población obrera, con el fin de incrementar sus niveles de previsión social y evitar la desocialización de los trabajadores y las trabajadoras. La amplia accesibilidad del sistema, sus facilidades para ahorrar montos mínimos y las garantías del Estado sobre los depósitos prometían contribuir a lograr ese objetivo. Pero, no solo se trataba de recoger las «pequeñas economías» y ofrecerles protección y rentabilidad: la CNAP estaba llamada a desarrollar una «pedagogía de la previsión», orientada a instruir a los sectores populares sobre el buen uso del dinero.

La creación de la CNAP marcaba un incipiente avance de la acción estatal en el terreno de la protección contra los riesgos sociales. Sin embargo, a diferencia de las leyes de accidentes del trabajo y jubilaciones para los ferroviarios —sancionadas al año siguiente—, el ahorro postal no

⁸⁴ «Labor fructuosa. El ahorro postal», *El Pueblo*, 1 de octubre de 1914, 1. «Ahorro postal», *El Pueblo*, 6 de febrero de 1915, 2.

implicaba el establecimiento de una cobertura específica para algún riesgo en particular. Antes bien, se pensaba como una reserva para hacer frente a cualquier tipo de contingencia. Su éxito dependía, en buena medida, de la voluntad y/o la capacidad de ahorro de los individuos, y de su adhesión a los principios y mecanismos que les eran propuestos «desde arriba». En suma, dejaba un fuerte componente de responsabilidad en los propios destinatarios de la política.

A futuro, se torna imprescindible examinar los usos que los trabajadores y las trabajadoras hicieron del ahorro postal a partir de la puesta en marcha del sistema. Explorar sus prácticas y agencias con respecto a esta institución puede contribuir a conocer el modo en que usufructuaron el sistema, así como sus propias demandas, apropiaciones y resistencias. Por esta vía, será posible incorporar a los pretendidos «objetos» de las diversas formas de intervención estatal como algo más que meros destinatarios, avanzando hacia una historia más humanizada de las políticas sociales.⁸⁵

Referencias bibliográficas

- Alsina, Juan, *El obrero en la República Argentina*, Buenos Aires, Imprenta Calle de México Núm. 1422, 1905.
- Ballent, Anahí, «Socialismo, vivienda y ciudad. La cooperativa El Hogar Obrero», en Liernur, Juan Francisco y Ballent, Anahí, *La casa y la multitud. Vivienda, política y cultura en la Argentina moderna*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2014, 237-284
- Barrancos, Dora, *Mujeres en la sociedad argentina. Una historia de cinco siglos*, Buenos Aires, Sudamericana, 2010.
- Belini, Claudio y Badoza, Silvia, «El impacto de la Primera Guerra Mundial en la economía argentina», *Ciencia Hoy*, 24:139, Buenos Aires, 2014, 21-26.
- Bialet Massé, Juan, *Informe sobre el estado de las clases obreras en el Interior de la República*, Buenos Aires, Imprenta y Casa Editora de Adolfo Grau, 1904, 3 vols.
- Bohoslavsky, Ernesto y Soprano, Germán (comps.), *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)*, Buenos Aires, Prometeo, 2010.
- Bonanni, Pedro, *Ahorro y cajas de ahorro*, Buenos Aires, Caja Nacional de Ahorro Postal, 1942.

85 Remedi, 2009.

- Broggi, Leopoldo, *Ahorro Postal*, Buenos Aires, Compañía Sud Americana de Billetes de Banco, 1914.
- Caimari, Lila, «Derrotar la distancia. Articulación al mundo y políticas de la conexión en la Argentina, 1870-1910», *Estudios Sociales del Estado*, 5:10, Buenos Aires, 2019, 128-167. <https://doi.org/10.35305/ese.v5i10.192>.
- Camarero, Hernán y Herrera, Carlos (eds.), *El Partido Socialista en Argentina. Sociedad, política e ideas a través de un siglo*, Buenos Aires, Prometeo, 2005.
- Campbell-Kelly, Martin, «Data Processing and Technological Change: The Post Office Savings Bank, 1861-1930», *Technology and Culture*, 39:1, Baltimore, 1998, 1-32. <https://doi.org/10.2307/3107002>.
- Caravaca, Jimena, «Estado, economía y economistas: El caso del Impuesto a la Renta en la Argentina, 1890-1932», tesis de maestría dirigida por Mariano Plotkin, Buenos Aires, FLACSO, 2008. Disponible en <http://hdl.handle.net/10469/1191>.
- Carli, Sandra, *Niñez, pedagogía y política. Transformaciones de los discursos acerca de la infancia en la historia de la educación argentina entre 1880 y 1955*, Buenos Aires, Miño y Dávila, 2003.
- Castel, Robert, *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Buenos Aires, Paidós 1997.
- Castro, Martín, «Clericalismo político o concentración conservadora: peregrinos/militantes, caudillos y notables en la formación del Partido Constitucional, 1913-1916», en Pérez Branda, Pablo (comp.), *Partidos y micropolítica. Investigaciones históricas sobre partidos políticos en la Argentina del siglo XX*, Mar del Plata, Centro de Estudios Históricos-Ediciones Suárez, 2011, 17-51.
- Cecchi, Ana Victoria, «El juego en la ciudad: marco legal, poder municipal y accionar policial. Buenos Aires, 1891-1903», *Revista Historia y Justicia*, 6, Santiago de Chile, 2016, 137-163.
- Cian, Janet y Kaufmann, Carolina, «Yo ahorro, tú ahorras, él ahorra. Signos de urbanidad en el ámbito escolar argentino (primera mitad del siglo XX)», en Kaufmann, Carolina (dir.), *Ahorran, acunan y martillan. Marcas de urbanidad en los escenarios educativos argentinos (primera mitad del siglo XX)*, Paraná, Universidad Nacional de Entre Ríos, 2012, 247-291.
- Cortés Conde, Roberto, *La economía política de la Argentina en el siglo XX*, Buenos Aires, Edhasa, 2005.
- Daniel, Claudia, «De crisis en crisis: la invención de la desocupación en la Argentina», *Revista de Indias*, LXXIII:257, Madrid, 2013, 193-218. <https://doi.org/10.3989/revindias.2013.008>.
- Di Stefano, Ricardo, «Por una historia de la secularización y de la laicidad en la Argentina», *Quinto Sol*, 15:1, Santa Rosa de La Pampa, 2011, 1-30. <https://doi.org/10.19137/qs.v15i1.116>.
- Ferrari, Marcela, *Los políticos en la república radical: prácticas políticas y construcción de poder (1916-1930)*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2008.

- Figueiro, Pablo y Puglia, María de las Nieves, «Prostitutas y jugadores: economías abyectas en la Argentina de los albores del siglo XX», *Revista Colombiana de Sociología*, 44:1, Bogotá, 2021, 195-215.
- Gayol, Sandra, *Sociabilidad en Buenos Aires: Hombres, honor y cafés 1862-1910*, Buenos Aires, Ediciones del Signo, 2000.
- Gerchunoff, Pablo, *El eslabón perdido. La economía política de los gobiernos radicales (1916-1930)*, Buenos Aires, Edhasa, 2016.
- Giordano, Verónica, «De “ciudadanos incapaces” a sujetos de “igualdad de derechos”. Las transformaciones de los derechos civiles de las mujeres y del matrimonio en Argentina», *Sociedad*, 33, Buenos Aires, 2014 21-37. Disponible en: <https://www.sociales.uba.ar/wp-content/blogs.dir/219/files/2016/03/SOCIEDAD-33.pdf> [Acceso: 20/06/2023].
- Golbert, Laura Susana y Roca, Emilia Eugenia, *De la Sociedad de Beneficencia a los Derechos Sociales*, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2010.
- González, Ricardo, *Los obreros y el trabajo. Buenos Aires, 1901*, Buenos Aires, CEAL, 1984.
- González Bernaldo de Quirós, Pilar, «El “momento mutualista” en la formulación de un sistema de protección social en Argentina: socorro mutuo y prevención subsidiada a comienzos del siglo XX», *Revista de Indias*, LXXIII:257, Madrid, 2013, 157-192. <https://doi.org/10.3989/revindias.2013.007>.
- Isuani, Ernesto, *Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina*, Buenos Aires, CEAL, 1985.
- León XIII, *Rerum Novarum sobre la cuestión obrera*, Santiago de Chile, Paulinas, 1960 [1891].
- Ministerio del Interior, *Historia Electoral Argentina (1912-2007)*, Buenos Aires, Subsecretaría de Asuntos Políticos y Electorales, 2008.
- Moreyra, Beatriz, *Cuestión social y políticas sociales en la Argentina. La modernidad periférica. Córdoba, 1900-1930*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, 2009.
- Nari, Marcela, *Políticas de maternidad y maternalismo político. Buenos Aires, 1890-1940*, Buenos Aires, Biblos, 2004.
- Palacio, Juan Manuel, «La antesala de lo peor: la economía argentina entre 1914 y 1930», en Falcón, Ricardo, director, *Democracia, conflicto social y renovación de ideas (1916-1930)*, Buenos Aires, Sudamericana, 2000, 101-150.
- Panettieri, José, *Las primeras leyes obreras*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1984.
- Plotkin, Mariano y Zimmermann, Eduardo (comps.), *Los Saberes del Estado*, Buenos Aires, Edhasa, 2012.
- Portelli, María Belén, «Los intelectuales, la cuestión social y la construcción de políticas sociales durante el período de modernización. Córdoba, 1890-1936»,

- tesis doctoral dirigida por Fernando J. Remedi, Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba, 2015.
- Portelli, María Belén, «Los católicos y las jubilaciones ferroviarias en los inicios de la legislación social (Argentina, 1912-1915)», *Boletín Americanista*, 83:2, Barcelona, 2021, 211-231. <https://doi.org/10.1344/BA2021.83.1022>.
- Rabasa, Natalia, «El Partido Socialista y El Hogar Obrero. Un análisis de las primeras experiencias cooperativas en el cambio de siglo», *Archivos de historia del movimiento obrero y la izquierda*, 19, Buenos Aires, 2021, 133-155. <https://doi.org/10.46688/ahmoi.n19.324>.
- Recalde, Héctor, *Beneficencia, asistencialismo estatal y previsión social*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1991, 2 vols.
- Remedi, Fernando, «La sociedad en la guerra. Alimentación y Primera Guerra Mundial en Córdoba (Argentina)», *Prohistoria*, 7, Rosario, 2003, 153-176. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1419406> [Acceso: 20/06/2023].
- Remedi, Fernando, «La construcción del Estado Social en la Argentina, siglos XIX-XX», *Anuario del Centro de Estudios Históricos Prof. Carlos S. A. Segreti*, 9, Córdoba, 2009, 89-96. <https://doi.org/10.52885/2683-9164.v0.n9.23173>.
- Rey, Ana y Rodríguez, Fernando, «La revista Ahorro (1948-1955). Lenguaje estatal y virtudes cívicas en una publicación institucional del primer peronismo», en Panella, Claudio y Korn, Guillermo (comps.), *Ideas y debates para la Nueva Argentina. Revistas culturales y políticas del peronismo (1946-1955)*, La Plata, Universidad Nacional de La Plata, 2018, 15-37.
- Rougier, Marcelo y Fiszbein, Martín, «De Don Derrochín a Maese Ahorrín. El fomento del ahorro durante la economía peronista», en Berrotarán, Patricia; Rougier, Marcelo y Jáuregui, Aníbal, *Sueños de bienestar en la Nueva Argentina. Estado y políticas públicas durante el peronismo (1946-1955)*, Buenos Aires, Imago Mundi, 2004, 107-144.
- Soprano, Germán, «Del Estado en singular al Estado en plural: Contribución para una historia social de las agencias estatales en la Argentina», *Cuestiones de Sociología*, 4, La Plata, 2008, 19-48. Disponible en: <https://www.cuestiones-sociologia.fahce.unlp.edu.ar/article/view/CSn04a02> [Acceso: 20/06/2023].
- Sosenski, Susana, «Educación económica para la infancia: el ahorro escolar en México (1925-1945)», *Historia Mexicana*, LXIV:254, Ciudad de México, 2014, 645-712. Disponible en: <https://historiamexicana.colmex.mx/index.php/RHM/article/view/9> [Acceso: 20/06/2023].
- Suriano, Juan, «Introducción: una aproximación a la definición de la cuestión social en Argentina», en Suriano, Juan (comp.), *La cuestión social en Argentina, 1870-1943*, Buenos Aires, La Colmena, 2000, 1-29.
- Suriano, Juan, «El mundo como un taller de observación. La creación del Departamento Nacional del Trabajo y las influencias internacionales», *Revista*

- de Indias*, LXXIII:257, Madrid, 2013, 107-130. <https://doi.org/10.3989/revindias.2013.005>.
- Suriano, Juan, «La Primera Guerra Mundial, crisis económica y agudización del conflicto obrero en Argentina», *Estudios Históricos*, 30:60, Río de Janeiro, 2017, 93-113. <https://doi.org/10.1590/S2178-14942017000100006>.
- Vidal, Gardenia (dir.), *Reseña biográfica de dirigentes que interpelaron el mundo del trabajo en Córdoba 1900-1950*, Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba, 2014.
- Zimmermann, Eduardo, *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina 1890-1916*, Buenos Aires, Sudamericana, 1995.

Recibido, 17 de febrero de 2023
Segunda versión, 31 de julio de 2023
Aceptado, 7 de septiembre de 2023