

IDENTIFICAR PARA REGLAR. SIGNIFICADOS Y PRÁCTICAS DE LA ASISTENCIA SOCIAL EN EL MADRID REPUBLICANO*

Santiago de Miguel Salanova
Fernando Vicente Albarrán

EL brusco crecimiento poblacional y las transformaciones socioeconómicas que las ciudades advirtieron a partir de la segunda mitad del siglo XIX, por la confluencia de una serie de factores específicos (movilidad migratoria desde las áreas rurales, disfuncionalidades en los patrones de segregación espacial y delimitación de nuevas y desiguales formas de estructuración de los mercados laborales), dieron lugar a una pléyade de debates y reflexiones centrados en una necesidad: abordar una objetivación rigurosa sobre la pobreza urbana. Siguiendo las interpretaciones de Alice O'Connor, es posible precisar, especialmente en las décadas finales del ochocientos y en las que inauguraron el siglo XX, un viraje en lo que respecta a las formas en las que se concibió tanto el anterior fenómeno como sus características y las causas que lo motivaban. En palabras de la historiadora, los discursos abstractos que, heredados de la economía clásica, categorizaban la pobreza al amparo de una lógica que tenía su basamento en las leyes de la evolución natural abrieron paso a planteamientos diferenciales, en los que primaron los análisis que partían de consideraciones estructurales.¹ En la misma línea, y en el marco de la historiografía española, Josué J. González se ha referido al tránsito analizado por O'Connor como un proceso en el que la desigualdad dejó de concebirse como el resultado ineludible del desenvolvimiento individual y de la tenencia personal de facultades físicas y morales para afrontar unas necesidades básicas o primarias, para entenderse como el efecto directo de la manera en que se organizaba una sociedad desde un punto de vista profesional, educativo o correlacionado con la distribución de la propiedad.²

* Este artículo se enmarca en las actividades del proyecto “Gobernar la ciudad. La transición urbana como objeto político de los poderes locales en la España Contemporánea (1900-1936)”. Convocatoria de ayudas para la realización de proyectos de I+D para jóvenes doctores. 2019. Referencia PR65/19-22409. Acción financiada por la Comunidad de Madrid a través del convenio plurianual con la Universidad Complutense de Madrid en su línea “Programa de Estimulo a la investigación de jóvenes doctores, en el marco del V PRICIT. Asimismo, el texto ha contado con la financiación del proyecto “La Sociedad Urbana en España. 1860-1983. De los ensanches a las áreas metropolitanas. Cambio social y modernización”. Referencia: PGC2018-096461-B-C41.

¹ Alice O'Connor, *Poverty Knowledge: Social Science, Social Policy and the Poor in the Twentieth-Century U.S. History*, Princeton University Press, New Jersey, 2001, pp. 25-26.

² Josué J. González, “Del individuo pobre a la pobreza como problema social”, en Miguel Ángel Cabrera (ed.), *La ciudadanía social en España. Los orígenes históricos*, Universidad de Cantabria, Santander, 2013, pp. 131-168.

En ese *sorpasso* conceptual explicitado por O'Connor y González han intervenido en los últimos decenios numerosos historiadores y sociólogos consagrados al análisis de la pobreza en el largo siglo XIX. Sus trabajos han incidido en la delimitación de una evolución paulatina en dicha noción, que progresivamente iría soterrando la comprensión esencialmente natural e individual de la que había sido objeto en los ciclos históricos que precedieron al despegue de la industrialización y la urbanización. En lo que respecta al caso español, la citada evolución del concepto al que aquí nos referimos definió un primer proceso de secularización abierto en el marco del liberalismo europeo tras la etapa del Antiguo Régimen, que vendría seguido de la aparición de dos nuevos términos que, tanto a nivel mental como ideológico, comenzaron a reconfigurar la actuación institucional frente a la pobreza. En primer lugar, el pauperismo, que sirvió para hacer referencia a una determinada tipología de degradación o miseria vinculada al mercado laboral. Y, en segundo lugar, la cuestión social, que implicaría desde finales del ochocientos tanto un estudio detenido de la pobreza en el marco de un naciente “estado providencia”³ como la presentación de nuevas medidas para combatirla.⁴ Estas últimas se asociaron a unas políticas de previsión que determinaron una intervención estatal más incisiva en materia social que la desarrollada hasta entonces.⁵

En lo que concierne al marco europeo, es bien sabido que los pilares del estado de bienestar comenzaron a forjarse en el último tercio del ochocientos. La protección social asumida por los organismos gubernamentales se expandió durante ese período, ejerciendo el Imperio Alemán y Gran Bretaña el liderazgo en términos normativos.⁶ La experiencia de la industrialización generó un viraje en los debates sobre la naturaleza de los problemas sociales y en las obligaciones de los estados con respecto a los mismos. Paralelamente, fueron surgiendo nuevas formas de conceptualizar tanto la pobreza como el desempleo que

³ Francisco Comín, “Los seguros sociales y el estado de bienestar en el siglo XX”, en Javier Silvestre y Jerónima Pons (eds.), *Los orígenes del Estado del Bienestar en España, 1900-1945: los seguros de accidentados, vejez, desempleo y enfermedad*, PUZ, Zaragoza, 2010, pp. 17-22.

⁴ Seguimos aquí el esquema evolutivo planteado en: Gonzalo Capellán de Miguel, “Cambio conceptual y cambio histórico. Del pauperismo a la cuestión social”, *Historia Contemporánea*, 29 (2005), pp. 539-590. Para el caso de la historiografía española, son fundamentales para el estudio de la pobreza, su conceptualización, sus manifestaciones multidimensionales y las intervenciones institucionales con respecto a la misma los trabajos de Pedro Carasa, Mariano Esteban de Vega y Elena Maza Zorrilla, entre otros. Véanse en ese sentido a Pedro Carasa, *Pauperismo y revolución burguesa. Burgos, 1750-1900*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 1987; “La pobreza y la asistencia en la historiografía española contemporánea”, *Hispania. Revista Española de Historia*, 50: 176, (1990), pp. 1475-1503 y “Límites de la historia social clásica de la pobreza y la asistencia en España”, *Revista de História da Sociedade e da Cultura*, 10: 2 (2010), pp. 569-591. En lo que respecta a Esteban de Vega y Maza Zorrilla, destáquense: Mariano Esteban de Vega, *De la Beneficencia a la previsión. La acción social en Salamanca durante la Restauración, 1875-1898*, Diputación Provincial de Salamanca, Salamanca, 1991; “Pobreza y Beneficencia en la reciente historiografía española”, *Ayer*, 25 (1997), pp. 16-34 y Elena Maza, *Pobreza y beneficencia en la España contemporánea (1808-1936)*, Ariel, Barcelona, 1999.

⁵ Los orígenes del estado de bienestar y la previsión pública en España en Feliciano Montero, *Los seguros sociales en la España del siglo XX. Orígenes y antecedentes de la previsión social*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1988; Ana M. Guillén, “Un siglo de previsión social en España”, *Ayer*, 25 (1997), pp. 151-178 y Ángel Pascual Martínez Soto, “La protección social en la época liberal: de la beneficencia a la previsión social (1820-1908)”, *Áreas*, 37 (2018), pp. 108-126.

⁶ En lo que respecta a seguros de enfermedad, invalidez, desempleo o sanitarios, sin olvidar las pensiones asociadas a la vejez y los gastos públicos en educación y vivienda. Véase el estudio de Ernest P. Hennock, *The Origin of the Welfare State in England and Germany, 1850-1914: Social Policies Compared*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007. Para el caso alemán, sirva también el trabajo de Rimlinger, que se complementa con visiones sobre la emergencia del estado de bienestar en Rusia y Estados Unidos: Gaston V. Rimlinger, *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia*, John Wiley and Sons, Chichester, 1971. Finalmente, para una visión integradora del contexto europeo: Stein Kuhnle y Anne Sander, “The Emergence of the Western Welfare State”, en Francis G. Castels et ál. (eds.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, 2010.

resultarían de gran trascendencia en lo que respecta a la forma de operar con los dos fenómenos desde un punto de vista institucional. En lo que concierne a la pobreza, jugaron un papel fundamental aquellos investigadores sociales que, por primera vez, consideraron que aquella debía ser cuantificada y categorizada sobre la base de encuestas y estudios con los que medir el grado de necesidad socioeconómica de la población (Charles Booth, Beatrice Webb y Seebhohm Rowntree para el ámbito británico y William Du Bois y Robert Hunter para el norteamericano),⁷ con objeto de plantear una acción reformista, tanto desde el ámbito de la política municipal como estatal.⁸

En el caso del desempleo, los últimos decenios del siglo XIX también servirían para vislumbrar en ciertos puntos de Europa la intencionalidad institucional de distinguir los objetivos correlacionados con su asistencia pública, siempre bajo condiciones carentes de arbitrariedad. En ese contexto, las masas de parados del mundo urbano se caracterizaban por una heterogeneidad social que, como apunta Topalov, se había tornado en enigmática y amenazante para las clases dirigentes.⁹ Convenía, en consecuencia, acabar con esa mezcolanza, descomponiendo el problema de los “sin trabajo” en partes para garantizar su tratamiento racional sobre la base de un variado compendio de herramientas. Entre estas últimas destacarían la burocracia administrativa, las clasificaciones estadísticas, las reglamentaciones y los dispositivos jurídicos y policiales. Se instauraría entonces una nueva dualidad que habría de confrontar dos nociones. Por un lado, la del parado involuntario, definido por el propio Topalov como aquel individuo que, formando parte de la antigua categoría de los “pobres válidos”, se mostraba impedido de trabajar por circunstancias socioeconómicas ajenas a su voluntad. Estos últimos formaban parte de lo que Althammer y Stazic-Wendt definen como un colectivo social en riesgo y como una categoría para la acción pública.¹⁰ Eran, en otras palabras, los que debían ser socorridos socialmente hablando por el estado providencia, si bien demostrando dos cosas. Primero, el haber contado con un oficio regular durante el tiempo precedente al paro. Y, segundo, la disposición de volver a ocuparse durante el tiempo en que persistieran los condicionantes que lo impedían de manera circunstancial. En un plano antitético a los anteriores se encontrarían los parados carentes de una ética laboral o inadaptados desde un punto de vista social (vagos y mendigos profesionales). Sobre ellos se redoblaría, en lo sucesivo, la represión orquestada por las autoridades.¹¹

En torno a las premisas precedentes giran los contenidos del presente trabajo, enmarcado en el Madrid de la Segunda República. Los análisis aquí planteados parten de la hipótesis de que, en dicho contexto, cobraría trascendencia ya no solo discursiva, sino también práctica y empírica, la mencionada dicotomía, sostenida por unas lógicas de inclusión

⁷ Alice O'Connor, “Poverty Knowledge and the History of Poverty Research”, en David Brady y Linda M. Burton (eds.), *The Oxford Handbook of Social Science of Poverty*, Oxford University Press, Oxford, 2016, pp. 169-192.

⁸ Nuria Magaldi, “Los orígenes de la municipalización de servicios. El industrialismo público inglés (*Municipal Trading*) y la Sociedad Fabiana”, *REALA*, 313-314 (2010), pp. 11-53.

⁹ Christian Topalov, *Naissance du chômeur, 1880-1910*, Albin Michel, París, 1994.

¹⁰ Beate Althammer y Tamara Stazic-Wendt, “Poverty and Endangered Social Ties: An Introduction”, en Beate Althammer, Raphael Lutz y Tamara Stazic-Wendt, *Rescuing the Vulnerable: Poverty, Welfare and Social Ties in Modern Europe*, Berghahn Books, Nueva York, 2016, pp. 12-13.

¹¹ En la citada obra de Topalov, véase el capítulo titulado “Distinguer le cible: l'émergence du chômeur involontaire”, que establece miradas cruzadas conceptuales sobre el término de parado involuntario en Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos: Christian Topalov, *Naissance du chômeur*, pp. 239-268. Otros estudios que han tratado esta temática son: Joëlle Harel, “De l'émergence du concept de chômage involontaire à la loi sur l'assurance-chômage en Grande Bretagne”, en Martine Azuelos (dir.), *Travail et emploi: l'expérience anglo-saxonne. Aspects historiques*, Presses de la Sorbonne Nouvelle, París, 2001, pp. 151-180 y Jérôme Gautié, “De l'invention du chômage à sa déconstruction”, *Genèses*, 46: 1 (2002), pp. 60-76.

y exclusión similares a las detectadas por Althammer en otros estados europeos.¹² Así se deduce del análisis de las características generales que presentó la gestión municipal desarrollada con respecto a un problema que se tornó endémico en el nuevo marco de un estado social de derecho, esto es, el del paro forzoso. Un problema que ya ha sido ampliamente analizado por la historiografía desde frentes que, casi siempre, han partido de un punto unívoco: la Gran Depresión iniciada en 1929. Son conocidos los debates relativos al carácter más o menos profundo que la huella de dicha coyuntura dejó a nivel nacional, si bien, con los recientes y actualizados datos de Prados de la Escosura y Sánchez Alonso en la mano, se podría hablar de una contracción del PIB per cápita cercana a un 12%. Una cifra que se hallaría muy alejada de la presentada en Estados Unidos (31%) pero, al mismo tiempo, muy próxima a la visible en el conjunto de la Europa Occidental,¹³ lo que llevaría a cuestionar algunas de las afirmaciones realizadas en torno al menor impacto de la crisis de 1929 en España, explicadas sobre la base de su mayor atraso económico (por la fuerte dependencia del sector agrícola) y su menor apertura al comercio internacional.¹⁴ Por el contrario, existe un mayor *quórum* sobre cómo la citada crisis vino acompañada por una caída de los precios y de la producción y, sobre todo, por un dramático aumento del desempleo que, en palabras de González Calleja, constituyó un factor inequívoco de distorsión social.¹⁵

La historiografía también ha conferido una notable atención a las políticas públicas que durante la etapa republicana se implementaron para afrontar el paro. Como señala Espuelas, las preocupaciones de las autoridades con respecto a esa cuestión remontaban sus orígenes al primer decenio del novecientos. A partir de ese contexto y al calor de las medidas que en esta materia de política social se iban estableciendo en Europa, emergieron propuestas definidas en la lucha contra el desempleo no exclusivamente focalizadas en la promoción de obras públicas. Entre las iniciativas que salieron a la luz sobresalieron las oficinas de colocación y el seguro de desempleo, del que se elaboraron anteproyectos por el Instituto Nacional de Previsión, tanto durante la crisis de la Restauración como en el período final de la Dictadura de Primo de Rivera.¹⁶

Todos estos planes, finalmente fallidos, terminarían por desatascarse con la Segunda República. En este ciclo político se creó, en primer término, un servicio para el fomento y régimen de la previsión contra el paro involuntario de trabajo, por decreto del 25 de mayo de 1931, que se vería continuado en ese mismo año por la reglamentación de la Caja Nacional contra el Paro Forzoso (30 de septiembre) y por el dictamen de la ley relativa al servicio de colocación obrera y defensa contra el paro a nivel nacional (27 de noviembre). Completando esta trayectoria la llamada Ley del Paro del 25 de noviembre de 1935, resultan evidentes tanto el carácter proactivo que tuvieron las actuaciones gubernamentales en estos

¹² Beate Althammer, "Poverty and Deviance in the Era of the Emerging Welfare State", en Beate Althammer, Andreas Gestrich y Jens Gründler (eds.), *The Welfare State and the Deviant Poor in Europe, 1870-1933*, Palgrave, Londres, 2014, pp. 1-17.

¹³ Leandro Prados de la Escosura y Blanca Sánchez Alonso, "Economic Development in Spain, 1815-2017", *EHES Working Paper*, 163 (2019), pp. 1-30.

¹⁴ Sobre el impacto de la crisis económica de 1929 en la España de la Segunda República también son referencias obligadas: Jordi Palafox, *Atraso económico y democracia. La Segunda República y la economía española, 1892-1936*, Crítica, Barcelona, 1991 y Francisco Comín, "Política y economía: los factores determinantes de la crisis económica durante la Segunda República (1931-1936)", *Historia y Política*, 26 (2011), pp. 47-79.

¹⁵ Eduardo González Calleja, "Conflictividad sociolaboral y violencia colectiva en la Segunda República", en Julio Aróstegui (ed.), *La República de los Trabajadores. La Segunda República y el mundo del trabajo*, Fundación Francisco Largo Caballero, Madrid, 2006, pp. 78-79.

¹⁶ Sergio Espuelas, "El seguro de desempleo en España en la II República, 1931-1936. La evolución de las tasas de cobertura", en Javier Silvestre y Jerónima Pons (eds.), *Los orígenes del Estado de Bienestar en España, 1900-1945*, Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 2010, pp. 183-216.

años en materia laboral como los esfuerzos técnicos y administrativos inherentes a las políticas sociales que se desarrollaron en torno a la misma.¹⁷ Aun y con todo, los resultados que se obtuvieron fueron limitados.

Tampoco son desconocidas las políticas que se articularon para Madrid en lo que respecta al paro forzoso durante la Segunda República. No interesa en este estudio medir o significar la trascendencia que dicho fenómeno presentó en el marco urbano. Consideramos que esa senda de investigación ya está notablemente cubierta desde que comenzó a recorrerse hace ya más de tres décadas con los análisis de Santos Juliá para el período comprendido entre 1931 y 1934, quien además conectó con maestría la crisis económica de los “sin trabajo” con la conflictividad social y política de esos años,¹⁸ en un esfuerzo interpretativo que se vería completado por los de otros historiadores que pusieron un mayor énfasis en el ciclo cronológico comprendido entre la huelga de octubre de 1934 y el estallido de la Guerra Civil.¹⁹ Asimismo, las incursiones de Juliá resultan solventes a la hora de acercarse a otras dos cuestiones importantes que, sin embargo, tienen una relevancia inequívoca en este objeto de estudio. Por un lado, a la caracterización de algunas de las actuaciones que desde el gobierno municipal de Madrid se desarrollaron en conexión con el desempleo. Desde sus primeras sesiones plenarias, el consistorio buscó dinamizar laboralmente la ciudad por la intervención directa de su administración, lo que básicamente se tradujo en contrataciones eventuales de obreros para la realización de trabajos que no respondían a un plan organizado y en la concesión de dos tipos de socorro directo: el bono de comestibles y el subsidio en metálico. Y, por otro lado, a la reducida trascendencia que tuvo la oficina local vinculada al servicio de colocación obrera y defensa contra el paro, creado por la citada ley del 27 de noviembre de 1931, en la medida en que a ella solo quedaron adscritas las sociedades obreras que garantizaban socorros y subsidios a sus desempleados.

Teniendo en cuenta este balance historiográfico, no es menos cierto que no se ha problematizado lo suficiente sobre el trasfondo de algunas actuaciones que, desde los poderes locales, se articularon para contrarrestar el problema del desempleo y marcar las fronteras sociales entre quienes figuraron dentro de la categoría de “parados” en la Segunda República. No existen estudios que valoren los dispositivos de socorro directo que se pusieron en liza a partir del último trimestre de 1931, sobre la base de unos planes que buscaban generar una ruptura con el modelo benéfico de la Restauración. Esos dispositivos se configuraron dentro de una nueva órbita que concernió a la implementación de unos servicios de asistencia social, desarrollados a partir de la creación de comedores y dormitorios específicamente pensados para quienes entraban dentro de la categoría definida por Topalov, es decir, los parados involuntarios. Las pretensiones de las autoridades locales consistieron en circunscribir su aplicación a una lógica que no resultaba incondicional desde un punto de vista social y que debía quedar probada sobre unos criterios objetivamente comprobables.

EL MADRID REPUBLICANO Y EL REPLANTEAMIENTO DEL CONCEPTO DE AUXILIO SOCIAL

Obreros. El Ayuntamiento de Madrid, que ha llegado al máximo esfuerzo económico para la resolución del problema originado por el paro, no puede continuar ni un momento más manteniendo el ac-

¹⁷ Patricia Suárez y Joaquín Ocampo, “The development of a new labour framework during the Second Republic in Spain: The Central Service for job placement and defence against unemployment”, *Labor History*, 59: 4 (2018), pp. 491-511.

¹⁸ Santos Juliá, *Madrid, 1931-1934. De la fiesta popular a la lucha de clases*, Siglo XXI, Madrid, 1984.

¹⁹ Sandra Souto, *Y ¿Madrid? ¿Qué hace Madrid? Movimiento obrero y acción colectiva (1933-1936)*, Siglo XXI, Madrid, 2004 y Francisco Sánchez Pérez, “Madrid, capital de la protesta: de agosto de 1917 a julio de 1936”, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, volumen extraordinario (2007), pp. 301-311.

tual estado de cosas y precisa resolverlo con toda urgencia. La clase trabajadora, que, en general, ha dado tantas muestras de comprensión en las actuales circunstancias, tendrá que reconocer que la Municipalidad de Madrid ha hecho cuanto humanamente era posible para atender a las justas demandas de los obreros, y queriendo dar una prueba más de su espíritu altruista el Ayuntamiento, antes de tomar por sí mismo resoluciones, abriga la esperanza de que seáis vosotros quienes resolváis la situación prestándoos a la solución que se ofrece. En atención a lo anteriormente expuesto, se os invita a que en el momento de cobrar el día de hoy exprese el que lo desee darse de baja en los tajos definitivamente y, a los que así lo hagan, se les inscribirá en una lista a los fines de abonarles el lunes, por solidaridad y asistencia social, una cantidad igual al jornal de los seis días laborales de la semana próxima.²⁰

A través del anterior bando, la alcaldía de Madrid, representada por Pedro Rico, expresaba un objetivo categórico: reducir la cota de trabajadores contratada con carácter eventual para la realización de obras públicas desde el advenimiento de la Segunda República. Si bien es cierto que el edicto remarcaba la voluntariedad de los obreros para acogerse a la medida que notificaba, el escaso número de bajas solicitadas por los anteriores en los tajos municipales abrió paso a medidas más contundentes. Así, tan solo tres días después de la publicación del mandato y tras una reunión a la que concurrieron patronos y concejales en el seno de la corporación municipal, se tomó la decisión de tramitar los primeros despidos. Estos siguieron los procedimientos propuestos por Rico, fundamentados en los criterios de antigüedad detectados en las inscripciones realizadas en las listas de desempleados confeccionadas por el Ayuntamiento desde los inicios del período republicano. Las disposiciones no tardaron en dar pie a desórdenes sociales, advertidos en las movilizaciones de parados que se dirigieron hacia las calles más céntricas de Madrid y hacia la sede del Ayuntamiento.²¹

Junto a los despidos, justificados sobre la base de la imposibilidad de proseguir con unas contrataciones que habían ido diezmando sus arcas hacendísticas, el consistorio republicano anunció la inminente aplicación de otras medidas de choque que afectaban a los medios desplegados en Madrid en la lucha contra el paro desde el 14 de abril de 1931. Entre ellas, descolló la supresión de los bonos de comestibles concedidos a quienes formaban parte de las ya citadas listas municipales de desempleados.²² Una liquidación que ya no solo resultaba deudora de las dificultades económicas de la administración local, sino también de las supuestas “influencias extrañas” que se habían comenzado a detectar en el disfrute de los socorros. Ya a finales del mes de agosto, Antonio González Bravo, jefe de la Guardia Municipal de Madrid, informaba a la alcaldía de la ingente cantidad de personas que se agolpaban a las puertas de los Almacenes de la Villa de la calle de Santa Engracia a la espera de recibir las prestaciones. Un núcleo que tipificaba como “propenso al escándalo” y “peligroso por lo heterogéneo de su composición”, al aglutinar “desde el vago profesional” hasta el “individuo de ideas más exaltadas”.²³ En términos similares se expresaría después Ángel Galarza, director general de Seguridad, que aludió a los fraudes y abusos presenciados en la entrega de bonos. Entre los grupos que se acogían a esa provisión identificaba a “ma-

²⁰ *Heraldo de Madrid*, 12 de septiembre de 1931.

²¹ *La Libertad*, 15 de septiembre de 1931 y *Ahora*, 16 de septiembre de 1931.

²² *Crisol*, 11 de septiembre de 1931.

²³ González Bravo hablaba de congregaciones de 6.700 individuos en los señalados locales, de los que al menos 600 estaban indocumentados. Paralelamente, el máximo responsable de la Guardia Municipal aconsejaba la búsqueda de alternativas a la concesión de bonos de comestibles, en aras de que su supresión pudiera convertirse en un pretexto para la alteración del orden público. Archivo Histórico Nacional (AHN), Sección de Familias y Títulos Propios-Fondo Pedro Rico (FPR), Correspondencia entre Antonio González Bravo y Pedro Rico, 22 de agosto de 1931.



leantes”, “vagos de profesión” y jornaleros que compatibilizaban varias ocupaciones para incrementar sus ingresos.²⁴

González Bravo y Galarza no se limitaban a señalar las fallas presenciadas en el camino recorrido por el Ayuntamiento de Madrid para gestionar el paro. En adición, incidían en la conveniencia de racionalizar los socorros directos proporcionados por la institución local, restringiendo las ayudas a individuos “verdaderamente necesitados”. Las opiniones de González Bravo y Galarza terminarían confluyendo con las expresadas por los integrantes del concejo municipal, que consensuaron la supresión de las ayudas que hasta entonces se habían proporcionado y la articulación de planes alternativos para compensarlas. De estos últimos, uno ya venía siendo cavilado varias semanas atrás. Guardaba relación con la implementación de lo que se concebía como un nuevo servicio de asistencia social.²⁵ Su organización se pensó sobre la base de la apertura de comedores y dormitorios diseñados para quienes engarzaban con el grupo conformado por los “verdaderamente necesitados”.²⁶ Así y todo, emergía una iniciativa no muy distanciada de las desarrolladas en

²⁴ *El Imparcial*, 12 de septiembre de 1931.

²⁵ Archivo de Villa de Madrid, Secretaría (AVM-S), Libro de Actas del Ayuntamiento de Madrid (LAAM), 4 de septiembre de 1931.

²⁶ *La Libertad*, 11 de septiembre de 1931.

algunas de las principales ciudades internacionales tanto en la coyuntura de la Primera Guerra Mundial (las cocinas colectivas o *national kitchens* promocionadas por el gobierno británico o las creadas en Alemania desde 1916 con carácter público)²⁷ como durante la Gran Depresión.²⁸

Llegados a este punto, deben recalcar dos cuestiones relevantes. La primera de ellas tiene que ver con la mencionada orientación de los servicios municipales de asistencia social hacia los “verdaderamente necesitados”. En puridad, se trataba de una orientación que reflejaba el propósito de crear una brecha de distinción entre quienes se concebían como circunstancialmente desposeídos de medios de vida por la carencia, más o menos prolongada, de actividad laboral (si bien dotados de aptitudes y convicción para el desempeño de una profesión) y aquellos que tradicionalmente eran tipificados como indigentes, mendigos y vagos habituales. Siguiendo las interpretaciones que sobre esta temática han planteado Julien Damon para el caso francés o Sigrid Wadauer para el austríaco, el trabajo o la predisposición al mismo (la tenencia de una “ética laboral”)²⁹ se convertía en el mecanismo que posibilitaba la diferenciación institucional entre desempleados “involuntarios” y “ociosos” profesionales, legitimándose para los primeros los socorros sobre la base de discursos que incidían en la conveniencia de evitar su caída en la miseria, de prevenirles del ejercicio de la mendicidad y de mantener su dignidad en las épocas de paro forzoso. De este modo y en conexión con las pautas sociales aplicadas para Alemania, Gran Bretaña o Francia desde finales del siglo XIX estudiadas por Althammer,³⁰ cundía el propósito de insertar a las masas trabajadoras en el sistema de valores del régimen republicano garantizando, en la medida de lo posible, su seguridad material. Así, frente a la pobreza se proyectaba un pensamiento de raíces profundas que, en palabras de Pimpare, se había desarrollado en términos similares durante siglos, pese a las transformaciones observadas en el lenguaje o en los modelos de desarrollo socioeconómico.³¹ Un pensamiento que patentizaba el dualismo que siempre se había establecido a la hora de distinguir entre pobres dignos o indignos, lícitos e ilícitos o voluntarios e involuntarios, si bien valorándose en un contexto ulterior las conductas o capacidades individuales en términos laborales. Se trataba, en definitiva, de una dicotomía clásica, esbozada desde el siglo XVIII para fijar unas fronteras entre quienes merecían y no merecían ayudas, siempre difusas como en su momento señaló Katz en su estudio sobre los denominados “*undeserving poors*” para el contexto

²⁷ James Vernon, *Hunger. A modern history*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 2007, pp. 180-182. Bryce Evans, “A time when the Government ran Restaurants: State-sponsored dining in Britain during the First World War”, *Food and History*, 14: 2 (2017). Jenny Sprenger-Seyffarth, “Public Feeding in the First World War: Berlin’s First Public Kitchen System”, en Heather Merle Benbow y Heather R. Perry (eds.), *Food, Culture and Identity in Germany’s Century of War*, Palgrave MacMillan, Londres, 2019, pp. 75-102.

²⁸ Véase el destacado papel que se confiere a los comedores sociales para el ámbito norteamericano, tras la crisis de 1929, en Janet Poppendieck, *Breadlines Knee-Deep in Wheat: Food Assistance in the Great Depression*, Rutgers University Press, New Brunswick, 1986 y Kenneth Kusmer, *Down and Out. The Homeless in American History*, Oxford University Press, Oxford, 2002, pp. 312-314. Para el caso europeo, véase David F. Crew, *Germans on Welfare: From Weimar to Hitler*, Oxford University Press, Oxford, 1998, pp. 166-187.

²⁹ Julien Damon, “La prise en charge des vagabonds, des mendiants et des clochards. Le tournant récent de l’histoire”, *Revue de droit sanitaire et social*, 43: 6 (2007), pp. 933-951 y Sigrid Wadauer, “Establishing distinctions: Unemployment versus vagrancy in Austria from the Late Nineteenth Century to 1938”, *International Review of Social History*, 56 (2011), pp. 31-70.

³⁰ Beate Althammer, “Controlling vagrancy: Germany, England and France, 1880-1914”, en Beate Althammer, Raphael Lutz y Tamara Stazic-Wendt (eds.), *Rescuing the Vulnerable*, pp. 188-189.

³¹ Stephen Pimpare, *Historia de la pobreza en EE. UU.*, Península, Barcelona, 2012, pp. 25-26. La configuración del campo semántico del concepto de pobreza hasta la época contemporánea en: Mónica Bolufer, “Entre historia social e historia cultural: La historiografía sobre pobreza y caridad en la época moderna”, *Historia Social*, 43 (2002), pp. 105-127.

norteamericano.³² El *Heraldo de Madrid* explicaría esa división en uno de sus artículos publicados a finales de 1931 de una manera esclarecedora:

Los parados efectivos que pordiosean en público profanan obligados la grandeza del trabajo al pedir por caridad lo que se les debe por justicia. Si ellos, por imperativo vital, se ven impelidos al escarnio, nosotros debemos prevenirlo agotando cuantos recursos nos sugiera nuestra buena voluntad. Ídem, se corre el peligro de que estas gentes laboriosas se habitúen a la nueva manera de vivir, desciendan a nivel moral y se acomoden a la plácida inactividad [...]. Por otra parte, a esa limosna inconsciente acuden, sin que haya modo de evitarlo, algunos que no la necesitan, otros que la necesitan menos, no pocos bigardos, vagos de profesión que no desperdician treta para sacar los cuartos y que viven espléndidamente con lo que usurpan a los verdaderos necesitados.³³

Por otro lado, en los nuevos socorros proyectados por el gobierno municipal también cabría reseñar la intencionalidad de articularlos sobre la base de una asistencia social de matices renovados. Las iniciativas relacionadas con la apertura de comedores y dormitorios se presentaron como una oportunidad para reconfigurar un sistema benéfico-asistencial que, hasta entonces, se había asentado sobre “viejos moldes” y al amparo de la caridad convencional y las fundaciones particulares.³⁴ El uso de un nuevo concepto, como era el de “asistencia social”, no era inocente. Las autoridades locales la concebían como un medio que facilitaba el decisivo tránsito de la beneficencia desde una esfera moral a otra jurídica.³⁵ En consecuencia, lo que anteriormente había representado un movimiento con una fuerte carga filantrópica trascendería a un nuevo estadio, caracterizado por el deber social de mediar en los estragos causados por la pobreza.³⁶ De este modo, el funcionamiento de los comedores y dormitorios se presentaba sobre la lógica del derecho que, en el marco republicano, acogía a la población sometida al paro forzoso a la hora de ver facilitada una manutención o un alojamiento que no podía garantizar por sus propios medios económicos. Sobre esta cuestión la prensa se expresó en términos similares:

Se recurre a la asistencia social porque la miseria, al extenderse e intensificarse, rebasa la capacidad de absorción de la caridad privada. El problema entra de lleno en la jurisdicción del Estado. Se trata de ejércitos de obreros parados, los cuales, en un Estado democrático que reconoce el derecho al trabajo, han de ser atendidos oficialmente. El Estado que no se halla en situación de proporcionar trabajo es un Estado fracasado. De ahí la crisis del Estado moderno. Las masas, por otro lado, no se sienten culpables de ese fracaso del Estado. Piden algo que tiene que existir en una sociedad medianamente organizada. El Estado mismo lo reconoce así. Y como no puede facilitar ocupación, recurre, en compensación legítima, a la asistencia social.³⁷

³² Michael B. Katz, *The Undeserving Poor: America's Enduring Confrontation with Poverty*, Oxford University Press, Oxford, 2013.

³³ “Mendicidad no, socorro organizado”, *Heraldo de Madrid*, 28 de diciembre de 1931.

³⁴ AVM-S, Actas de la Comisión Ejecutiva de Asistencia Social del Ayuntamiento de Madrid (ACAS), 8 de diciembre de 1933, signatura (sig.) 29-381-1.

³⁵ Sobre los conceptos de beneficencia y asistencia social en la etapa republicana véanse las interpretaciones de Moreno y Sarasa, que inciden en el protagonismo que siguió teniendo la primera pese al señalado tránsito discursivo y en la forma en que la segunda se aplicó con criterios de control público. Luis Moreno y Sebastián Sarasa, “Génesis y desarrollo del Estado del Bienestar en España”, *Revista Internacional de Sociología*, 6 (1993), pp. 34-35. De manera complementaria, puede verse el trabajo de José Gonzalo Alonso Seco y Bernardo González, *La Asistencia Social y los Servicios Sociales en España*, BOE, Madrid, 2000.

³⁶ Federico Rafael Soriano y Manuel Carbajosa Álvarez, *Obligaciones del Ayuntamiento de Madrid respecto a sanidad y asistencia social. Organización y medios económicos para su cumplimiento*, Artes Gráficas Municipales, Madrid, 1933, p. 5.

³⁷ “Temas de la hora presente. La asistencia social”, *El Sol*, 12 de enero de 1932.

Dicho esto, no conviene olvidar que en el trasfondo de la decisión tomada por el Ayuntamiento para articular los servicios de comedores y dormitorios de asistencia social también se deducían otros objetivos escasamente referenciados en la prensa. Y estos no tenían tanto que ver con la intencionalidad de garantizar un derecho fundamental al ciudadano, si se sigue al pie de la letra el concepto de asistencia social, sino con la de preservar el orden público en un marco de conflictividad económica, política y social.³⁹ Las palabras de Alberto Aguilera Láinez, extraídas de la memoria que presentó al Ayuntamiento para justificar sus trabajos como director de los servicios de comedores y dormitorios entre septiembre de 1931 y mayo de 1932, podrían ofrecer algunas dudas sobre esa aseveración. A su juicio, lo esencial en los inicios de ese contexto era “dar de comer, fuese como fuese, a las masas que vagaban por la ciudad extendiendo en las calles mantas para implorar la caridad pública, sin casa ni pan”.³⁹ Sin embargo, las discusiones verificadas en el Ayuntamiento de Madrid en aquella época apuntaban en otra dirección. Para la alcaldía y los ediles de la capital española, la apertura de comedores y dormitorios era una iniciativa deudora de las alteraciones del orden público que, desde semanas atrás, venían produciéndose en las puertas de los Almacenes de la Villa, situados en la calle de Santa Engracia (enclave donde se tramitaba la entrega de subsidios en metálico y bonos de comestibles) y a las exigencias de obras públicas en las movilizaciones realizadas en las calles de Madrid.⁴⁰

De este modo, la implantación de los servicios de asistencia social cabría entenderla, al menos en un primer momento, como una solución circunstancial mientras se encontraban los medios oportunos para la reactivación del mercado laboral conforme a un plan organizado. Un plan que debía basarse en la proyección de grandes trabajos promocionados por el consistorio y centrados en la solución de los principales problemas urbanísticos no resueltos durante la etapa monárquica, esto es, la planificación del Extrarradio,⁴¹ la urbanización definitiva del Ensanche,⁴² la edificación y promoción de viviendas baratas y nuevas escuelas,⁴³ la creación de enlaces de transporte con los cada vez más atestados municipios limítrofes de Madrid o la reorganización de las principales infraestructuras de la ciudad,⁴⁴ por citar solo algunos de los que alcanzaron mayor resonancia.⁴⁵ Todos estos proyectos dependían de la habilitación de medios económicos con los que afrontarlos, provenientes de los que pudiera otorgar el Gobierno central, a quien se demandaba la promulgación de una ley que garantizara una subvención de capitalidad para Madrid.⁴⁶ Sin embargo, los servicios de asistencia social no quedarían finalmente vehiculados por urgencias puntuales. La latencia que presentó el problema del paro durante todo el período republicano y las sistemáticas necesidades de preservación del orden público provocaron que comedores y dormitorios se vieran organizados sobre la lógica de la permanencia. Así, el servicio de asistencia social persistió hasta la Guerra Civil, con sus lógicas fluctuaciones en las dotaciones presupuestarias municipales coincidentes con los vaivenes detectados en los niveles de desempleo.

³⁸ En esos términos se refirió al servicio de Asistencia Social el concejal socialista Cayetano Redondo, delegado del mismo, *El Socialista*, 1 de julio de 1932.

³⁹ AVM-S, Memoria que presenta Alberto Aguilera Láinez sobre el funcionamiento de los servicios de Asistencia Social desde su fundación hasta el 10 de mayo de 1932, sig. 29-380-2.

⁴⁰ AVM, LAAM, 4 de septiembre de 1931.

⁴¹ Charlotte Vorms, *Bâtisseurs de banlieue à Madrid. Le quartier de la Prosperidad (1860-1936)*, Créaphis Éditions, Paris, 2012, pp. 313-333.

⁴² Aurora Fernández Polanco, *Urbanismo en Madrid durante la II República, 1931-1939*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1990.

⁴³ Santiago de Miguel, *Madrid, un laboratorio de socialismo municipal, 1900-1936*, Catarata, Madrid, 2019, pp. 101-156.

⁴⁴ Nuria Rodríguez, *La capital de un sueño. Madrid en el primer tercio del siglo XX*, CEPC, Madrid, 2015.

⁴⁵ Beatriz Fernández Águeda, “La fabrique politique et territoriale du Grand Madrid (1900-1939)”, *Cybergeo*, documento 840, 15 de enero de 2018, DOI: <https://doi.org/10.4000/cybergeo.28910>.

⁴⁶ AHN, FPR, Sobre subvención de capitalidad para Madrid, 1932, legajo 535.

Planteadas las bases teóricas sobre las que se asentó el nuevo modelo de asistencia social del Ayuntamiento de Madrid en la época republicana, cabría explorar su plasmación práctica. Entre septiembre y diciembre de 1931 se organizaron los mencionados servicios de comedores y dormitorios en tres espacios diferenciados. El primero fue un viejo cuartel situado en la calle del Rosario, cedido al Ayuntamiento por el Ministerio de la Guerra e inaugurado el 19 de septiembre de 1931.⁴⁷ En él se proyectaba conceder hasta 2.000 raciones en sus primeros días de funcionamiento, si bien se estimaba que su capacidad de provisión podría llegar hasta las 15.000-20.000 con el transcurso de los meses y posibilidad de pernoctación para 2.500 personas.⁴⁸ El segundo, ubicado en la calle de Mazarredo, se concibió como un refugio nocturno de 280 camas orientado a personas sin hogar, donde se facilitarían únicamente desayunos.⁴⁹ Y, finalmente, el tercero quedaría emplazado en los Almacenes de la Villa de la calle de Santa Engracia, exclusivamente dedicado a la instalación de comedores. Tres ubicaciones que no eran casuales. En palabras de Aguilera Láinez, facilitaban la concurrencia de los vecinos más necesitados y afectados por el paro, que el gobierno municipal localizaba en los barrios del norte (Chamberí, Cuatro Caminos y zonas aledañas) y en los populares del sur (distritos de Latina, Inclusa y Hospital).⁵⁰

Las autoridades municipales siempre insistieron en las conexiones a establecer entre los anteriores servicios y las características de un modelo asistencial moderno que no “denigrara” al socorrido.⁵¹ En lo que respecta a los comedores, se incidió en su diferenciación con respecto a los de beneficencia o caridad de tiempos anteriores que, como en la mayoría de las ciudades europeas y siguiendo lo apuntado por Gal y Ajsenstadt, estaban regentados por particulares u organizaciones privadas y servidos por voluntarios con motivaciones generalmente religiosas, sobre la praxis del *first come-first served*.⁵² Dentro del anterior modelo podrían citarse numerosos ejemplos en el Madrid de la Restauración: los comedores de las Misioneras de Nuestra Señora de Lourdes, los que gestionaba la Asociación Matriense de Caridad o los que entre los meses de noviembre y marzo abría el gran contribuyente comercial Gabriel Montero para los pobres del barrio obrero de Pacífico. Frente a este esquema, se planteaba otro alternativo, íntegramente administrado por el poder local y con un carácter permanente que también cabría explicar en función de la latencia que presentó el problema del paro hasta la Guerra Civil y de la incapacidad para resolverlo conforme al cumplimiento de la totalidad de los objetivos que figuraban en el proyecto urbanístico del Madrid de la Segunda República.

Al mismo tiempo, los proyectos republicanos de nuevos comedores de asistencia social se ajustaban a un modelo renovador en la provisión de comidas saludables y variadas, previamente supervisadas por especialistas. Un modelo regido por métodos científicos que acompañara las raciones alimenticias a distribuir con las necesidades de los asistidos, sobre la base del asesoramiento que realizaran facultativos de endocrinología, nutrición y dietología. Estos últimos concebían la necesidad de no generalizar el régimen alimenticio y de

⁴⁷ AVM-S, Expediente relativo a la habilitación de comedores en el cuartel de San Francisco (calle del Rosario), 5 de septiembre de 1931, sig. 29-381-5.

⁴⁸ *El Sol*, 20 de septiembre de 1931.

⁴⁹ AVM-S, Expedientes relativos a la creación de parques y recintos de mendigos en Madrid, 9 de noviembre de 1931, sig. 29-380-14.

⁵⁰ AVM-S, Memoria presentada por Alberto Aguilera Láinez sobre el funcionamiento de los comedores de asistencia social desde su fundación hasta el 10 de mayo de 1932, sig. 29-380-2.

⁵¹ *Heraldo de Madrid*, 24 de octubre de 1931.

⁵² John Gal y Mimi Ajsenstadt, “The long path from a Soup Kitchen to a Welfare State in Israel”, *Journal of Policy History*, 25: 2 (2013), p. 241.

someterlo al estudio previo de los individuos que acudieran a los locales, en función de una clasificación que diera relevancia a la edad, el sexo y la constitución física.⁵³ De este modo, el servicio de comedores se acoplaría a una organización médica similar a la existente en un “gran número de instituciones extranjeras”.⁵⁴ Por su parte, los profesionales del Laboratorio Municipal de Higiene de Madrid se encargarían de desarrollar tareas complementarias a las realizadas en el anterior escenario, relacionadas con el análisis de la composición química de los alimentos y con la revisión veterinaria de las carnes que el consistorio adquiriese mediante contratas.⁵⁵

En lo que afectaba al servicio de dormitorios, se buscó generar una cesura con las características de los asilos destinados a parados forzosos de la época de la Restauración. En las últimas décadas del siglo XIX, aquellos buscaron seguir el modelo de los instalados en la Francia de la III República, entendidos como instituciones que, a diferencia de los antiguos depósitos de mendicidad (creados en la segunda mitad del siglo XVIII y caracterizados por aglutinar a todas aquellas gentes que encajaban con la definición de *sans feu, ni lieu*)⁵⁶ formaban parte de un plan de acción social profiláctica contra la miseria urbana pensado para garantizar la protección sanitaria, física y moral de los desempleados.⁵⁷ Sin embargo, los recintos finalmente abiertos en Madrid bajo el patrón francés terminarían desmarcándose de esos propósitos originales. En última instancia, fueron objeto de una conceptualización disfuncional por las altas instancias municipales, especialmente en los contextos de mayor conflictividad económica y laboral. Acabaron entendiéndose como depósitos en los que custodiar, sin el seguimiento de unas correctas prácticas higiénico-sanitarias, a quienes en aquellos momentos se definían como pobres “lícitos” e “ilícitos”.⁵⁸ La estructura organizativa que las autoridades republicanas otorgaron a los dormitorios del cuartel de Rosario y a los del refugio de la calle de Mazarredo evidenciaría el propósito de romper con los lúgubres, sucios y desvencijados albergues de antaño. Prueba de ello es el empeño que se mostró a la hora de dejarlos provistos de oficinas de recepción, vigilancia y enfermería y de servicios de desinfección y desinsectación.⁵⁹

La valoración de la efectividad de las anteriores pretensiones se expone a juicios diferenciados a tenor de la información extraída de las fuentes primarias. Lo cierto es que durante el período republicano no escasearon las denuncias con respecto al desarrollo de los dos servicios. En el caso de los comedores, estuvieron correlacionadas con la mala calidad de la comida distribuida y con la ausencia de un plan nutricional organizado como el que se esbozó en un primer momento. Así se refleja en los reportajes que a tal cuestión dedicó el diario *La Tierra* y en las intervenciones condenatorias de los concejales monárquicos durante el Bienio Reformista.⁶⁰ Mas estas acusaciones deben confrontarse con la información

⁵³ AVM-S, Expediente con proposición de varios concejales para que intervengan los profesores de Beneficencia Municipal en el sistema de alimentación de los comedores de Asistencia Social, 1932, sig. 29-381-15.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ Una visión de las tareas acometidas por el Laboratorio Municipal de Higiene de Madrid desde su creación en Santiago de Miguel, “Mejoras alimenticias y sanitarias en la España urbana del primer tercio del siglo XX. El Laboratorio Municipal de Higiene y su contribución a la modernización sociodemográfica de Madrid, 1877-1932”, en Luis Enrique Otero y Santiago de Miguel (eds.), *La escuela y la despensa. Indicadores de modernidad. España, 1900-1936*, Catarata, Madrid, 2018, pp. 166-182.

⁵⁶ Nicolas Veysset, “La fin des dépôts de mendicité au debut de la IIIe République”, en André Gueslin y Dominique Kalifa (eds.), *Les exclus en Europe, 1830-1930*, Éditions de l’Atelier, París, 1999, pp. 112-123.

⁵⁷ Lucía Katz, “Habiter dans les asiles de nuit parisiens. Le cas de l’oeuvre de l’hospitalité de nuit à la fin du XIXe siècle”, *Hypothèses*, 16: 1 (2013), pp. 59-71.

⁵⁸ Santiago de Miguel, “La fiscalización socialista de la situación benéfico-asistencial en Madrid a principios del siglo XX”, *Historia Social*, 88 (2017), pp. 3-23.

⁵⁹ AVM-S, ACAS, 14 de septiembre de 1932, sig. 29-380-2 y MINISTERIO DE TRABAJO Y ASISTENCIA SOCIAL, *La obra del Gobierno de la República en Trabajo y Asistencia Social*, s.e., Madrid, 1936, p. 11.

⁶⁰ *La Tierra*, 17 y 18 de diciembre de 1931 y AVM-S, LAAM, 15, 22 y 29 de abril de 1932.

proveniente de las actas de la Comisión Ejecutiva de Asistencia Social, que permiten rastrear, por ejemplo, las tareas realizadas por los especialistas del Laboratorio Municipal de Higiene para resolver los problemas que fueron surgiendo en apartados como el estado de conservación de las carnes y pescados proporcionadas por los proveedores o en la adulteración de la leche.⁶¹ Las mismas contradicciones se observan al evaluar el servicio de dormitorios. Junto a los beneficios que deparaban unos controles médicos más rigurosos en los ingresos (desinfecciones, vacunaciones) coexistían problemas arquetípicos de hacinamiento, referenciados por la propia dirección de Asistencia Social y de mantenimiento sanitario, contemplados en las cartas que dirigieron a la alcaldía comisiones de obreros parados que precisaron de esos socorros.⁶²

Pero más allá de los resultados cosechados en el desarrollo de unos servicios de comedores y dormitorios modernizados, interesa la manera en que el gobierno municipal republicano procedió a la explicitada creación de bisagras sociales para la provisión de las ayudas. Desde un primer momento se entendió que los servicios de asistencia social proporcionados en los tres espacios señalados (Rosario, Santa Engracia y Mazarredo) debían ajustarse a conocimientos, saberes prácticos y procedimientos reglados que permitieran el establecimiento de distinciones. A diferencia de lo que había ocurrido con los bonos de comestibles en el período anterior, debían fijarse normativas que impidieran su aprovechamiento por quienes desde el poder local se definían como “vagos”, “maleantes” o “mendigos profesionales”.⁶³ En otras palabras, se precisaban mecanismos de objetividad y rigurosidad para un auxilio social que hasta entonces sólo había dependido de la espera de largas colas ante las puertas de los Almacenes de la Villa.⁶⁴

IDENTIFICAR PARA REGLAR. DISEÑO Y FUNCIONAMIENTO DE LOS PROCEDIMIENTOS MUNICIPALES ASOCIADOS A LA DETECCIÓN Y SOCORRO DEL PARO INVOLUNTARIO

Ya antes de la inauguración de los primeros comedores de asistencia social en la calle del Rosario, Pedro Rico adelantó a la prensa la forma en que las instancias municipales procederían a entregar las ayudas. Parecía evidente que aquellas quedarían sostenidas por criterios que descartaban la lógica del mencionado *first come-first served*. La obtención de los beneficios sociales dependería de las averiguaciones que sobre los posibles receptores realizasen los tenientes de alcalde de los diez distritos en que se dividía administrativamente la ciudad. Ante estos funcionarios debían personarse quienes pretendieran recibir el socorro, inscribiéndose en registros donde daban constancia de su situación socioeconómica, posteriormente contrastada con la información estadística del Ayuntamiento de Madrid y con los informes de conducta rellenos por los inspectores del cuerpo de Policía Urbana. Todo ello habría de garantizar una estrecha articulación entre las decisiones municipales que se tomaban con respecto a las ayudas proporcionadas y las solicitudes presentadas por la población, evaluadas sobre el grado de necesidad económica y los precedentes de ocupación regular deducidos de su contenido.

A medida que fueron avanzando hacia un modelo organizativo permanente, los servicios de comedores y dormitorios de asistencia social contarían con unos reglamentos inter-

⁶¹ AVM-S, ACAS, 27 de junio y 7 de septiembre de 1932 y 20 de marzo de 1936, sigs. 29-380-2 y 29-382-2.

⁶² AVM-S, ACAS, 24 de mayo de 1933, sig. 29-381 y AHN, FPR, Carta dirigida por una comisión de obreros parados a la Comisión Investigadora de Asistencia Social del Ayuntamiento de Madrid informando sobre la situación de los dormitorios de la calle de Mazarredo, 13 de mayo de 1932, legajo 533.

⁶³ AVM-S, Expediente sobre la moción de la alcaldía presidencia del Ayuntamiento de Madrid proponiendo bases para el funcionamiento de los comedores de Asistencia Social, 17 de marzo de 1932, sig. 29-381-19.

⁶⁴ Santos Juliá, *Madrid, 1931-1934*, pp. 94-95.

nos que reforzarían las consideraciones iniciales de la alcaldía.⁶⁵ Sus procedimientos de dirección y gobierno se dejaron en manos de un Patronato de Asistencia Social, formado por ocho concejales designados por el consistorio, cuatro vocales de la Junta Gestora de la Oficina de Colocación Obrera y Lucha contra el Paro y los presidentes de las casas de socorro de los diez distritos de la ciudad. Su cometido era claro: conceder o denegar las ayudas solicitadas por los interesados en función de las comprobaciones identitarias.⁶⁶ Estas últimas quedarían finalmente vehiculadas por inscripciones formalizadas en registros, donde se organizaba la información individual recabada en función de una serie de aspectos específicos. Entre ellos, la especialidad que los solicitantes tenían dentro de un determinado sector laboral, su estado civil, su tiempo de residencia en Madrid, el número de hijos a los que mantenían y su edad, la condición profesional o la edad de otros parientes a los que aquellos pudieran mantener, el tiempo que llevaban sin trabajo y su vinculación a una sociedad obrera.

A partir de las anteriores tareas, se procedió a la elaboración de un censo de asistencia social, organizado mediante ficheros distribuidos por barrios y distritos. Esos ficheros debían guiar a las autoridades a la hora de facilitar los socorros. Estos últimos se ejecutarían mediante tarjetas personales o familiares expedidas por el Patronato de Asistencia Social, claves para verificar la identidad de quienes concurrieran en los comedores y dormitorios, o mediante tarjetas de urgencia, de tramitación inmediata, aunque excepcional, para individuos que demostraran una necesidad “inaplazable” y avalada por escrito por personas solventes o representantes de la autoridad gubernativa.⁶⁷

La recepción de raciones en los comedores se ajustaba a unos plazos de tiempo que en ningún caso podían superar los noventa días al año, circunscribiéndose las ayudas únicamente a aquellos individuos que figurasen empadronados en Madrid. De este modo, se ejecutaba una praxis inherente a la beneficencia decimonónica, en función de la cual los municipios únicamente socorrerían a la población dependiente de su jurisdicción administrativa. Con ello, se dejaba a un lado a la población flotante, a los inmigrantes de reciente llegada a la ciudad y a quienes vivían en algunas de las localidades colindantes con respecto a Madrid. Este último punto resulta especialmente significativo si se tiene en cuenta que más del 60% de los obreros residentes en los pueblos situados en la cintura de Madrid desempeñaban su actividad profesional en la capital a comienzos de la Segunda República.⁶⁸

⁶⁵ El funcionamiento de los servicios se financiaba por diferentes medios: cantidades que el Ayuntamiento consignaba en sus presupuestos, subvenciones estatales, aportaciones que para la causa dieran organismos oficiales y particulares y parte de los ingresos obtenidos en la organización de espectáculos públicos. Véase: AVM-S, ACAS, 4 de junio de 1932.

⁶⁶ AVM-S, ACAS, 4 de junio de 1932, sig. 29-380-2.

⁶⁷ La documentación del Fondo Pedro Rico corrobora la magnitud que presentaban estos avales. Muchas de las peticiones eran, no obstante, rechazadas, al quedar limitadas a un número total de cuarenta las tarjetas de urgencia entregadas con carácter diario. Un ejemplo de ello puede verse en las cartas que dirigió al alcalde de Madrid Emiliano Martín Aguilera, de la Agrupación Socialista Madrileña, interesando la concesión de una tarjeta para los comedores de Asistencia Social a favor de Ascensión Martín, viuda, con varios hijos pequeños y sin trabajo ni recursos. AHN, FPR, Correspondencia de Emiliano Martín Aguilera con la alcaldía de Madrid, 2 de octubre y 10 de noviembre de 1932, legajo 531.

⁶⁸ Ayuntamiento de Madrid, *VI Congreso Internacional de Municipios. El Ayuntamiento de Madrid y el paro obrero*, Artes Gráficas Municipales, Madrid, 1936, pp. 4-6.

TABLA 1. GRADO DE VINCULACIÓN DE LA POBLACIÓN OBRERA DE LOS PUEBLOS COLINDANTES DE MADRID CON RESPECTO A LA CAPITAL EN TÉRMINOS DE LUGAR DE TRABAJO (1931)

MUNICIPIO	POBLACIÓN OBRERA	POBLACIÓN OBRERA TRABAJANDO EN MADRID CAPITAL	%
Aravaca	350	75	21,43
Barajas	348	12	3,45
Canillas	7.000	4.990	71,29
Canillejas	1.042	554	53,17
Carabanchel Alto	1.884	1.200	63,69
Carabanchel Bajo	14.522	10.520	72,44
Chamartín de la Rosa	10.008	7.998	79,92
El Pardo	444	32	7,21
Fuencarral	3.492	211	6,04
Leganés	615	12	1,95
Pozuelo	637	95	14,91
Vallecas	14.080	8.800	62,50
Vicálvaro	4.535	2.643	58,28
Villaverde	5.100	2.101	41,20
TOTALES	64.507	39.243	60,84

Fuente: Ayuntamiento De Madrid, *VI Congreso Internacional de Municipios. El Ayuntamiento de Madrid y el paro obrero*, Artes Gráficas Municipales, Madrid, 1936, pp. 4-6.

Lógicas similares a las ya vistas para los comedores operaban en el servicio de dormitorios, pensado para aliviar la situación de quienes careciesen circunstancialmente de casa y de medios económicos para proporcionársela. A los procesos de investigación y fiscalización de las autoridades seguían ayudas distribuidas en plazos de tiempo que también alcanzaban un máximo de noventa días y que se gestaban sobre una estructura tripartita. En este sentido, los matrimonios sin hijos y los solteros de ambos sexos únicamente podían disfrutar del servicio durante un mes, extendido a dos para matrimonios con dos hijos menores de catorce años, para familias monoparentales con tres hijos menores de catorce años y para solteros que mantenían a sus padres y a un trimestre para las familias de más de cuatro individuos (matrimonios con al menos tres hijos menores de catorce años y familias monoparentales que superasen la descendencia para el caso anterior).⁶⁹ Los asentamientos familiares podían adquirir matices de prioridad cuando concurrían casos de desahucios por falta de pago de alquileres, aunque con una serie de contraprestaciones. En este sentido, el alojamiento de matrimonios con un número elevado de descendientes quedaba condicionado a la actividad de prestación personal que pudiera realizarse por quienes verificasen edad laboral en las familias, a cumplir en la organización de los propios servicios de comedores y dormitorios.⁷⁰

Las autoridades locales siempre insistieron en el carácter limitado de los socorros otorgados en comedores y dormitorios, en aras de circunscribir su beneficio al período en

⁶⁹ AVM-S, ACAS, 12 de julio de 1933. Magda Donato: “En la cola de los hambrientos”, *Ahora*, 4 de marzo de 1934, pp. 13-15.

⁷⁰ “Cómo viven los pobres bajo la República”, *Ahora*, 28 de febrero de 1932, p. 9.

que durase la necesidad de los solicitantes. Si se atiende a su funcionamiento en el marco de un único ejercicio anual (como muestran las tablas 2, 3 y 4 para el año 1933) se evidencia que el funcionamiento de ambos servicios corría en paralelo con la evolución del mercado laboral y con las posibilidades de encaje que en él tenían los sectores más afectados por el paro. Ahora bien, no es menos cierto que la documentación tramitada por el consistorio en asistencia social deja entrever la manera en que esas ayudas pudieron tener una trascendencia tan crítica como insuficiente en su duración para determinados grupos sociales. No fueron pocos los beneficiarios de las ayudas que, transcurridos los plazos máximos de noventa días para su disfrute, solicitaron prórrogas que en muy pocos casos pudieron cumplirse. Casos ejemplificadores en ese escenario eran los de Lucila Boix y José Pizarro. En octubre de 1932, tras haber recibido tres raciones de comida diarias durante tres meses en los comedores del cuartel de Rosario, Lucila dirigió una carta a las autoridades exponiendo los argumentos que le movían a requerir la extensión de la ayuda. Su esposo había abandonado la ciudad en busca de trabajo meses atrás, circunstancia que le llevaba a mantener por sus recursos a tres hijos sin posibilidades de inserción en el mercado laboral, de doce, diez y ocho años respectivamente. Recurrentes eran también situaciones como la de José Pizarro, que en el invierno de 1933 cumplía un año en el paro. Las gestiones que había realizado para encontrar oficio durante ese tiempo habían sido “inútiles”. Carente de recursos, agotadas las alternativas de encontrar medios para la subsistencia por la vía del empeño de ropas y objetos, con un juicio pendiente de desahucio en trámite y con la necesidad de contribuir al sostén de una familia formada por su mujer y dos hijos de doce y nueve años, José ponía en conocimiento del Patronato de Asistencia Social la manera en que la miseria vehiculaba su vida cotidiana. Frente a esa encrucijada, su salida radicaba en la recepción de una nueva tarjeta para el servicio de comedores, que solicitó no sin antes declarar la manera en la que prefería trabajar a ejercer la mendicidad.⁷¹

TABLA 2. SERVICIOS PROPORCIONADOS POR LOS COMEDORES DE ASISTENCIA SOCIAL EN 1933

Mes	Raciones distribuidas	Coste total	Coste por ración
Enero	172.378	146.897,50	0,83
Febrero	170.963	148.062	0,87
Marzo	201.690	173.211,37	0,86
Abril	198.998	160.125,23	0,80
Mayo	196.832	163.453,30	0,83
Junio	146.275	131.767,44	0,90
Julio	97.785	104.629,95	1,07
Agosto	70.909	77.651,46	1,09
Septiembre	64.841	74.481,48	1,15
Octubre	66.841	55.739,59	0,83
Noviembre	66.100	51.460,98	0,78
Diciembre	81.816	60.749,56	0,74
Totales	1.535.428	1.348.229,86	0,89

Fuente: AVM-S, ACAS (enero a diciembre de 1933), sigs. 29-381 y 29-382-1.

TABLA 3. PERSONAS INSTALADAS EN LOS DORMITORIOS DE ASISTENCIA SOCIAL EN 1933

MES	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
Enero	14.718	3.533	18.251
Febrero	13.631	3.301	16.932
Marzo	14.910	3.656	18.566
Abril	15.154	3.701	18.855
Mayo	15.055	4.000	19.055
Junio	10.792	2.687	13.479
Julio	7.493	3.032	10.525
Agosto	6.194	3.102	9.296
Septiembre	5.863	3.139	9.002
Octubre	7.713	3.391	11.104
Noviembre	7.339	2.949	10.288
Diciembre	8.089	3.085	11.174

Fuente: Ramiro Gómez Fernández, *Lo que fue, lo que es y lo que debe ser la asistencia social en el Ayuntamiento de Madrid*, Artes Gráficas Municipales, Madrid, 1935, p. 23.

En exposiciones como las de Lucila Boix y José Pizarro se hacían llamamientos a las altas instancias municipales con el fin de que estas enviaran a sus domicilios a personas de confianza o dependientes de su autoridad. Tales llamamientos no resultan superfluos si se tienen en cuenta los procedimientos que el Patronato de Asistencia Social ponía en liza al recibir esas solicitudes. Aquellos se basaban en la identificación y la comprobación sobre la veracidad de las causas que motivaban la persistencia de la necesidad socioeconómica, tareas en las que volvían a participar los entramados administrativos del Ayuntamiento de Madrid (tenencias de alcaldía, casas de socorro, inspectores y agentes del cuerpo de Policía Urbana).

Identificar para reglar fue la máxima sobre la que se ajustó la provisión de los socorros en comedores y dormitorios durante el Madrid republicano. A través de las estadísticas, los registros formalizados y las comprobaciones *in situ* de las autoridades, el poder local trató de dotar de un carácter empírico a una dicotomía que hasta entonces se había presentado en términos discursivos entre parados voluntarios e involuntarios, para así diseñar las políticas a implementar con unos y otros. Para el caso de los segundos, la tenencia de una ética laboral comprobable en función de conductas y datos previos aseguraba la consideración oficial de su pobreza de una manera diferencial. Para ellos quedaría legitimada una asistencia social sometida a criterios clasificatorios con un cierto grado de tecnificación, a partir de los cuales calibrar su grado de necesidad para así aquilatar sus condiciones antes y durante la provisión de las ayudas sociales. En un plano opuesto a la asistencia social pensada para los parados involuntarios quedaría la represión a ejercer con los denominados parados voluntarios, internados en campamentos de mendicidad y sometidos a las disposiciones predelictuales de la Ley de Vagos y Maleantes,⁷² guiada por las lógicas de la literatura criminológica de la mala vida.⁷³

⁷² Iván Heredia, “La defensa de la sociedad: uso y abuso de la ley de vagos y maleantes”, en Santiago Castillo y Pedro Oliver (coords.), *Las figuras del desorden: Heterodoxos, proscritos y marginados*, Siglo XXI, Ma-

TABLA 4. SECTORES PROFESIONALES ASISTIDOS POR LOS COMEDORES DE ASISTENCIA SOCIAL DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID DURANTE EL EJERCICIO ANUAL DE 1933

PROFESIÓN (HOMBRES)	N	PROFESIÓN (MUJERES)	N
Albañiles	673	Asistentas	408
Peones de la construcción	669	Sus labores/sin definir	295
Carpinteros	164	Costureras	21
Jornaleros sin especialización	154	Vendedoras ambulantes	18
Zapateros	117	Porteras	9
Pintores	116	Churreras	8
Camareros	87	Sastras	8
Chóferes	75	Sirvientas	8
Cerrajeros	68	Modistas	6
Mecánicos	64	Lavanderas	3
Ebanistas	62	Bordadoras	2
Empleados de oficinas	59	Guarnecedoras	2
Mozos	53	Pensionistas	2
Encuadernadores	52	Planchadoras	2
Dependientes de comercio	48	Cajeras	1
Impresores	43	Cocineras	1
Soladores	40	Comadronas	1
Electricistas	33	Esterilladoras	1
Fontaneros	31	Gorreras	1
Poceros	30	Mecanógrafas	1

Fuente: Ramiro Gómez Fernández, *Lo que fue, lo que es y lo que debe ser la asistencia social en el Ayuntamiento de Madrid*, Artes Gráficas Municipales, Madrid, 1935, p. 29.

CONCLUSIONES

Durante la etapa republicana, el gobierno municipal de Madrid se sirvió de un nuevo concepto, el de la asistencia social, para formalizar los socorros otorgados a los parados forzados en comedores y dormitorios que mantuvieron su vigencia hasta la Guerra Civil. La provisión de esas ayudas trató de circunscribirse a quienes desde las instancias locales eran conceptuados como “verdaderamente necesitados”. Una definición en la que debían encajar dos grupos específicos: los que no hallaban medios para integrarse en el mercado

drid, 2006. Luis Gargallo, *El sistema penitenciario de la Segunda República. Antes y después de Victoria Kent (1931-1936)*, Ministerio del Interior-Secretaría General Técnica, Madrid, 2011.

⁷³ Ricardo Campos, “Pobres, anormales y peligrosos en España (1900-1970): De la Mala Vida a la Ley de Peligrosidad y Rehabilitación Social”, *XIII Coloquio Internacional de Geocrítica. El control del espacio y los espacios del control*, Universitat de Barcelona, Barcelona, 2014.

laboral y los que carecían de los más elementales recursos de subsistencia en el marco de su vida cotidiana. La detección de los anteriores requisitos quedó supeditada a reglamentaciones y comprobaciones que, guiadas por patrones identificatorios o de filiación, buscaban dirimir, de manera objetivable, las circunstancias que conducían a la pobreza coyuntural desde un punto de vista económico y social.

El desarrollo de los anteriores servicios podría explicarse sobre la base de dos premisas. En primer lugar, la documentación consultada parece evidenciar que, junto a las alegaciones oficiales que incidían en categorizar los socorros concedidos en comedores y dormitorios como una obligación de los poderes locales de la Segunda República a la hora de garantizar auxilio y protección al necesitado temporal, sobre la base de lógicas que modernizasen y armonizasen la asistencia social prototípica de la Restauración; confluían otras que ponían énfasis en necesidades de controlar el orden público, cerrando las ventanas de oportunidades que el paro forzoso pudiera brindar a la conflictividad social y al ejercicio de la mendicidad.

Precisamente en conexión con ese ejercicio de la mendicidad debería entenderse la segunda premisa fundamental de los servicios de asistencia social de la Segunda República. Los procesos de identificación y filiación que caracterizaban a los anteriores ambicionaban discernir entre quienes detentaban una ética laboral y quienes supuestamente la negaban de manera íntegra, siendo, en última instancia, representantes paradigmáticos de la disrupción de los mecanismos de control sobre la comunidad. Con respecto a quienes caían en este segundo escenario (los denominados mendigos y vagos profesionales), persistirían e incluso se amplificarían los proyectos de represión y extinción arquetípicos de la Restauración. Se trataba así de clasificar rigurosamente en términos sociales para marcar unas distancias precisas entre asistencia y represión, entre parados involuntarios y voluntarios. Sin embargo, las fronteras entre unos y otros nunca fueron inamovibles y siempre se vieron cargadas de unos notables niveles de porosidad.

Identificar para reglar. Significados y prácticas de la asistencia social en el Madrid republicano

Identify to regulate. Meanings and practices of social assistance in republican Madrid

SANTIAGO DE MIGUEL SALANOVA
Universidad Complutense de Madrid

FERNANDO VICENTE ALBARRÁN
Universidad de Salamanca

Resumen

El presente artículo analiza las características y los significados de las políticas municipales que durante la Segunda República se desplegaron en aras de implementar unos mecanismos de asistencia social reglados en torno a dos cuestiones estrechamente interconectadas en el mundo urbano: la pobreza y el paro. Mediante la consulta de la documentación tramitada por el Ayuntamiento de Madrid, se indagará en la conceptualización oficial de esas problemáticas y en la manera en que se abordaron a través de aplicaciones prácticas. Para ello, se analizarán las categorizaciones sociales y los procedimientos empíricos que las autoridades cívicas articularon para identificar y reglar sobre aquellos grupos poblacionales que, impelidos a la pobreza, resultaban susceptibles de recibir los socorros que se otorgaron a nivel local.

Palabras clave: Madrid, política municipal, Segunda República, paro, asistencia social.

Abstract

The aim of this article is to analyse the features and meanings of the municipal policies developed during the Second Republic in Madrid in order to set in motion formal mechanisms of social assistance around two closely interconnected issues within the urban sphere: poverty and unemployment. Relying on several unreleased records of Madrid City Council, this paper will discuss about the way in which both problems were officially conceptualised and addressed through practical applications. In order to fulfil this purpose, we analyse the social classifications and the empirical procedures that civic authorities articulated to identify and regulate the population groups that, driven by poverty, were liable to receive the social aids granted at a local level.

Keywords: Madrid, urban politics, Second Republic, unemployment, social assistance.

Santiago de Miguel Salanova

Doctor en Historia por la Universidad Complutense de Madrid y contratado posdoctoral adscrito al Programa de Atracción de Talento de la Comunidad Autónoma de Madrid desde abril de 2018. Entre sus líneas de investigación destacan la historia social y la historia de la movilización política en el Madrid del Sexenio Democrático y de la Restauración. Es autor de los libros *Madrid, sinfonía de una metrópoli europea, 1860-1936* (2016), *Republicanos y socialistas. El nacimiento de la acción política municipal en Madrid, 1891-1909* (2017) y *Madrid, un laboratorio de socialismo municipal (1900-1936)* (2019). Ha recibido el premio de la Asociación de Historia Social y el premio Earl J. Hamilton al mejor artículo español en lengua extranjera en Historia Económica otorgado por la AEHE.

Fernando Vicente Albarrán

Doctor en Historia Contemporánea con mención europea, es actualmente Profesor Ayudante Doctor en la Universidad Complutense de Madrid. Ha sido profesor de Historia y Civilización de España y de América Latina en la Université Paris IV-Sorbonne, entre 2011 y 2013, e investigador postdoctoral en el Institut d'Études Politiques – Sciences Po Lyon, entre 2014 y 2017. Ha obtenido el premio *Best Dissertation* al mejor trabajo de investigación en Historia de España concedido en 2014 por la Association for Spanish and Portuguese Historical Studies, y el premio *Joven Investigador*, concedido en 2015 por la Asociación de Historia Contemporánea al mejor trabajo en Historia Contemporánea de un autor menor de 35 años. Sus líneas de investigación han girado en torno a la reflexión sobre la conformación del mundo urbano entre los siglos XIX y XX.

Cómo citar este artículo:

Santiago de Miguel Salanova y Fernando Vicente Albarrán, “Identificar para reglar. significados y prácticas de la asistencia social en el Madrid republicano”, *Historia Social*, núm. 106, 2023, pp. 75-95.

Santiago de Miguel Salanova y Fernando Vicente Albarrán, “Identificar para reglar. significados y prácticas de la asistencia social en el Madrid republicano”, *Historia Social*, 106 (2023), pp. 75-95.