

**Estado y mercado en Córdoba.
Consumo, riesgos sanitarios y regulaciones estatales:
el mercado alimentario en la ciudad de Córdoba,
1915-1930***

*Fernando J. Remedi***

Resumen

El trabajo examina la cuestión de la calidad de los alimentos y las intervenciones del Estado en ella en la ciudad de Córdoba entre 1915 y 1930. En un orden liberal como el vigente en la Córdoba de entre siglos, el bienestar era, ante todo, responsabilidad individual; sin embargo, dentro de esta tendencia general, existían algunas excepciones. El Estado gendarme liberal tenía como una de sus misiones primordiales velar por la seguridad física y patrimonial de los ciudadanos, por extensión, darles también ciertas garantías higiénico-sanitarias. En una visión de larga duración, este imperativo se fortaleció en el período considerado, debido a la profundización general de la división social del trabajo, que alejaba al productor del consumidor de alimentos. El Estado asumió la protección de los intereses de los ciudadanos y, a la vez, consumidores, que eran el componente más débil del tríptico erigido en torno al abastecimiento alimentario de la ciudad, compuesto por el Estado, los consumidores y los productores y expendedores de comestibles. El Estado fijaba las reglas de juego básicas del mercado y se transformaba en un agente corrector de su funcionamiento, poniendo límites a las pulsiones egoístas de los agentes mercantiles.

Palabras clave: Estado - mercado - políticas públicas - consumidor - salud - alimentación - consumo

* Una primera versión de este trabajo fue presentada en las "XX Jornadas de Historia Económica", AAHE-UNMdP, Mar del Plata, 18 al 20 de octubre de 2006.

** Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos S. A. Segreti" - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) - Universidad Nacional de Córdoba.

Abstract

The work studies the quality of the food and the participation of the state in said food, in Córdoba city between 1915 and 1930. According to the liberal order, as that in force, among those centuries in this city the welfare was, above all, an individual responsibility. The liberal urban police state should ensure the physical and patrimonial security of the citizens as one of their missions of prime importance and by extension, they should also give sanitary guarantees. In a large overall view this obligation became stronger in that period due to the general extent of the social division of work that kept away the producer from the consumer society. The state took control of the protection of interests of the citizens, at the same time consumers, who were the weakest part of the triptych set up with regard to food supply of the city, formed by the state, the consumers and foodstuff producers and sellers. The state determined the basic regulations of the market and it became a proofreader agent of its functioning, limiting the selfish pressure of the mercantile agents.

Key words: state - market - public policies - consumer - health - feeding - consumption

El acto alimentario es, según Claude Fischler, un *desafío íntimo*, porque la incorporación de los comestibles a nuestro cuerpo supone que ellos accedan a nuestra interioridad; por extensión, la alimentación es el dominio del apetito y el deseo gratificados pero también de la desconfianza, la incertidumbre y -agregamos- los temores.¹ Estos últimos responden, entre otras cosas, a las dudas sobre las condiciones de los productos a ingerirse y sus potenciales efectos previstos por el consumidor sobre su estado sanitario. Estos temores y las dudas y desconfianzas que los nutren no son manifestaciones novedosas del espíritu humano, forman parte de las *inquietudes inmemoriales* del comensal, que conciernen a la vez a la realidad de los peligros que llevan en sí los alimentos y a la imaginación del comensal.²

Ese *desafío íntimo* tenía plena vigencia en la Córdoba de fines del siglo XIX y primeras décadas del XX, por la dudosa o decididamente mala calidad de los alimentos de consumo, que se reflejaba de modo inmediato y contundente en la alta mortalidad por afecciones digestivas y, en particular, por su preferente incidencia en los niños de corta edad. La alimentación es uno de los parámetros sociales de la enfermedad, desde tres perspectivas: la *mala alimentación*, el *mal alimento* y el *alimento escaso*. La estrecha vinculación entre el consumo de comestibles y el estado sanitario de Córdoba en el período era la resultante, pri-

¹ Claude FISCHLER, *El (h)omnívoro. El gusto, la cocina y el cuerpo*, Barcelona, 1995, pp. 11-13.

² *Ibid.*, p. 13.

mordialmente, de la *mala alimentación* y el *mal alimento*.³

En este marco, el presente trabajo se concentra en la calidad de los alimentos y las intervenciones del Estado en ella en la ciudad de Córdoba entre 1915 y 1930. Esta cuestión no era inédita en la ciudad ni en la agenda gubernamental, pero la fuerte expansión urbana -espacial y demográfica- y el consecuente crecimiento del mercado alimentario local -en volumen y composición- agudizaron los problemas preexistentes y supusieron nuevos desafíos para la población y el Estado. En una ciudad que entre 1914 y 1930 pasó de unos 135.000 habitantes a poco más de 250.000, la calidad de los comestibles se convirtió en una candente problemática higiénico-sanitaria urbana, que formaba parte de otra cuestión crucial más general que era el abastecimiento alimentario de ese núcleo poblacional fuerte y rápidamente expandido.

La contracara de la creciente abundancia y variedad de los alimentos disponibles fue la dudosa o deficiente calidad de muchos de ellos, manifiesta sobre todo en las adulteraciones y el engaño a la buena fe de los consumidores. Era el precio a pagar por la creciente disociación entre el productor y el consumidor de alimentos, inherente al incremento de la división social del trabajo dentro de la modernización experimentada por la Córdoba de entre siglos.

La vigencia de la problemática de la calidad de los alimentos en un contexto histórico como el considerado, marcado por una fuerte *preocupación o sensibilidad higiénica*, fue notablemente potenciada por las ideas y la acción de los higienistas, quienes en el estudio de las enfermedades desplazaron la atención desde el cuerpo humano hacia su entorno, físico y social, destacando la estrecha vinculación entre enfermedad y *factores sociales*, como el exceso de trabajo y las deficientes condiciones laborales, la precariedad de las viviendas, el hacinamiento, el alcoholismo, la pobreza, la insuficiente y mala alimentación, entre otros. Todos ellos eran parte de los *costos sociales* que fueron la contracara -o *la cara oscura*- de los intensos procesos de crecimiento y modernización del período y adquirieron particular visibilidad en el ámbito más restringido de las ciudades, en fuerte expansión física y demográfica. De aquí que para los higienistas la ciudad fuera un *objeto a medicalizar*, estando permanentemente instalada en el centro de sus inquietudes, iniciativas y consejos. Por otra parte, el bienestar sanitario era un asunto a la vez individual y social, privado y público, dependía del comportamiento de los sujetos pero también, en buena medida, del estado del entorno en el cual desarrollaban su existencia; por tanto, la salud era competencia de los individuos y los poderes públicos, remitía a las prácticas cotidianas de la gente y a las po-

³ Esta cuestión fue abordada en: Fernando J. REMEDI, "Consumo de alimentos y condiciones sanitarias en la ciudad de Córdoba en las primeras décadas del siglo XX", III *Jornadas Municipales de Historia de Córdoba*, Córdoba, 2002; Fernando J. REMEDI, "El consumo alimentario y sus diferencias en Córdoba, 1915-1930", Beatriz MOREYRA y otros, *Estado, mercado y sociedad. Córdoba, 1820-1950, I*, Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos S. A. Segreti", Córdoba, 2000; Fernando J. REMEDI, *Los secretos de la olla. Entre el gusto y la necesidad: la alimentación en la Córdoba de principios del siglo XX*, Centro de Estudios Históricos, Córdoba, 1998, pp. 175-182, 275-346. Sobre escasez alimentaria en el período de esta contribución: Fernando J. REMEDI, "Crecimiento, modernización y bienestar en Córdoba, 1915-1930", Beatriz MOREYRA y otros, *Estado, mercado y sociedad. Córdoba, 1820-1950, II*, Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos S. A. Segreti", Córdoba, 2001.

líticas de Estado.⁴ Esta concepción general también era aplicable al campo específico del consumo de comestibles, porque la ambicionada higiene alimentaria involucraba una acción directa sobre las personas mediante la educación (qué, cómo, cuánto y cuándo comer) y una actuación de los poderes públicos sobre el entorno (calidad de los alimentos).

Problemática alimentaria y riesgos sanitarios

Por sus deficiencias higiénico-sanitarias, la leche fue la sustancia alimenticia responsable de la mayoría de las afecciones digestivas en la Córdoba de inicios del siglo XX. Esto es muy evidente en los niños de corta edad, cuya mayor vulnerabilidad orgánica y dependencia de una dieta láctea creaban el campo propicio para las patologías digestivas y, eventualmente, las defunciones provocadas por ellas. La conciencia de esta situación y los temores fundados que animaba condujeron a que, preventivamente, los facultativos tendieran a suprimirla de sus prescripciones dietarias para sus asistidos, como lo reconocía el director de la Asistencia Pública.⁵ Algunos contemporáneos atribuían el restringido -aunque creciente- consumo de leche en la ciudad a los temores sanitarios de la población por la desconfianza sobre su calidad.⁶

La deficiente calidad de la leche está atestiguada por la documentación oficial y los reiterados artículos periodísticos sobre la cuestión, en especial la crónica de las multas impuestas a los lecheros por el municipio y los decomisos del artículo, así como por el permanente reclamo en el sentido de mejorar la vigilancia y endurecer el castigo a los infractores de las normativas sanitarias. Las apreciaciones periodísticas, a menudo teñidas de cierto impresionismo, coincidían en lo esencial -la mala calidad del artículo- con la opinión de los facultativos, en particular, con los del área higiénico-sanitaria de la administración comunal. Un informe de 1916 del director de la Oficina Química⁷ ofrece una visión más desprovista del matiz impresionista que campea en muchos de los comentarios de la prensa y permite delimitar mejor la magnitud real del problema. De dicho informe, donde se recogían los resultados de los 201 análisis de la leche efectuados en los últimos dos meses de actividad, sobre 16.630 litros de la sustancia se extrae que sólo el 28% de las muestras analizadas (25% de la leche) fueron castigadas con multas por sus deficiencias; de esas muestras, el 70% fueron clasificadas como leches con *fraude evidente*, es decir, aquellas cuya composición o-

⁴ Antonio VIÑAO FRAGO, "Higiene, salud y educación en su perspectiva histórica", *Areas. Revista de Ciencias Sociales*, Universidad de Murcia, núm. 20, 2000, p. 16.

⁵ ARCHIVO HISTÓRICO DE LA MUNICIPALIDAD DE CÓRDOBA (en adelante: AHMC), *Documentos*, 1929, t. II, f. 118r.

⁶ *Los Principios*, Córdoba, 19/08/1930 p. 2. La ingesta de leche en la ciudad de Córdoba evolucionó de 79 litros anuales por habitante en 1915 a 159 en 1928. Fernando J. REMEDI, "El consumo alimentario y sus diferencias..." cit., p. 356.

⁷ AHMC, *Documentos*, 1916, fs. 273r.-275r.

original había sufrido alteraciones -naturales o artificiales, accidentales o deliberadas, inocentes o culposas- desde su extracción. Por tanto, según el informe, el 72% de las muestras examinadas (75% de la leche) estaba dentro de las condiciones de aptitud para el consumo estipuladas por las normativas. Hay que tomar con prudencia este guarismo, debido al carácter de las observaciones que sirvieron de fundamento al informe (cantidad, período de referencia) y, más en general, por las características de los controles higiénico-sanitarios municipales, que sólo comprendían una fracción de la leche de consumo, operaban sobre la base de un muestreo poco sistematizado y con escasa dotación de personal, rasgos todos que fueron permanentes en la época. De todos modos, con sus limitaciones, dicho informe ofrece una imagen más ajustada de la participación en el mercado de la leche de calidad dudosa o mala.

La deficiente calidad de la leche obedecía a sus condiciones higiénicas de producción y, mucho más aún, por su significación, a las adulteraciones posteriores. El estado higiénico-sanitario de los tambos y sus planteles vacunos experimentaron algunas mejoras en el período, aunque no alcanzaban lo deseable y las deficiencias a menudo se prolongaban en la intermediación.⁸ El modelo por excelencia era el vendedor ambulante de a pie, que en el período fue desplazado de las calles de Córdoba por los carros lecheros, pero que aun en 1914 era un personaje urbano reconocido, como lo muestra su retrato efectuado por un periódico local.⁹

Sin embargo, las mayores y más peligrosas deficiencias de la leche obedecían a las adulteraciones de los productores y, en mucha mayor medida y con más frecuencia, de los intermediarios. A menudo, las mixtificaciones sólo eran un fraude al consumidor, porque a la leche natural se le extraía la nata o se le incorporaban variables cantidades de agua, sin advertir a los clientes sobre esta situación; en este caso, la adulteración era, en última instancia, un problema económico, no sanitario. Los lecheros reconocieron oportunamente esta situación de modo explícito y solicitaron que la Oficina Química utilizara categorías taxonómicas más precisas para la leche analizada, porque la caracterización como *descremada* de las leches que no alcanzaban la proporción legalmente establecida de manteca no distinguía entre artículos genuinos y adulterados con miras fraudulentas, lo que podía estimular la suspicacia de la población perjudicando a lecheros honestos. Además, durante todo el período, la gremial que aglutinaba a los lecheros reclamó el derecho de expender leche genuina -sin adulteraciones- pero con un tenor graso inferior al fijado por las ordenanzas, aunque con la advertencia pertinente a los potenciales consumidores, ya que consideraba que algunos de ellos preferían *leches delgadas*.¹⁰ Los lecheros organizados corporativamente aceptaron y reconocieron como legítima la intervención estatal sobre las condiciones higiénico-sanitarias de la leche, en salvaguarda de la salud pública, pero reclamaron de modo

⁸ *La Voz del Interior*, Córdoba, 17/09/1916 p. 5, 18/04/1918 p. 5, 11/10/1919 p. 4, 25/01 y 07/02/1924 p. 6 y 7, 09/11/1925 p. 7; *Los Principios*, 24/09/1927 p. 5; AHMC, *Documentos*, 1929, t. I, fs. 389r.-391r., t. II, f. 118r., 1930, t. III, fs. 149r.-150r.

⁹ *La Libertad*, Córdoba, 10/03/1914 p. 1.

¹⁰ AHMC, *Documentos*, 1916, fs. 263r.-272v.

permanente por la existencia de un mercado local diversificado, con productos no estandarizados, ajustado a una demanda heterogénea. En un sustancioso petitorio elevado a las autoridades municipales en 1916, los lecheros planteaban lo que consideraban debían ser los límites de la intervención del Estado en el asunto, cuando expresaban:

"Nosotros que vendemos leche pura aunque con un grado variable de gordura, según la época del año, edad del ternero y á veces sin llegar al máximun fijado por la Municipalidad, tenemos derecho de pedir al Señor Intendente que procure para este asunto una reglamentación conveniente y justa, pués á base de la pureza de la leche, lo demás, la cantidad de crema que contenga y demás exigencias, no son esenciales á la higiene, es solo de interes al público y este se satisface conociendo por el propio informe de la Municipalidad las condiciones de la leche que consume, lo que le permite elegir la que juzgue conveniente."¹¹

En muchas otras ocasiones, la leche *aguada* era una amenaza a la salud, por la nocividad de las sustancias añadidas: aguas de dudosa potabilidad y materias sólidas diversas para disimular la disminuida densidad del artículo adulterado. En 1927, el bacteriólogo local doctor R. E. López manifestaba que la leche expendida tenía agua en una proporción promedio del 40% y que personalmente había constatado leches mixtificadas con agua hasta un 47%.¹²

La introducción de leche desde el interior provincial, posibilitada por la extensión del transporte ferroviario, también era un factor de riesgo sanitario, porque en este caso los rutinarios controles municipales sobre la leche estaban ausentes o carecían de rigor. Mientras el director de la Oficina Química sostenía que la leche era controlada con independencia de los medios por los cuales ingresaba a la ciudad (carros, ferrocarril), los lecheros consideraban que el artículo introducido por este último eludía la fiscalización municipal, lo que creaba inequidades y competencia desleal.¹³ La leche introducida por ferrocarril se trasladaba en vagones comunes, sin refrigeración, y en tachos metálicos sin sellar, que tras su arribo a la ciudad permanecían varias horas en los domicilios de los intermediarios hasta su expendio. Por tanto, un producto tan vulnerable, no era infrecuente que se degradara por ausencia de cadena de frío y, sobre todo, por el lapso que mediaba desde el ordeño, pasando por su traslado, hasta su distribución, estimado por los lecheros en 12 a 24 horas y por un médico higienista local en una veintena de horas.¹⁴

En general, la carne reunía mejores condiciones de calidad o, por lo menos, resultaba menos dañina para el organismo cuando presentaba deficiencias. La aptitud de la carne dependía del estado sanitario de los animales, las condiciones de su matanza y las de su ex-

¹¹ Ibid., fs. 266r.-v.

¹² *Los Principios*, 01/10/1927 p. 1.

¹³ AHMC, *Documentos*, 1916, fs. 266v., 274v.-275r.; *La Voz del Interior*, 18/04/1918 p. 5.

¹⁴ *La Voz del Interior*, 17/09/1916 p. 5, 18/04/1918 p. 5, 06/11/1925 p. 10; AHMC, *Documentos*, 1916, fs. 266v.-267r.

pendio. Estos dos últimos factores tenían una incidencia mayor, aunque en el *stock* ganadero solían aparecer patologías que eventualmente afectaban a los animales de consumo. En el matadero de San Vicente, del cual dependía prácticamente todo el abastecimiento, confluían tres circunstancias perjudiciales para la calidad de la carne: la inobservancia de ciertas prácticas de higiene, las deficiencias de infraestructura y la sobreutilización de las instalaciones.¹⁵ Esta última tenía mucha incidencia y era la resultante del desborde de la capacidad operativa del establecimiento, que acentuaba el normal deterioro de las muy viejas instalaciones -inauguradas en 1872-, debido al significativo crecimiento demográfico de una población cuya dieta reservaba un sitio preferencial para los productos cárnicos. En 1923 el jefe de la Receptoría Municipal señalaba que la cantidad diaria de reses sacrificadas se había más que duplicado en los últimos tiempos.¹⁶ Hay que agregar que, por complicaciones financieras, burocráticas y técnicas, el nuevo matadero recién fue librado al servicio público en 1927, tras una década de haber finalizado su construcción. José Aguirre Cámara, secretario de hacienda, con ocasión de la inauguración del nuevo matadero expuso con contundencia la situación existente en ese momento: "Las viejas instalaciones, en uso hasta ayer, primitivas y antihigiénicas, estrechas y sin medios de control, no aseguraban nada, o aseguraban el consumo de carne en condiciones inaceptables. Eran construcciones con más de cincuenta años de vida, hoy inútiles hasta para un pueblo de diez mil almas. Córdoba tiene muchos problemas, pero el problema de los Mataderos era angustioso."¹⁷

La red de comercialización tenía fuerte influjo en la calidad de la carne, debido a cuestiones higiénicas generales -condiciones y limpieza de los locales de expendio, aseo de los utensilios y del personal, etc.- y, sobre todo, por los problemas de conservación, debido a deficiencias de infraestructura.¹⁸ Esta última cuestión era decisiva, por la precariedad de los recursos de conservación con que contaban los locales de venta, reducidos al uso de hielo, en el mejor de los casos en combinación con ventiladores eléctricos para aireación del negocio. Esta deficiencia era más acusada en los puestos emplazados fuera del casco céntrico y de los mercados públicos, donde las dificultades de abastecimiento se fundían con la ausencia o precariedad de los servicios públicos (agua, energía, aseo) y la intermitencia y debilidad de los controles municipales. Estas condiciones propiciaron el surgimiento de un persistente problema de calidad que cristalizó en un arquetipo de la época: *la carne de los lunes*.¹⁹

La significación dietética del pescado era limitada cuantitativa y socialmente, por su precio y las preferencias dietarias,²⁰ a lo que se añadían los temores de los consumidores

¹⁵ AHMC, *Documentos*, 1924, t. III, fs. 285r.-v., 1926, t. II, fs. 261r.-263r.; *La Voz del Interior*, 24 y 25/03/1911 pp. 5 y 3, 09/11/1924 p. 8; *Los Principios*, 02/05/1911 p. 2.

¹⁶ AHMC, *Documentos*, 1923, t. I, f. 396r.; también puede verse: Id., 1924, t. III, f. 285r.

¹⁷ *Los Principios*, 18/03/1927 p. 2.

¹⁸ *La Voz del Interior*, 14/01/1924 p. 6, 11 y 26/02/1925 p. 8, 06/12/1927 p. 9.

¹⁹ Fernando J. REMEDI, "Crecimiento, modernización y bienestar..." cit., p. 234.

²⁰ Fernando J. REMEDI, "El consumo alimentario y sus diferencias..." cit., pp. 352-354.

sobre su aptitud para su ingesta, manifiestos en cierta reticencia a incorporarlo a la dieta; en este sentido, un concejal señalaba al pescado como un "artículo que la población desprecia en muchos casos, por estar en malas condiciones de conservación y ser dañoso para la salud."²¹ Tratándose de un alimento de fácil degradación, la cuestión clave eran las deficiencias de conservación en su transporte desde el litoral, pasando por distintas instancias de intermediación, hasta llegar al consumidor.²² Esto fue explícitamente reconocido por los funcionarios a inicios del período, con ocasión de discutir una concesión a dos particulares para que establecieran puestos de venta de pescado en el Mercado Norte, provistos de una cámara frigorífica transportable -de 4 x 2 metros y 2,50 de altura-, ponderada por el director de una repartición municipal como "un gran progreso sobre el sistema actual de conservación sobre hielo", pese a sus evidentes limitaciones.²³

Los problemas de conservación estaban en el origen de una serie de deficiencias de calidad que presentaban, en distintos grados según el caso, prácticamente todos los alimentos considerados. Los desarrollos tecnológicos disponibles efectivamente en el mercado local condicionaron fuertemente la situación higiénico-sanitaria de los alimentos en todo el período. En materia de tecnología de conservación de alimentos recién comenzaron a notarse algunos atisbos de mejoría promediando la década de 1910 y fue en la siguiente cuando se produjo un avance más significativo, aunque todavía restringido, mediante la incorporación de cámaras de frío en los mercados municipales. En el período, sólo el nuevo Mercado Norte (1928) contó en sus puestos con cámaras de frío, mientras que en 1926 se dispuso que se efectuara un estudio de factibilidad técnica y financiera para la construcción de cámaras frigoríficas en los mercados General Paz, Modelo y Alta Córdoba.²⁴ Pese a sus limitaciones, puede inferirse que la incorporación de tecnología al Mercado Norte tuvo benéficas repercusiones sobre la alimentación cotidiana, teniendo en cuenta que los mercados expendían todo tipo de alimentos y que éste en particular superaba con creces a sus pares en la concurrencia de clientes. Hay que añadir que el nuevo matadero, librado al servicio en 1927, contó con instalaciones frigoríficas, lo cual era un avance muy significativo.

A fines de 1925, el frío llegó al transporte interurbano de leche. Merced a la intervención de la Sociedad Rural de Córdoba ante la administración del Ferrocarril Central Argentino, ésta accedió a establecer *un tren frigorífico* para el traslado de leche entre Villa María, en el corazón de la cuenca lechera provincial, y la ciudad de Córdoba, haciendo escala en las estaciones intermedias.²⁵ Esta innovación tecnológica había sido anticipada, aunque sólo de modo experimental y como ensayo, por el vagón frigorífico que arribó a la ciudad en 1916, desde Buenos Aires, con su carga de pescado de Mar del Plata. El sistema implementado

²¹ AHMC, *Actas de Sesiones del HCD*, 1916, t. II, f. 133r.

²² *Ibid.*, fs. 129r.-134r., *Documentos*, 1916, fs. 593r.-596r., 609r.; *La Voz del Interior*, 20/10/1926 p. 8, 24/04/1928 p. 8; *Los principios*, 22/04/1930 p. 6.

²³ AHMC, *Documentos*, 1916, fs. 593r.-596r., 609r.; la cita corresponde a la f. 609r.

²⁴ AHMC, *Actas de Sesiones del HCD*, 1926, t. IV, fs. 102r., 109r.

²⁵ *La Voz del Interior*, 6 y 9/11/1925 p. 10 y 7.

-*Frigator*- refrigeraba sin congelar y sin recurrir a sustancias químicas conservantes, de modo que evitaba la descomposición del pescado y preservaba su sabor, aroma y color naturales. La conjunción de estas dos ventajas apuntaba a expandir el mercado del pescado, desterrando las desconfianzas y temores de los consumidores sobre su aptitud para la ingesta y, simultáneamente, dándoles mayores satisfacciones a sus sensibilidades gastronómicas, vulneradas por la alteración que producía en el artículo la incorporación de químicos preservantes. La propaganda que rodeaba al ensayo del vagón frigorífico de pescado destacaba ambas circunstancias; la primera, apuntando entre otras cosas que el artículo así conservado estaba "en OPTIMAS CONDICIONES, como lo atestigua el certificado del doctor Maximino Simián, jefe de la sección veterinaria de la Asistencia Pública"; la segunda, señalando que el artículo así tratado se preservaba "sin ponerlo en contacto con substancias extrañas."²⁶ La fusión de ambas ventajas se sintetizaba en una frase: "El pescado puede permanecer durante tiempo indefinido, en perfectas condiciones, sin perder nada absolutamente de su sabor natural."²⁷ Sin embargo, esta iniciativa sólo fue experimental y aún a fines del período los expendedores de pescado solían inyectarlo con químicos para evitar su descomposición, prolongando su duración pero sacrificando sus propiedades organolépticas, porque le transmitían un sabor y olor a formol que, según un periódico, hacía que cuando se lo comía parecía recién extraído de un paquete de naftalina.²⁸

En la temática de las condiciones de los alimentos de uso corriente es necesario aludir también a las que reunían algunos productos -los embutidos, la manteca, las bebidas gaseosas- cuyo denominador común era una clara tendencia hacia el incremento en su consumo, una especificidad del período con respecto al inmediato anterior.

Los embutidos se hicieron más populares en el período, tanto que un ejecutivo municipal llegó a ponderarlos, por su creciente difusión, como "artículos casi de primera necesidad."²⁹ La desconfianza y las aprehensiones de los consumidores hacia los embutidos históricamente son universales y también estaban presentes en Córdoba y se agudizaron paralelamente a la expansión de su ingesta y al incremento de la producción masiva con destino a un mercado impersonal, es decir, con el creciente extrañamiento entre el productor, su producto y los consumidores. Las dudas y las desconfianzas estaban justificadas, porque existían múltiples falencias en la elaboración de los embutidos que involucraban a la calidad de los insumos y las condiciones higiénicas de su tratamiento, de los trabajadores del sector y de los sitios de producción.

El riesgo sanitario estaba presente desde el inicio, porque en muchos casos los productos usados en los embutidos procedían de animales faenados clandestinamente, fuera del matadero público, eludiendo los controles sanitarios. Así, animales de dudoso o deficiente

²⁶ Ibid., 27/07/1916 p. 1.

²⁷ Ibid., 26/07/1916 p. 5.

²⁸ Ibid., 20/08/1928 p. 6.

²⁹ AHMC, *Documentos*, 1926, t. II, f. 303r.

estado sanitario eran sacrificados para convertirse en materia prima de los embutidos, como se estableció fehacientemente en varios operativos de fiscalización.³⁰ Las precarias condiciones de higiene de las instalaciones, en la manipulación de los insumos y del producto final, así como la ausencia o debilidad de los controles sanitarios sobre el personal encargado de la elaboración, eran otra arista del problema.³¹ Dos casos sumamente graves se detectaron en el período, siendo estremecedoras las crónicas periodísticas que dieron cuenta de los allanamientos municipales. Según el acta de inspección labrada en uno de estos procedimientos, la situación hallada fue la siguiente:

"Practicada la inspección del local, donde se fabricaban los embutidos y zótanos de conservación de los mismos, se nota una falta absoluta de higiene puesto que el local es inadecuado por falta de pisos, por sus paredes mal protegidas, mesas de maderas mal conservadas, falta de telas metálicas para la protección de las moscas, etc. Una parte del personal carece de certificado de salud, trabajaba en el momento con carne que a simple vista demostraba ser de equino, como lo confirmaron la declaración del propietario y los análisis [...]. La fábrica funciona en el mismo edificio de la casa de negocio y familia, frente a los depósitos de leña, cueros y otros frutos del país. El sitio donde se faenan los animales está más o menos a 80 metros de la casa y próximos a los corrales de cerdos y equinos funcionando en las peores condiciones higiénicas."³²

Los productores de embutidos comenzaron a alejarse de la ciudad,³³ instalándose en su periferia y, sobre todo, en los alrededores del borde externo del ejido municipal, empujados por las disposiciones que iban desplazando los criaderos de cerdos hacia las afueras y, mucho más aún, por las sancionadas en el período sobre las condiciones de elaboración de esos productos. Esta dinámica centrífuga fue una estrategia empresarial que pretendía eludir los controles sanitarios tras la búsqueda de mayores beneficios a costa de la calidad de los productos, pese al incremento relativo de los costos de traslado hasta un mercado consumidor más distante, pero todavía próximo. La agudeza de esta cuestión condujo, en su momento, al inspector general de la municipalidad a sugerir la conveniencia de prohibir taxativamente el ingreso de embutidos a la ciudad y su venta.

Las deficiencias de los embutidos, permanentes en el período, tuvieron su climax hacia fines de la Primera Guerra Mundial y la inmediata posguerra; florecieron con la severa depresión del poder adquisitivo de los sectores populares, jaqueados por la desocupación y la precariedad laboral, la caída de los salarios nominales y reales y un muy significativo incre-

³⁰ *La Voz del Interior*, 19/09/1918 p. 4, 21, 22, 24 y 30/04 y 12/05/1920 p. 4, 4, 5, 5 y 4, 20 y 25/06/1929 p. 9; *Los Principios*, 16/04/1919 p. 1, 06/08/1921 p. 2.

³¹ *Los Principios*, 16/04/1919 p. 1; *La Voz del Interior*, 21 y 24/04 y 12/05/1920 p. 4, 5 y 5, 25/06/1929 p.9.

³² *La Voz del Interior*, 25/06/1929 p. 9. El otro caso en extremo grave detectado en el período fue extensamente cronicado en el mismo periódico con fecha 12/05/1920 p. 5.

³³ *La Voz del Interior*, 12/05 y 27/10/1920 p. 5 y 4; *Los Principios*, 06/08/1921 p. 2.

mento del costo de la canasta alimentaria.³⁴ Existe una clara y estrecha correlación entre los últimos momentos del conflicto bélico y su impacto socio-económico y las denuncias periodísticas sobre las deficiencias higiénico-sanitarias de los embutidos, en especial relativas al faenamiento y elaboración clandestinos, así como la detección concreta de estos casos por los organismos sanitarios, con su secuela de multas, decomisos y clausuras.³⁵ Además, la crisis socioeconómica dio pábulo a las sospechas, por lo demás crónicas, de que en sustitución parcial de la carne vacuna y porcina, los embutidos contenían carne equina y mular.³⁶ Aun contando con la honestidad del fabricante, el uso de carne equina debía ocultarse, por la vigencia de una prohibición municipal que pesaba sobre su expendio. La aplicación efectiva de esta normativa en esos años condujo en varias ocasiones al secuestro de embutidos procedentes del este cordobés (San Francisco) y de provincias vecinas (Rafaela, Santa Fe), pese a que se acreditaba la sanidad de los productos mediante controles efectuados en otras jurisdicciones.³⁷ La penalización del expendio de carne equina potenciaba los riesgos sanitarios, porque orillaba a los fabricantes de embutidos a clandestinizar todo el proceso productivo, desde el sacrificio de los animales hasta la distribución de sus manufacturas.

Aunque la manteca era un artículo de consumo socialmente restringido, éste se incrementó en el período y consiguió sustituir de manera parcial a la grasa como base para las frituras.³⁸ Se percibe una estrecha correlación entre el aumento del consumo y la emergencia de nuevos problemas sanitarios. La mayor utilización de manteca puso sobre el tapete la cuestión de sus condiciones higiénico-sanitarias, porque ellas fueron consideradas el factor etiológico de una enfermedad conocida como *acetonuria* o *acetonimia*. Esta patología, que irrumpió en la ciudad en este período, mostró marcada predilección por los niños y, según la opinión médica, en Córdoba se manifestó con carácter epidémico, rasgo novedoso y peculiar frente a los casos similares referidos por la literatura médica para otras latitudes. El doctor Juan Orrico, voz autorizada en la materia, señaló que pese a que esta patología era conocida desde hacía un tiempo, en Córdoba tenía un comportamiento muy peculiar, debido a su frecuencia, gravedad y carácter epidémico; en 1923 en Córdoba se habían registrado, según su opinión, "más casos mortales que todos los conocidos en la literatura médica mundial durante muchos años."³⁹ La afección se atribuía a la mala calidad de las grasas presentes en la manteca, lo que

³⁴ Fernando J. REMEDI, "La sociedad en la guerra. Alimentación y Primera Guerra Mundial en Córdoba (Argentina)", *Prohistoria*, año VII, núm. 7, 2003; Fernando J. REMEDI, "La alimentación y las condiciones económicas en la ciudad de Córdoba, 1900-1929", *Revista del Archivo Histórico de la Municipalidad de Córdoba*, Córdoba, año 1, núm. 1, 2000.

³⁵ *La Voz del Interior*, 19/09/1918 p. 4, 21, 24 y 30/04/1920 p. 4, 5 y 4; *Los Principios*, 16/04/1919 p. 1.

³⁶ *Los Principios*, 21/09/1919 p. 1; *La Voz del Interior*, 24 y 30/04/1920 p. 5 y 4; AHMC, *Documentos*, 1920, fs. 75r.-101v.

³⁷ *La Voz del Interior*, 24 y 30/04/1920 p. 5 y 4; AHMC, *Documentos*, 1920, fs. 75r.-101v.

³⁸ Fernando J. REMEDI, "El consumo alimentario y sus diferencias..." cit., pp. 355-356.

³⁹ *La Voz del Interior*, 16/01/1924 p. 6.

mediante una serie de procesos químicos provocaba la aparición de una excesiva cantidad de acetona, considerada en última instancia como causal de la patología.⁴⁰ En otros casos, la deficiente calidad de la manteca obedecía a la abusiva proporción de agua que contenía, lo cual era ignorado por el público y, aunque no acarrea riesgos sanitarios, el engaño repercutía negativamente en los consumidores: por defecto en su nutrición y por exceso en sus bolsillos. Es comprensible entonces que un productor local solicitara al municipio que se efectuara una campaña contra las adulteraciones, tomando muestras de las mantecas expandidas en los mercados y puestos externos para que fueran analizadas por la Oficina Química; la iniciativa respondía a la necesidad de dicho productor de defender su artículo frente a la competencia de otras mantecas de elaboración local y de las procedentes de Buenos Aires y Rosario.⁴¹

El Estado y la calidad de los alimentos

Los inicios de la intervención estatal sistemática en la sanidad alimentaria estuvieron marcados por la creación de organismos públicos dedicados al control de los comestibles. En 1886, en coincidencia -no casual- con los temores y daños provocados por un brote colérico, surgió la Oficina Química Municipal. Según sus reglamentos, con ella se pretendía solucionar el problema de la presencia en el mercado de productos alterados -de calidad depreciada por razones naturales- y adulterados -modificados deliberadamente con espíritu de lucro-, otorgándosele cuatro funciones: la fiscalización de las sustancias alimenticias y bebidas y de su comercialización, el análisis del agua de uso corriente para determinar su aptitud para la ingesta humana, la inspección de empresas elaboradoras de comestibles y materias de consumo y la de establecimientos e industrias incómodos e insalubres.⁴² En 1892 se creó la Administración Sanitaria y Asistencia Pública, que entre sus múltiples finalidades contemplaba "velar por la higiene del municipio, de los establecimientos públicos e industriales, y de la inocuidad de los géneros alimenticios y artículos de consumo doméstico común."⁴³ La nueva institución reunía al comisario de higiene, al médico inspector de las casas de tolerancia, al veterinario y a la Oficina Química, siendo las secciones *análisis* y *sanitaria* -de las tres existentes- las que desempeñaban tareas de control de los artículos de consumo. Pocos años después se estableció la Oficina Bacteriológica, un pequeño organismo operado apenas por su director, un auxiliar y un portero, destinado, en el campo alimentario, al control del agua -y subsidiariamente de la leche- y a la vacunación del ganado de consumo enfermo.⁴⁴ Toda esta ingeniería institucional se resentía por la falta de claridad en el des-

⁴⁰ Ibid., 5, 11 y 16/01/1924 p. 6.

⁴¹ *La Libertad*, 15/05/1914 p. 1.

⁴² MUNICIPALIDAD DE CÓRDOBA, *Digesto de Ordenanzas, acuerdos y decretos de la Municipalidad de la ciudad de Córdoba. 1857 á 1894 (inclusives)*, Córdoba, 1896, pp. 181-196, 230-255.

⁴³ Ibid., pp. 349-352.

⁴⁴ MUNICIPALIDAD DE CÓRDOBA, *Memoria del Intendente Municipal*, 1899, pp. 23-30, 1902, pp. 36-38.

linde de las responsabilidades entre las dependencias y el personal, dejando lugar a vacíos y superposiciones, situación que fue más grave aún en la práctica concreta.

Las intervenciones estatales sobre la calidad de los alimentos también se materializaron en la implementación de un conjunto específico de medidas reguladoras de la producción y el expendio de ese género de artículos. Este marco regulador fue construyéndose de modo paulatino, sobre la base de un conjunto inicial de disposiciones que soportaron varias reformulaciones y ajustes con el tiempo, a las que se fueron añadiendo otras destinadas a nuevas actividades y productos. Las sucesivas adaptaciones respondían a la experiencia que el Estado iba acumulando en la materia, al deseo de alcanzar en mayor grado los objetivos propuestos con dichas medidas y a la necesidad de enfrentar los novedosos desafíos planteados por una ciudad en continua efervescencia. Los progresos del Estado regulador operaron mediante un proceso de ensayo y error, de sucesivas aproximaciones, avanzando prácticamente sobre todos los alimentos y sus condiciones de producción y distribución.

Este creciente involucramiento del municipio alcanzó su punto culminante durante el primer decenio del siglo XX, cuando se sancionó una abundante serie de normas sobre condiciones sanitarias de los comestibles. En ese proceso se pueden señalar dos grandes etapas. En la primera, que se extiende desde los últimos decenios del siglo XIX hasta mediados de la década de 1910, partiendo casi de la nada se realizó un gran esfuerzo regulador orientado prácticamente hacia todos los artículos básicos de la dieta, con marcada preferencia por los de uso más difundido: la carne, el pan y la leche. Las normativas más sustantivas relativas a estos tres productos tuvieron sus orígenes en las décadas de 1880 y 1890 y fueron el sólido fundamento sobre el que se asentaron las posteriores.⁴⁵ Sobre la base consistente de esa primera etapa se montó la segunda, correspondiente al período de este trabajo, caracterizada por regulaciones que, en algunos casos, alteraban y/o ampliaban las preexistentes, tras la búsqueda de un mejor ajuste a la realidad, en otros, encarnaban las respuestas estatales a circunstancias novedosas del campo alimentario. En el primer caso, las acciones privilegiaron ampliamente la problemática de la leche, reformulándose y corrigiéndose en varias ocasiones su marco regulatorio; en el segundo, las regulaciones fueron realmente novedosas, incidiendo sobre artículos cuyo consumo se extendió en el período (embutidos, manteca, aguas gaseosas). Finalmente, se sancionaron algunas disposiciones sobre higiene de los trabajadores de ciertos servicios gastronómicos y de la alimentación en general -las existentes sólo tenían validez sectorial: empleados de panaderías y carnicerías, lecheros, entre otros.

En el período, el marco regulatorio de la leche sufrió varias alteraciones, sobre todo por la pretensión del municipio de garantizar la comercialización en condiciones higiénicas adecuadas de un producto sano y natural, libre de adulteraciones. Esta finalidad preside la normativa sancionada a inicios del período, originada en el departamento ejecutivo, que autorizaba exclusivamente el expendio de leche "entera e higiénica", "producto íntegro de la ordeñación completa sin interrupción" y que procedía "de vacas sanas, bien alimentadas" y reunía los requisitos exigidos por la misma normativa sobre pureza y sanidad. Esta orde-

⁴⁵ Sobre las normativas más significativas: Fernando J. REMEDI, *Los secretos...* cit., pp. 357-374.

nanza marco, la 2060, establecía con claridad límites de tolerancia para la densidad y la materia grasa para que la leche fuera considerada *entera*; la leche *descremada*, de tenor graso inferior al establecido para la entera pero superior a cierto piso, podía ser expandida siempre que se publicitara como tal y se comercializara en vehículos o locales fijos que no vendieran leche entera. Se prohibía la venta de leche aguada y aguada y descremada, así como el transporte de agua en los vehículos destinados al expendio de leche durante el desarrollo de esta actividad.⁴⁶

La ordenanza establecía una fórmula aritmética para determinar el porcentaje de descremado y aguado y contemplaba en detalle el procedimiento a seguir por la Oficina Química para verificar la calidad de la leche. Se reconocía al expendedor el derecho a objetar los resultados del análisis de la Oficina Química, realizar otro y contratar para ello a un químico particular. Los expendedores que adquirían la leche a un tercero y habían declarado tal situación cuando su matriculación, con ocasión de una multa por mala calidad podían solicitar una investigación para comprobar que era comercializada tal como se la recibía; en este caso, la Oficina Química tomaría sus muestras en el lugar y momento acostumbrado en que el expendedor recibía la leche del productor. Este derecho fue reforzado por las tempranas modificaciones que sufrió la ordenanza, cuando se estableció la posibilidad del expendedor multado de solicitar la *prueba de establo* cuando la leche fuera considerada descremada y aguada. Se buscaba brindar mayores garantías al intermediario honesto, liberándolo de sanciones por fraudes efectuados por los productores; a la vez, para mejorar el control del negocio de la leche, se dispuso que estos últimos también debían matricularse en la Oficina Química, en caso que su leche fuera introducida al municipio, fueran o no expendedores.⁴⁷ La ordenanza establecía además las condiciones materiales e higiénicas que debían reunir los recipientes y utensilios utilizados en todo el circuito de la leche, los vehículos de reparto, los locales de depósito o despacho, cremerías y sitios donde se manipulara la leche y los dispositivos de conservación. Los introductores y expendedores debían matricularse sin cargo en la Oficina Química y como todas las demás personas que participaban en el negocio de la leche, desde el ordeño hasta su entrega al consumidor, debían cuidar su higiene personal y contar con certificado sanitario.⁴⁸

Para asegurar la satisfactoria calidad de la leche, la ordenanza 2060 sufrió modificaciones en 1929, impulsadas por el departamento ejecutivo, en dos sentidos. Primero, una actualización de los parámetros técnicos a los que debía ajustarse la leche para estar autorizada su venta, que implicó un aumento de las exigencias de calidad para la leche *entera* y la *descremada*, agregándose además a los requisitos higiénico-sanitarios ya vigentes uno muy preciso sobre el umbral de tolerancia para las bacterias. Segundo, un reajuste de los mecanismos represivos para mejorar su eficacia, dudosa y cuestionada, dada la persistencia comprobada de la venta de leche deficiente o mala. Entre las infracciones a las disposiciones

⁴⁶ AHMC, *Actas de Sesiones del HCD*, 1915, t. II, fs. 289r.-313r.

⁴⁷ *Ibid.*, 1916, fs. 311r.-324r.

⁴⁸ *Ibid.*, 1915, t. II, fs. 289r.-313r.

sobre la calidad y expendio de la leche, las reformas diferenciaron entre las faltas *leves* y las *graves*, estas últimas relativas exclusivamente a adulteraciones reales o presuntas de la leche y al transporte, a la vez, de ésta y de agua en los vehículos de reparto. Para las infracciones *leves* se prescribía una multa inicial de 10 pesos y de 100 para las *graves*. La nueva normativa incorporaba la figura del *delito contra la salud pública*, de modo que frente a la comprobación o presunción de la existencia de esta falta, tipificada en el Código Penal, el municipio se reservaba el derecho de hacer la denuncia y la presentación judicial correspondientes.⁴⁹

Con idéntico objetivo que las medidas reseñadas, entre 1927 y 1930 la administración municipal promovió iniciativas intervencionistas más profundas, consistentes en la instalación de usinas pasteurizadoras. En la práctica, estas iniciativas no se materializaron. El primer proyecto, impulsado por el departamento ejecutivo en 1927, contemplaba la instalación de usinas para tratar toda la leche destinada al consumo de la ciudad, produciendo *leche higiénica*, definida como "la que ha sido purificada, pasteurizada, refrigerada, envasada en botellas ó tarros esterilizados de cierre hermético y cuyas propiedades químicas y bacteriológicas se ajusten a lo determinado en el Decreto Reglamentario, y conservada a baja temperatura hasta su entrega al consumidor,"⁵⁰ Esta iniciativa fracasó por la perseverante, decidida y vigorosa lucha emprendida por los lecheros, nucleados en la Sociedad Unión Mutua de Lecheros, y que contó con voceros en el concejo deliberante y el respaldo de una fuerza político-partidaria. En virtud de este duro aprendizaje, la segunda iniciativa fue mucho más modesta; era una experiencia piloto que promovía la instalación de una única usina de pasteurización, de propiedad y administración municipales, que funcionaría bajo la dependencia de la Asistencia Pública y procesaría la leche destinada a los establecimientos locales de asistencia social, dedicando el excedente de producción a su venta al público.⁵¹ El proyecto pretendía persuadir a los productores, expendedores y consumidores sobre la conveniencia de la pasteurización y alentar a la iniciativa privada para que se comprometiera en este negocio. La iniciativa fue aprobada, se eligió el terreno para el emplazamiento de la usina y se acordaron los fondos para su establecimiento, pero la intervención provincial al municipio paralizó las acciones. La idea fue retomada, con características generales idénticas a las de la ordenanza de 1929, por la administración radical del municipio en 1930, esta vez asociada la usina de pasteurización a una proyectada Gota de Leche Modelo;⁵² simultáneamente, los concejales demócratas reclamaron por el incumplimiento de la ordenanza de 1929 y promovieron una exención tributaria para quienes establecieran, antes de fines de 1930, usinas de pasteurización de la leche destinada al consumo público.⁵³ Es llamativo que, apenas un mes y días después de presentado este proyecto, dos particulares

⁴⁹ Ibid, 1929, fs. 374r., 389r., *Documentos*, 1929, t. II, fs. 32r.-35r.

⁵⁰ AHMC, *Actas de Sesiones del HCD*, 1927, t. II, fs. 89r.-106r., 207r.-234v.

⁵¹ AHMC, *Documentos*, 1929, t. II, fs. 236r.-239r., *Actas de Sesiones del HCD*, 1929, fs. 455r.-457r.

⁵² AHMC, *Documentos*, 1930, t. III, fs. 108r.-116r., 130r.

⁵³ Ibid., t. III, f. 108r., t. IV, f. 316r.

solicitaron a la Municipalidad, con carácter de exclusividad, el derecho para expender leche pasteurizada, higiénica y certificada en la ciudad.⁵⁴

La carne,⁵⁵ el pan y los fideos también fueron blanco de nuevas normativas municipales que ampliaban y, en algunos casos, actualizaban el marco regulatorio sobre calidad y comercialización de artículos de la dieta cotidiana, para ajustarlo a los nuevos tiempos. Esto es por demás evidente en las iniciativas sobre el pan y los fideos, estrechamente ligadas a la coyuntura económica creada por la Primera Guerra Mundial y la crisis posbélica, marcada por una intensa tendencia alcista en el costo de la canasta alimentaria. Cuando se acercaba el final del conflicto bélico, un pan de dudosa calidad, de elaboración clandestina, apareció en el mercado;⁵⁶ además, es de inferir que en esa coyuntura en que los sectores populares soportaron una *precarización de la dieta cotidiana*, el pan casero -más barato- tuvo una participación creciente dentro de ella a expensas del pan de elaboración industrial. Por tanto, la normativa de 1918 sobre pan casero y/o cualquier pastelería semejante es, ante todo, una intervención municipal reactiva frente a las momentáneas condiciones reinantes en el mercado alimentario local, ya que se establecía la prohibición del expendio de esos productos sin la previa autorización del departamento ejecutivo, que debería "fiscalizar constantemente" los locales y objetos utilizados en su elaboración y la higiene del personal involucrado en ella, en el acondicionamiento, transporte, venta y reparto.⁵⁷ La sustitución del pan industrial por el casero y las consecuentes regulaciones municipales sobre su fabricación y expendio reeditan la experiencia de otros períodos de crisis económica previos a 1918. Probablemente para este año había caído en el olvido una ordenanza de 1907, un año económico difícil, que establecía la apertura de un registro público donde debían inscribirse quienes fabricaban *pan casero* y mecanismos de control sobre su calidad a través de visitas de inspección.⁵⁸ Por otra parte, en un intento de contribuir a mejorar las condiciones higiénicas de los productos de panificación, el municipio promovió la incorporación tecnológica a esta actividad, merced a la sanción en 1922 de una ordenanza que dispuso la obligatoriedad de la utilización de amasadoras mecánicas en las panaderías,⁵⁹ un síntoma de la modernización del marco normativo sobre higiene alimentaria para ponerlo en sintonía con los nuevos tiempos.

Otras regulaciones sobre calidad de los alimentos, realmente novedosas, se orientaron

⁵⁴ Ibid, fs. 133r.-167r., 184r.-185r.

⁵⁵ En 1926 se sancionó una ordenanza, proyecto del ejecutivo, que establecía las condiciones que debían reunir las carnicerías emplazadas fuera del radio de los mercados. Es un amplio marco regulatorio sobre la higiene de la carne en su expendio en esos puestos, desde el ingreso del producto a la carnicería hasta su venta, abarcando las condiciones físicas y sanitarias del local, los dispositivos de conservación, la salubridad e higiene del personal, entre muchos otros aspectos contemplados. AHMC, *Actas de Sesiones del HCD*, 1926, t. IV, fs. 268r.-303r., *Documentos*, 1926, t. III, fs. 174r.-179r.

⁵⁶ La Voz del Interior, 23/02/1918 p. 4.

⁵⁷ AHMC, *Actas de Sesiones del HCD*, 1918, fs. 175v.-179r., *Documentos*, 1918, t. I, fs. 372r.-373r.

⁵⁸ Sobre este punto: Fernando J. REMEDI, *Los secretos...* cit., p. 367.

⁵⁹ AHMC, *Actas de Sesiones del HCD*, 1922, t. II, fs. 112r.-118r., *Documentos*, 1922, t. III, fs. 185r.-190r.

hacia productos cuyo consumo se difundió en el período. En estos casos, las iniciativas estatales parecen ser el último eslabón de una cadena que comenzaba con la expansión del consumo y de las disponibilidades locales de cierto comestible, seguía con la aparición de problemas de salud atribuidos a su ingesta -patologías digestivas, acetonuria, intoxicaciones- y luego las presiones sociales de facultativos, prensa periódica y público en general para que la administración municipal interviniera en la cuestión, cosa que tiempo después acontecía.

En 1922 se estableció la prohibición de la estadía de animales en pie en las fábricas de embutidos, salvo los de servicio, una multa para el faenamiento clandestino dentro de ellas y el decomiso de su producto, sin perjuicio de la clausura.⁶⁰ La iniciativa respondía a las sospechas generalizadas que despertaba en el público la presencia de caballos, cerdos y muías en las fábricas de embutidos, que hacía presumir que se faenaban cuando las circunstancias lo exigían, infringiendo disposiciones municipales sobre carne equina y eludiendo las cargas impositivas y el control sanitario. Esta tímida intervención inicial experimentó un salto cualitativo en 1926, cuando se aprobó un extenso y detallado marco regulatorio sobre la confección de embutidos, llenando así un vacío normativo en materia de higiene alimentaria. El intendente Emilio F. Olmos, autor de la iniciativa, señaló con acierto que el proyecto tendía a "subsana esta laguna" relativa a artículos cuya elaboración estaba "librada poco menos que a la buena voluntad y honestidad de los fabricantes."⁶¹ La disposición de 1922 quedó subsumida en el nuevo marco regulatorio, que fijaba la necesidad de contar con autorización municipal para la apertura de una fábrica de embutidos y comprendía todo lo relativo a las condiciones de construcción, técnicas e higiénico-sanitarias que debían reunir las instalaciones, los utensilios y el personal empleado (contar con certificado sanitario, usar calzado de cuero, delantales blancos hasta las rodillas, prohibición de fumar y dormir en las salas de producción). Además, aludía a la materia prima, explicitando que los embutidos sólo podían elaborarse con derivados de cerdos, vacunos y ovinos frescos e inspeccionados por el municipio y establecía multas, decomisos y clausuras para el faenamiento clandestino y las adulteraciones (uso de productos provenientes de animales enfermos o fallecidos por afecciones y accidentes o de especies no autorizadas).⁶² Finalmente, en 1930 varios concejales presentaron un proyecto sobre fabricación de embutidos⁶³ que reiteraba muchas de las disposiciones de la normativa de 1926, aportando sólo como novedad pequeñas modificaciones para *aggiornarla*, como la sustitución de las máquinas de cortar y embutir manuales por las eléctricas, la fijación de un tributo específico cuya recaudación se afectaría "especialmente" a solventar una inspección severa de los productos y su elaboración y el perfeccionamiento -aunque tímido- de los procedimientos de fiscalización. Por último, se prohibía la introducción de cerdos sacrificados fuera de la ciudad, lo cual apuntaba contra los productores de embutidos que, para eludir las crecientes regulaciones, instalaban sus empre-

⁶⁰ AHMC, *Actas de Sesiones del HCD*, 1922, t. I, fs. 315r.-322r., 346r.-347r.

⁶¹ AHMC, *Documentos*, 1926, t. II, f. 303r.

⁶² AHMC, *Actas de Sesiones del HCD*, 1926, t. III, fs. 173r.-176r.

⁶³ AHMC, *Documentos*, 1930, t. IV, fs. 307r.-308r.

sas fuera del radio municipal pero en sus adyacencias inmediatas.

La expansión de la producción y el consumo locales de manteca tuvieron como correlato el avance regulador del Estado en esas materias. Hasta 1926 ese producto sólo estaba contemplado en algunos artículos de las normativas sobre la leche; en ese año se sancionó una ordenanza para la manteca, originada en un proyecto del intendente Olmos. Por otra parte, la normativa intentaba adecuarse a la realidad del mercado de las grasas comestibles en ese momento, marcado por la diversificación de los productos: se incorporaba un nuevo artículo a las regulaciones sobre calidad -la margarina- y dentro del genérico manteca se distinguía entre aquella para ingesta humana directa (*genuina e higiénica*), la *salada* y la *de cocina*. Del texto de la normativa pueden inferirse tres finalidades. La más evidente, la fijación de las condiciones técnicas (límites de tolerancia para el porcentaje de acidez, agua y sustancias grasas) e higiénico-sanitarias (ausencia de sustancias nocivas, moho o suciedad, derivada de leches sanas, manipulada limpiamente, etc.) que debían reunir la manteca y la margarina para ser legalmente comercializadas. Segunda, la estandarización de los productos, cuyos paquetes debían tener pesos preestablecidos, rótulos o etiquetas en sus envases, grabados, estampados o adheridos, conteniendo la "designación exacta del producto", peso neto, lugar de procedencia, razón social del productor y del intermediario. Se buscaba facilitar la fiscalización de los productos por el Estado y permitir la identificación clara de ellos por parte del consumidor potencial. Tercera, la diferenciación taxativa entre manteca y margarina, que debía destacarse en el envase y no podían ser elaboradas, depositadas ni vendidas en el mismo establecimiento.⁶⁴

Las aguas gaseosas mostraron un significativo aumento en su consumo, a juzgar, entre otras cosas, por las apreciaciones de sus fabricantes, quienes llegaron a ponderarlas como "un producto, que si no es de primera necesidad, está tan incorporado á los usos del Pueblo y de todas las clases sociales, que puede considerarse como tal."⁶⁵ La primera intervención estatal en la elaboración y expendio de gaseosas fue recién en 1925, mediante un decreto, concebido como una medida provisoria hasta tanto se diera forma a una normativa con mayor respaldo jurídico, de aplicación más efectiva, precisa y detallada. Esto ocurrió al año siguiente, con la aprobación de un proyecto del ejecutivo que establecía que por aguas gaseosas se entendía "las bebidas no fermentadas ni alcohólicas, obtenidas saturando con ácido carbónico", se tratara de "agua límpida química y bacteriológicamente potable" (soda, agua gaseosa simple, agua de Seltz artificial) o "soluciones acuosas de jarabes y sumos de frutas o de jarabes simples adicionado de extractos vegetales, ácidos orgánicos inofensivos, esencias de uso permitido y materias colorantes vegetales inocuas" (limonadas, bebidas sin alcohol); luego fijaba las condiciones higiénico-sanitarias de las materias primas, los envases y tapones y el producto final.⁶⁶ El mismo año, esta normativa fue modificada en lo relativo a los envases y la identificación de marca y elaborador en ellos, a petición de los fabricantes de gaseosas, quie-

⁶⁴ AHMC, *Actas de Sesiones del HCD*, 1926, t. III, fs. 170r., 180r.-185r.

⁶⁵ AHMC, *Documentos*, 1926, t. IV, f. 219r.

⁶⁶ *Ibid.*, t. III, fs. 141r.-144r., *Actas de Sesiones del HCD*, 1926, t. IV, fs. 114r., 119r.-133r.

nes hicieron notar la falta de sintonía entre la ordenanza en este punto y las prácticas habituales en el ramo en el mercado local, donde existía libre y fluida circulación de los recipientes entre distintos productores.⁶⁷

Finalmente, en 1930 se sancionó un proyecto del ejecutivo municipal que fijaba un marco regulatorio universal en materia de higiene para todos los trabajadores del sector alimentario, que complementaba las disposiciones específicas vigentes para cada ramo de la actividad y cubría los vacíos existentes. Se establecía que toda persona que participara en la confección o venta de alimentos debía contar con un certificado sanitario de la Asistencia Pública, que llevaría un registro del personal del sector.⁶⁸ Obviamente, la iniciativa tendía a prevenir la difusión de patologías ligadas al consumo de alimentos, pero además tenía miras sociales más amplias, ya que la inspección médica y el registro de las certificaciones sanitarias extendidas servirían, como lo apuntaba el intendente Américo Aguilera, de extracción radical, para obtener "datos concretos sobre el estado sanitario de nuestra población obrera que permitirán orientar una futura legislación sobre materia tan importante."⁶⁹

Las iniciativas estatales en materia de calidad de los alimentos fueron estimuladas por el discurso del higienismo en boga, uno de cuyos representantes locales, el doctor Maximinio Simián, sostenía la necesidad de "dar una importancia capital a la higiene de la alimentación por medio de una reglamentación conveniente, fiscalizando la procedencia, elaboración y conservación de los diversos productos alimenticios", como parte integrante de un extenso *corpus* de medidas sugeridas a los poderes públicos con el objeto de -en sus palabras- "dotar a Córdoba de una eficiente organización sanitaria."⁷⁰ Las normativas sancionadas o discutidas en el período sobre las condiciones de los comestibles muestran un claro influjo del pensamiento científico-académico, materializado en la consulta a profesionales de la salud para asesoramiento y en la formulación lisa y llana de los proyectos legislativos por los aparatos estatales especializados y relativamente nuevos creados desde fines del siglo XIX con ingerencia en el área (Asistencia Pública, Oficina Química, Oficina de Inspección Veterinaria), lo cual es más particularmente notorio en las regulaciones sobre la leche. La participación directa de estas reparticiones en la formulación de los proyectos del ejecutivo es especialmente visible en los del intendente Emilio F. Olmos sobre higiene alimentaria. Dentro del *trend* intervencionista del Estado en esta cuestión, evidente desde fines de la década de 1880, descolla la figura de este hombre como el promotor en su administración de un abundante *corpus* normativo dirigido a *aggiornar* y perfeccionar las disposiciones vigentes para adecuarlas a los nuevos tiempos y, sobre todo, llenar algunos vacíos legales. En él, las disposiciones en materia alimentaria eran parte de un plan de gobierno de mayor envergadura consagrado al saneamiento e higienización de la ciudad con miras al mejoramiento del estado

⁶⁷ AHMC, Actas de Sesiones del HCD, 1926, t. VI, fs. 75r., 88r.-94r., 102r., Documentos, 1926, t. IV, fs. 218r.-221v.

⁶⁸ AHMC, Actas de Sesiones del HCD, 1930, fs. 227v., 253r.-257r., 267r.

⁶⁹ AHMC, Documentos, 1930, t. I, f. 222r.

⁷⁰ *Los Principios*, 10/06/1921 p. 3.

sanitario de la población, lo que estimaba como una obligación primordial de las administraciones municipales. En el mensaje adjunto a su proyecto de reglamentación de la elaboración de manteca y margarina apuntaba: "La campaña tesonera sostenida contra los expendedores de artículos alimenticios en mal estado; el proyecto de ordenanza reglamentando la fabricación de embutidos; el de profilaxis de la hidrofobia; el decreto autorizando la impresión de un folleto único sobre higiene, y la realización de conferencias á cargo de los médicos de la Asistencia Pública en las escuelas y locales obreros; el proyecto de ordenanza sobre cartillas conteniendo elementales concejos á las madres; la desratización del Municipio; la reglamentación de la venta del agua, responden á ese concepto fundamental", al deber primordial de los municipios de velar por la salud pública.⁷¹ Con ese conjunto de medidas y las impulsadas con posterioridad, en especial las referidas a la fabricación y expendio de helados y regulación de la prostitución, Olmos estimaba en 1927 que se había completado "una legislación orgánica integral en defensa de la salud pública, materia que había sido objeto de su atención preferente."⁷²

Un balance de las regulaciones estatales

Las intervenciones estatales en las condiciones de los comestibles apuntaban a salvaguardar la salud pública, como se desprende del contenido de las disposiciones y de sus fundamentaciones, donde por lo general se explicita claramente la pretensión de alcanzar esa meta. Las iniciativas aspiraban a robustecer la salud de los ciudadanos habitantes del recinto urbano, a crear ciudadanos sanos que vigorizaran *la raza* y, por este medio, fortalecieran la Nación. En el informe de 1930 de la dirección de la Asistencia Pública sobre creación de una usina pasteurizadora de leche y una Cantina Maternal, anexas a una Gota de Leche, se señalaba: "Proporcionar una alimentación sana, sencilla y suficiente, a una pobre madre o futura madre, que no tiene medios bastantes de vida para alimentarse, como lo exige su estado especialísimo, es robustecer la raza, es anteponerse a la debilidad o miseria fisiológica del futuro ser, dotándole de las energías necesarias para la lucha contra el morbus, causa principal, aquella, de la gran mortalidad infantil, y, en fin, es obra verdaderamente patriótica encauzar la caridad al terreno utilitario y más productivo."⁷³

Pero el objetivo higiénico-sanitario no era el único, como se desprende de una lectura más atenta de las normativas, de sus fundamentaciones y de los debates suscitados en torno a ellas. La cuestión higiénico-sanitaria fue primordial en las intervenciones consideradas, pero no fue excluyente de otras motivaciones, también significativas para la administración municipal, aunque en menor grado. La protección estatal debía extenderse desde el ciudadano al consumidor, dotándolo de derechos e instrumentos para exigir su respeto. Comenzó a reco-

⁷¹ AHMC, *Documentos*, 1926, t. II, f. 203r.

⁷² *Ibid.*, 1927, t. II, f. 245r.

⁷³ *Ibid.*, 1930, t. III, f. 112r.

nocerse, aunque muy tímidamente, la figura del consumidor, a quien las normativas pretenden ofrecerle garantías frente a la eventual defraudación de su buena fe; a ello apuntan sobre todo las disposiciones sobre la obligación de identificar con claridad los productos, su composición, la marca de fábrica, la diferenciación de artículos y calidades, etc., de modo de evitar el engaño de los consumidores. Al discutirse la normativa sobre elaboración y expendio de manteca y margarina, explícitamente se pusieron en juego argumentaciones higiénico-sanitarias y, junto a ellas, otras orientadas a la protección del consumidor, al tratarse la venta de manteca con una proporción de agua superior a la considerada en el proyecto en debate, como se acostumbraba en el mercado local. En este caso, un concejal opositor, del radicalismo, asumió la defensa del consumidor, sosteniendo que debía impedirse la venta de esa manteca, porque pese a ser inocua era un "engaño al público".⁷⁴ La pretensión de salvaguardar al consumidor alcanzó su mayor expresión en las disposiciones sobre producción y expendio de leche, como se desprende del análisis fino de la normativa de mediados de la década de 1910. Cuando de partida se define qué se entenderá por leche *entera e higiénica*, el segundo término responde a los objetivos sanitarios y el primero a la defensa del consumidor (leche que sea "el producto íntegro de la ordeñación completa sin interrupción").⁷⁵ Ligado a esto último, la normativa toleraba el expendio de leche descremada -con un mínimo establecido de manteca-, siempre que esto se declarara al público, se efectuara en vehículos o locales que no vendieran leche entera y que contaran con un letrero "bien visible" que indicara *Leche descremada* en letras "bien legibles" de no menos de diez centímetros. Además, se autorizaba la venta de leche de burra y de cabra, siempre que se hiciera pública su condición de tal.⁷⁶

El Estado no sólo tenía que proteger al consumidor, sino que además debía proporcionarle los medios para la autodefensa. La normativa marco sobre la leche reconocía a cualquier persona el derecho de exigir al empleado encargado de tomar las muestras del artículo o de efectuar sus exámenes que se incluyera en el control a recipientes del vendedor que habían sido exceptuados.⁷⁷ En última instancia, era otra manifestación del legítimo y reconocido derecho constitucional de petición que asistía a todos los ciudadanos, invocado permanentemente por distintos sectores sociales en sus corrientes solicitudes a los poderes públicos. Por otro lado, había que promover la educación del consumidor para que eligiera lo mejor, lo más conveniente para sus necesidades. Esto es particularmente evidente en las iniciativas sobre pasteurización de la leche; mediante la experiencia concreta, los consumidores serían persuadidos de la conveniencia de ingerir leche pasteurizada, pese a ser más costosa que la usada corrientemente. De allí los proyectos municipales sobre usinas de pasteurización cuya producción se destinaría, fundamentalmente, a las instituciones de asistencia social.

⁷⁴ AHMC, *Actas de Sesiones del HCD*, 1926, t. III, fs. 181r.-185r.

⁷⁵ *Ibid.*, 1915, t. II, fs. 303r.-304r.

⁷⁶ *Ibid.*, fs. 310r.-311r.

⁷⁷ *Ibid.*, fs. 309r.-310r.

Finalmente, las medidas consideradas también apuntaban a la defensa y protección de algunos segmentos de los productores y/o expendedores locales de comestibles. Primero, frente a la competencia de sus pares de fuera del municipio y los vendedores ambulantes, como lo evidencia con claridad un proyecto sobre controles higiénico-sanitarios para los productos ingresados a la ciudad vía ferrocarril. En él se conjuga la pretensión de crear una especie de cordón sanitario en torno a la ciudad⁷⁸ con la de brindar cierto amparo a los comerciantes locales, en especial a aquellos que tenían negocio establecido frente a sus pares dedicados a la venta ambulante; en este sentido, al fundamentar la iniciativa de su autoría, un concejal señalaba: "La pretensión de la ordenanza es que la población pueda consumir aquellas [sustancias] que no puedan causar daños a la salud como también defender al comercio establecido con casa abierta para la venta al público de esa clase de mercadería, que por cuyo motivo está sujeto al control sanitario a diferencia del introductor ambulante que por falta de control no tiene reparos en vender la mercadería en cualquier estado que se encuentre causando con ello muchas veces grandísimos daños a la salud pública."⁷⁹ Las disposiciones sobre elaboración y expendio de helados establecían taxativamente la prohibición de ejercer su comercio ambulante frente a los puestos de venta fijos del ramo. En segundo lugar, el Estado pretendía proteger a los comerciantes honestos de la competencia desleal de sus pares que burlaban la buena fe de los consumidores y, eventualmente, dañaban la salud de los ciudadanos. Esto es evidente en el caso concreto de la leche, cuyas normativas regulatorias fijaron el derecho del expendedor de solicitar a la Oficina Química la *prueba de establo* cuando la leche distribuida fuera calificada como *aguada y descremada*; no obstante, el ejercicio efectivo de este derecho no era tan simple, porque el expendedor debía depositar cierta suma de dinero como garantía y proveer el transporte al encargado de efectuar la prueba.⁸⁰ Por otra parte, en 1922 se discutió una iniciativa que promovía nuevos análisis e indagaciones sobre la clase y calidad de la leche producida en el municipio, para adecuar a la realidad los parámetros técnicos fijados por las ordenanzas y así poner a resguardo a los lecheros frente a la posibilidad de sanciones injustas. El promotor de la iniciativa señaló que con ella pretendía "darles garantías a los expendedores de leche, para el comerciante honesto y también para el público consumidor."⁸¹

Todas las normativas apuntadas sobre calidad tendían a regular y, por ende, restringir la *libertad de comercio y de industria*, reconocida constitucionalmente en el orden liberal; dadas las múltiples motivaciones señaladas que subyacían a dichas intervenciones, ellas supusieron una expansión del Estado sobre los mecanismos de mercado en beneficio de la sociedad -ciudadanos/consumidores-, el componente más débil de la tríada Estado-consumidores-productores/proveedores de comestibles, erigida en torno a la cuestión del abastecimiento

⁷⁸ AHMC, *Actas de Sesiones del HCD*, 1927, t. II, f. 70r.

⁷⁹ AHMC, *Documentos*, 1926-28, t. I, f. 100r.

⁸⁰ AHMC, *Actas de Sesiones del HCD*, 1916, fs. 311r.-324r.

⁸¹ *Ibid.*, 1922, t. I, fs. 326r.-327r.

alimentario de la ciudad. En ella convergieron el Estado, el mercado y la sociedad; sin embargo, esta convergencia en la práctica estuvo cruzada por numerosas dificultades, es decir, la eficacia de las regulaciones fue limitada frente a las expectativas que los grupos dirigentes habían depositado en ellas para el logro de los objetivos que presidieron su formulación y aplicación. Esto supone profundizar en la cuestión de la eficacia concreta del *corpus* regulatorio, en la concordancia o la brecha entre las normas y la realidad.

En el período se produjo un significativo avance normativo sobre la calidad de los comestibles, visible en el crecimiento y la diversificación de las regulaciones en la materia. De hecho, esto convirtió al municipio cordobés en fuente de inspiración y modelo para las administraciones de otras comunas de la provincia y del país, que experimentaban problemas similares en el abastecimiento alimentario.⁸² Sin embargo, este avance del Estado sobre el mercado no rindió todos los frutos que los grupos dirigentes y la sociedad esperaban, debido a las deficiencias en la aplicación del marco normativo, por varias circunstancias.

En primer lugar, las prácticas cotidianas vigentes en el mercado alimentario estaban fuertemente enraizadas y eran difíciles de erradicar; a su vez, esta resistencia al marco normativo era facilitada por la debilidad de la fiscalización estatal. En la mayoría de los casos, esas prácticas establecidas redundaban en el incremento de los márgenes de beneficio de los expendedores de alimentos y, en menor medida, de los de sus productores. Por otra parte, el marco represivo contemplado en las normativas era un tanto inadecuado para enfrentar estas prácticas, porque los beneficios privados derivados de estas últimas superaban los costos de las sanciones pecuniarias establecidas para las infracciones, cuando eran detectadas. El caso más paradigmático es la permanencia de las multas a los lecheros, entre los cuales, además, eran sumamente frecuentes las reincidencias. En otros casos, las prácticas vigentes estaban en discordancia con las normativas debido a la imposibilidad manifiesta de cumplirlas por las deficiencias de infraestructura existentes, en parte responsabilidad del Estado, como ocurría con la provisión de agua o los servicios de aseo. La insuficiente infraestructura de servicios con que contaba una ciudad en fuerte expansión a menudo impedía satisfacer las exigencias higiénico-sanitarias del Estado relativas a la producción y venta de alimentos. Un caso contundente es el de las carnicerías emplazadas fuera de los mercados públicos, en sectores de la ciudad que carecían de energía eléctrica y contaban con deficientes prestaciones de barrido y limpieza. De allí que, apelando al sentido común y contra el voluntarismo que permeaba a la normativa sobre carnicerías, un concejal señaló en su debate: "el legislador debe ser práctico, debe legislar para el ambiente donde va a aplicar la ordenanza o disposiciones que sanciona... cuando mañana los barrios como AlberdÍ tengan

⁸² La ordenanza aprobada en Río Cuarto en 1919 sobre expendio de leche y construcción de establos reproduce literal e íntegramente el texto de la ordenanza 2060 de la Municipalidad de Córdoba de 1916. ARCHIVO HISTÓRICO DE RÍO CUARTO, *HCD Municipal*, 1918, carp. 38, exp. XXXVIII; *El Pueblo*, Río Cuarto, 02/02/1919 p. 3. En 1917, el jefe de la Inspección Veterinaria de la Municipalidad de Bahía Blanca solicitó al intendente de Córdoba una copia del digesto municipal y todo lo relativo a tambos, inspección de leche y fábricas de embutidos, porque deseaba proyectar ordenanzas sobre estas cuestiones y, al respecto, señalaba sobre Córdoba: "Se que esa comuna está muy adelantada en materia de higiene." AHMC, *Documentos*, 1918, t. I, f. 144r.

corriente eléctrica quedarán de hecho comprendidos en las disposiciones que todos anhelamos puedan cumplirse para el Municipio de Córdoba; y será llegado el momento de la aplicación de este agregado. [...] por ahora esos barrios alejados del centro, con una población densa, tendrán carnicerías en la forma que puedan instalarlas. Pero no es posible perjudicar a zonas que precisamente más necesitan de estos negocios, pues perjudicaríamos aquella gente haciéndola salvar grandes distancias para proveerse de la carne."⁸³ Algo parecido sucedía con la exigencia para los establecimientos productores o expendedores de alimentos de contar con agua corriente, donde existiera el servicio, y mantener aseadas sus instalaciones. Aquí el problema residía en las deficiencias del abastecimiento de agua corriente, agravadas en el período.⁸⁴ Por ello, los lecheros reclamaron a la administración municipal que se les garantizara la provisión del fluido, para poder cumplir con las ordenanzas, porque -decía el presidente de la gremial que los nucleaba- "tropezamos con el inconveniente que en Córdoba no tenemos agua ni para sacarnos la mugre, ni para beber. Gracias a esa H. Municipalidad que de tanto en tanto nos refresca con los aguateros del corralón municipal, que nos distribuye un poquito de ese precioso líquido."⁸⁵ Por todo lo dicho, parte de las disposiciones contenidas en las normativas sobre calidad de los alimentos era, en la realidad, letra muerta.

En segundo lugar, una serie de factores, que remiten directa e inmediatamente al Estado, actuaron como restricciones sobre la eficacia de las intervenciones. De las fuentes surge con nitidez la crónica precariedad financiera de las reparticiones encargadas de la fiscalización de la higiene alimentaria, lo que condicionaba la cantidad, la calidad y el alcance de sus prestaciones. Esto es un rasgo característico desde la misma creación de dichos organismos, que siempre operaron con exiguo plantel de personal y muy escasa asignación presupuestaria, que hizo que en ocasiones faltaran los medios técnicos para concretar análisis serios, por ejemplo los bacteriológicos del agua de consumo, y hasta los instrumentos y reactivos de uso habitual.⁸⁶ Las deficiencias se agudizaron en el período, debido a la imposibilidad de extender los servicios en el marco de la notable expansión de la ciudad y el crecimiento y complejización del mercado alimentario local. Un indicador contundente es que la ciudad, con alrededor de 200.000 habitantes en 1925, sólo contaba con dos inspectores en la Oficina Química, corazón de los controles higiénico-sanitarios alimentarios; el mismo jefe de la repartición efectuaba, con sus subalternos, los operativos de fiscalización en los puestos de venta y las calles.⁸⁷ Esta precariedad facilitaba las infracciones cometidas por los comerciantes ambulantes que, por su movilidad, eludían con habilidad los débiles controles

⁸³ AHMC, *Actas de Sesiones del HCD*, 1926, t. IV, fs. 289r.-290r.

⁸⁴ Sobre el abastecimiento de agua y su calidad en la ciudad de Córdoba en el período: Fernando J. REMEDI, "Crecimiento, modernización y bienestar..." cit., pp. 194-214.

⁸⁵ AHMC, *Documentos*, 1927, t. II, f. 73r.

⁸⁶ *Mensajes de los gobernadores de Córdoba a la Legislatura, Años 1871-1885*, advertencia y recopilación: Ana I. FERREYRA, Centro de Estudios Históricos, Córdoba, 1996, t. III, pp. 175-176; AHMC, *Notas de la Intendencia. Solicitudes y dictámenes de Comisión*, 1894, fs. 212r.-v., *Documentos*, 1895, fs. 90r.-92r., 1896, fs. 189r.-191r., 1903, fs. 646r.-647r., 1918, t. I, fs. 71r.-72v.

⁸⁷ *La Voz del Interior*, 26/02/1925 p. 8.

municipales.

Esta situación derivaba de las prioridades contempladas al formular el presupuesto de gastos, donde se evidencia que el significativo interés de las autoridades por la regulación de las dimensiones higiénico-sanitarias de la problemática alimentaria no tenía como contrapartida la asignación necesaria de los fondos destinados a las tareas de control de la calidad de los comestibles y del cumplimiento de las normativas. En 1922, el mismo intendente reconoció esta situación, al afirmar que las deficiencias en el control del cumplimiento de las normativas de higiene en las panaderías podían subsanarse aumentando el personal de inspección, por lo menos al doble, pero que esto era imposible.⁸⁸ Es fácilmente inferible que estaba pensando en la erogación adicional que ocasionaría el incremento de personal. Por otra parte, las asignaciones para las reparticiones involucradas en las cuestiones higiénico-sanitarias solían ser *variables de ajuste* al discutirse cada año el presupuesto municipal. Un ejemplo contundente es lo ocurrido en 1918, cuando se suprimió la partida presupuestaria para un puesto de comisario de higiene de la Sección Sanitaria, dejando reducida su planta de personal a otro empleado encargado de esa función y al secretario, lo que rápidamente se evidenció insuficiente para atender las múltiples tareas de la dependencia. Con su exiguo personal, la Sección Sanitaria estaba sobrecargada de funciones y los comisarios de higiene, entre otras cosas, debían efectuar periódicas visitas de inspección a los tranvías, los prostíbulos, las fábricas de productos alimenticios, los hoteles, bares, restaurantes, casas de pensión y otros negocios del ramo, los inquilinatos, etc., además de los operativos de desinfección para el combate de enfermedades infecto-contagiosas. En agosto de 1918 fue repuesto el comisario de higiene, por iniciativa de un concejal; en su tratamiento, uno de sus pares señaló las razones de la supresión y la urgente necesidad de volver atrás en esta decisión: "el puesto de Comisario de Higiene se suprimió por economía, encargándose de ese trabajo a un empleado de la asistencia [Asistencia Pública], que por las funciones que desempeña y recargo de trabajo que en su puesto tiene, lo imposibilita materialmente para atender en la forma eficaz requerida esta nueva obligación. El Comisario de Higiene es importantísimo por cuanto, entre otras cosas, tiene a su cargo la desinfección de todos los lugares y locales donde se hayan desarrollado enfermedades infecciosas dentro del Municipio."⁸⁹ Finalmente, la escasez crónica de recursos se agravaba por algunas deficiencias institucionales. La organización de los dispositivos estatales actuantes en higiene alimentaria estuvo presidida por una limitada racionalidad, visible en su expansión inarticulada, que redundó en la superposición de funciones y un uso poco eficiente de los magros recursos materiales y humanos asignados.

Aunque con una significación secundaria y un carácter más bien ocasional, no institucionalizado, la falta de honestidad de algunos empleados y funcionarios públicos -inspectores, comisarios de mercados- también incidía en la eficacia de las intervenciones estatales. De allí la insistencia de la prensa en que los encargados de los controles debían

⁸⁸ AHMC, *Documentos*, 1922, t. III, f. 185r.

⁸⁹ AHMC, *Actas de Sesiones del HCD*, 1918, fs. 115r., 118r.-119r.

tener "indudable versación técnica y probada solvencia moral",⁹⁰ para hacer más estricta y eficaz la fiscalización, contribuyendo a desterrar la tolerancia para con las infracciones, "que en la generalidad de los casos es fruto de la coima y otras dádivas."⁹¹ A fines del período, el director de salubridad aludió a estas últimas, tras su gira de inspección por los mercados, sosteniendo que la "incuria de los comisarios municipales para hacer cumplir el reglamento interno" de dichos establecimientos era sobre todo resultado de las "concomitancias" de dichos funcionarios con los puesteros, "de los cuales reciben beneficios como el obsequio o la rebaja de precio en los productos."⁹² En el marco de los enfrentamientos entre demócratas y radicales en tomo al control de la comuna, ambas parcialidades se lanzaron acusaciones cruzadas de corrupción en los procedimientos de fiscalización de la calidad de los alimentos. *La Voz del Interior*, en sus ataques a las administraciones demócratas, apuntó a lo que definía como "compinchaje político"⁹³ y cuestionó la eficacia de las inspecciones a los productos y empresas; sobre esto último, señalaba en una ocasión: "Es menester hacer sistemática esa campaña de vigilancia e inspección, pues, si bien sabemos con qué complacencia los encargados de realizarla firman el conocido cartelito que da patente de 'Buenas Condiciones' a establecimientos que elaboran productos alimenticios, los que, en su mayoría, se encuentran en tales condiciones de higiene y utilizan materias primas que no resistirían una inspección ocular más o menos severa, si se llevara a cabo en regla y con menos tolerancia, esa tolerancia que en la generalidad de los casos es fruto de la coima y otras dádivas."⁹⁴ Por su lado, los concejales demócratas apuntaron contra la intervención radical a la comuna a fines de la década de 1920, acusándola de haber mantenido una tolerancia no inocente hacia las infracciones cometidas por los lecheros; según sus palabras, en ese lapso "los malos lecheros llegaron hasta formar una asociación, la cual, mediante sospechosas vinculaciones, los ponía a cubierto de las sanciones."⁹⁵

Finalmente, la efectivización de las normativas y la ejecución de los controles experimentaron variaciones que dependían directamente de la voluntad con que cada ejecutivo municipal manejaba la administración de la ciudad y del celo puesto por los funcionarios de turno a cargo de las reparticiones pertinentes. Por encima de cierto nivel básico permanente, las acciones sobre la problemática alimentaria tenían cierta inestabilidad, alternando momentos de potenciación y de aletargamiento.

Pese a la persistencia de los problemas de calidad en los alimentos, durante el período se produjo un avance no desdeñable del Estado en la materia, en el desarrollo del *corpus* normativo y su puesta en práctica. No obstante las ineficiencias apuntadas, la proyección

⁹⁰ *La Voz del Interior*, 28/07/1926 p. 5.

⁹¹ *Ibid.*, 04/10/1929 p. 8.

⁹² *Ibid.*, 09/01/1929 p. 9.

⁹³ *Ibid.*, 05/01/1924 p. 6.

⁹⁴ *Ibid.*, 04/10/1929 p. 8; otro testimonio sobre la cuestión: *Id.*, 13/01/1925 p. 8.

⁹⁵ AHMC, *Documentos*, 1930, t. III, f. 182r.

reguladora del Estado sobre el mercado alimentario contribuyó, en el largo plazo y entre 1915 y 1930, al descenso evidente de las defunciones provocadas por patologías digestivas,⁹⁶ cuyas causas primordiales eran el *mal alimento* y la *mala alimentación*.

Reflexiones finales

En un orden liberal como el vigente en la Córdoba de entre siglos, en el cual primaba una lógica individualista, el bienestar era, ante todo, una responsabilidad individual desenvolviéndose en el marco de un mercado donde debían concurrir libremente el capital y el trabajo, con una participación subsidiaria del Estado. Sin embargo, dentro de esta tendencia general, existían algunas excepciones, como la cuestión analizada de la calidad de los alimentos, que fue motivo de vigorosas intervenciones municipales. Este involucramiento concreto del Estado en el mercado gozaba en la época de un indiscutido consenso societal, concibiéndoselo como legítimo y necesario. Aun el gremio que nucleaba a los lecheros, un sector clave en materia de calidad alimentaria en el período, directa e intensamente afectado por las regulaciones estatales, aceptaba y reconocía la legitimidad y la necesidad imperiosa de estas últimas, como se exponía en un petitorio de 1916 reclamando por el reajuste de algunas normas y el perfeccionamiento de los procedimientos de la Oficina Química, donde se expresaba: "La función más importante del Poder Municipal es sin duda alguna, la de velar por la higiene y principalmente en la parte de ella que se relaciona con las sustancias alimenticias que se introducen al consumo, entre las cuales la leche es la de primera y mayor necesidad; dentro de este concepto todo esfuerzo realizado con ese objetivo, será plausible, y también justificada toda medida de control. Pero por lo mismo que la acción Municipal debe desenvolverse sin trabas para la realización del fin propuesto, que todos debemos cooperar á él y prestar acatamiento á todas sus decisiones, [...]"⁹⁷

El Estado gendarme liberal tenía como una de sus misiones primordiales velar por la seguridad física y patrimonial de los ciudadanos, por extensión, darle también ciertas garantías higiénico-sanitarias en materia alimentaria. En una visión de larga duración, este imperativo se fortaleció en el período considerado, por la profundización de la división social del trabajo, que alejaba crecientemente al productor del consumidor de alimentos, estimulando la vigorización del mercado. En este contexto, el Estado asumió en el período la protección de los intereses de los ciudadanos y, a la vez, consumidores, que constituían el componente más débil del tríptico erigido en torno a la cuestión del abastecimiento alimentario de la ciudad, compuesto por el Estado, los consumidores y los productores y

⁹⁶ Sobre este particular: Fernando J. REMEDI, "Consumo de alimentos y condiciones sanitarias. cit., pp. 78-80.

⁹⁷ A H M C , *Documentos*, 1916, fs. 263r.-v.

expendedores de comestibles y las gremiales que los agrupaban y contribuían a fortalecer su posición en el mercado y resguardar sus intereses sectoriales. No obstante, es evidente que en el período el Estado sólo tímidamente comenzó a manifestar preocupación por los intereses de los consumidores, a los cuales se les reconocieron derechos pero sin una acción vigorosa que velara por su defensa efectiva, en coincidencia con las normativas que los consagraban. En realidad, las intervenciones del Estado sobre la calidad de los alimentos privilegiaron claramente -entre sus diversos objetivos- los higiénico-sanitarios, persiguiendo con más ahínco la custodia de la salud de los ciudadanos que el bienestar más general de los consumidores. En consecuencia, en el período, el involucramiento del Estado en el mercado en materia de calidad de los alimentos tuvo como horizonte la salud de los ciudadanos más que el paladar y el bolsillo de los consumidores.

Esas aceptadas intervenciones estatales sobre la calidad de los alimentos eran una regulación -legítima y necesaria- de la *libertad de industria y de comercio* consagrada en el texto constitucional vigente. El Estado fijaba las reglas de juego básicas del mercado y se convertía en agente corrector de sus mecanismos de funcionamiento, poniendo límites a las pulsiones egoístas de los agentes mercantiles, porque la búsqueda de la maximización de los beneficios privados conducía a comportamientos no deseables -adulteraciones, engaños a la buena fe- desde el punto de vista de los intereses del conjunto social. El involucramiento del Estado aspiraba a cerrar la brecha entre los beneficios individuales y los sociales, los intereses particulares y los generales.

El mercado no es eficiente por sí mismo, siempre funciona integrado en una trama de instituciones que, como *creadoras de orden*, contribuyen decisivamente a su dinámica, orientando y construyendo el comportamiento de los agentes económicos y haciendo viable el intercambio. En el caso histórico analizado es clara la participación del Estado en el mercado alimentario, en concreto en las condiciones de los comestibles, en tanto creador de un *corpus* normativo y de un dispositivo burocrático encargado de su aplicación y vigilancia, codificador de la calidad de los productos y fijador de las reglas de admisión en el mercado. La administración municipal manifestó además una seria preocupación por avanzar en la uniformación de las regulaciones en materia de calidad de los comestibles vigentes en distintas partes del país, como respuesta al *trend* de integración creciente del mercado alimentario, que se hizo más sensible en el período. Esta ambición es evidente en la iniciativa del intendente Olmos de convocar a un Congreso de Oficinas Químicas en 1928, aunque no era privativa de este jefe comunal, sino que se encuadraba dentro de una tendencia de la época también visible a nivel nacional, en el cual habían surgido algunas iniciativas concretas en tal sentido, aunque tímidas y poco fructíferas en la práctica. Por otra parte, los congresos de municipalidades cordobesas de la segunda mitad de la década de 1920, dentro de los cuales existía una comisión encargada de la cuestión alimentos, también habían apuntado en sus conclusiones a la sentida de necesidad, entre otras, de "armonizar las ordenanzas y disposiciones de la legislación bromatológica en vigor, para evitar discrepancias de criterio o de interpretación"; era preciso uniformar las regulaciones vigentes sobre calidad de los comestibles para admitir localmente la validez de las certificaciones higiénico-sanitarias expedidas en otras jurisdicciones y así facilitar en mucho la

circulación de los productos entre distintas ciudades y regiones.⁹⁸

La pretensión de armonizar los marcos normativos y los procedimientos de fiscalización era también la ocasión para una sentida necesidad de *aggionar* ambos, adecuándolos a los más recientes progresos científicos y a las prácticas corrientes en el mercado en ese momento. Esto está ligado, entre otras cosas, a que el funcionamiento real del mercado a menudo estaba en discordancia con las regulaciones estatales y las previsiones de los funcionarios, como se ha señalado al considerar los factores que incidieron en la restringida eficacia de aquéllas.

El caso analizado muestra -como sostuvimos en otra parte con carácter generalizante- que el Estado y el mercado no son entidades antagónicas de la totalidad social y que es necesario indagar la interacción concreta entre ambos en cada configuración histórica que se someta a estudio. A su vez, ratifica nuestra idea de que el mercado no es una abstracción ahistórica, sino el producto de un proceso complejo y permanente de construcción enraizado en un espacio y un tiempo reales.⁹⁹

⁹⁸ *Los Principios*, 06/07/1928 p. 3.

⁹⁹ Beatriz MOREYRA y Fernando REMEDI, "Introducción", Beatriz MOREYRA y otros, *Estado, mercado y sociedad. Córdoba, 1820-1950*, I... cit., pp. 18-19.