

## Procesos políticos locales. El caso del Gobierno Municipal de Rosario (1915-1930)

Diego P. Roldán  
UNR-CONICET-CESOR

### Resumen

Este trabajo se propone analizar las condiciones y procesos que hicieron posible la producción de políticas municipales para la intervención en la cuestión social. La perspectiva se concentra en el municipio de Rosario entre dos crisis, la de la primera guerra mundial y la de 1929, se prestará especial atención a las cadenas de interdependencia y a las modalidades de planificación para la acción que robustecieron, práctica, discursiva e institucionalmente al municipio de Rosario. Del mismo modo se analiza, aunque preliminarmente, la formación discursiva, práctica, social e institucional del *hibrido* Estado Municipal durante los años 1920s.

**Palabras clave:** Municipio - Estado - Gobierno - Poder político - Configuración

### Abstract

This work is proposed to analyze the conditions and processes that made possible the production of municipal politics for the intervention in the social question. The perspective concentrates on the municipality of Rosary between two crisis, that of the first world war and that of 1929, special attention to the chains of interdependency and to the modalities of planning for the action will be lent that enlarged, practical, discursive and institutional to the municipality of Rosario. In the same way is analyzed, although preliminarily, the discursive, practical, social and institutional formation of the Municipal State hybrid during the years 1920s.

**Key Words:** Municipality - State - Government - Political Power - Configuration

*«Cada día, un nuevo progreso material, una nueva concepción social, exigen nuevas normas de vida colectiva, para cuya vigencia es inútil interrogar al pasado, que nada nos diría; tenemos que inventar la regla para las necesidades del presente, esforzándonos en develar el misterio del porvenir para su aplicación futura [...] necesitamos el estudio directo de los actos y de los hechos que forman la vida urbana de hoy y las enseñanzas de la experiencia que de ellos se desprenden, y si bien cada municipio tiene sus problemas propios y particulares, todos, cualquiera sea su importancia, tiene problemas y necesidades comunes.»*

*Horacio Casco<sup>1</sup>*

<sup>1</sup> CASCO, Horacio, «Discurso inaugural», en *I° Congreso Argentino de Municipalidades*, Buenos Aires, Noviembre 1926, p. 28.

## Introducción

Es un hecho constatado que la Primera Guerra Mundial arrojó sombras sobre el porvenir del crecimiento económico argentino. Las alteraciones en los estándares de consumo que el conflicto bélico desencadenó, particularmente en términos de abastecimientos, interfirieron en los encadenamientos y dinámicas sociales; un hondo malestar se expresó en amplios sectores de la población. Pocos años después, estos conflictos, entramados con condiciones políticas internas y externas novedosas, procuraron la plataforma de posibilidad del ciclo de protestas que se extendió entre 1919-1921.

Los titulares de periódicos como el matutino rosarino *La Capital* eran aguijoneados por las perturbaciones que la nueva situación económica ocasionaba sobre un híbrido cultural y material fraguado por el ascenso económico de los primeros años del siglo XX y estabilizado durante las fiestas del Centenario. La imagen difundida por esa amalgama fue la de una Argentina abrazada por una presunta calma y un ascenso económico irrefrenable. Las ideas de equilibrio y prosperidad fueron sacudidas por las fluctuaciones político-económicas internacionales, dejando al descubierto la inestabilidad de esa efigie nacional que los publicistas hubieran querido incommovible.

Las noticias sobre mendicidad, la infancia vagabunda, la desocupación, la carestía de los alquileres, el alza de precio en los abastecimientos, las huelgas generales, las propuestas sobre asilos nocturnos, regulación de precios, los ensayos de una ley de alquileres, el congreso de la habitación, la construcción de obras públicas (básicamente camineras), los programas de viviendas populares, etc. se adueñaban de la sección «Actualidad» de *La Capital*.

Los mecanismos de regulación política de las relaciones sociales a escala central poco podían hacer para torcer el rumbo de la situación, sus reparticiones y oficinas estaban demasiado lejos y poseían escasa capacidad de penetración en cuestiones locales. Consecuentemente, primero de manera azarosa y luego más meditadamente, los municipios fueron convocados por su proximidad con los sectores vulnerables para elaborar algunas tentativas orientadas a zanjar las problemáticas sociales más acuciantes.

A escala del poder central, luego de la semana trágica de 1919, el gobierno radical elevó a las cámaras una nueva ley laboral, cuya redacción fue encargada al eminente jurista Alejandro Unsain (1921).<sup>2</sup> En la provincia de Santa Fe, en enero de 1923, el gobernador radical Enrique Mosca convocó un Congreso del Trabajo,<sup>3</sup> las secuelas de ambos ensayos no fueron especialmente notables. Sin embargo señalaron un cambio en la pauta de la regulación que el poder político estableció, a partir de entonces, en el ámbito de las relaciones laborales y sociales.

<sup>2</sup> *Boletín del Departamento Nacional del Trabajo*, N° 48, noviembre de 1921.

<sup>3</sup> DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA Y TRABAJO, *Congreso del Trabajo, Agosto de 1923*, Imprenta de la Provincia de Santa Fe, Santa Fe, 1923.

Este trabajo se propone indagar sobre las modalidades que adoptaron los mecanismos políticos del municipio para la contención del desabastecimiento primero y la conflictividad social después. Para ello he escogido un observatorio peculiar, la ciudad de Rosario y su gobierno municipal, cuyas capacidades de acción política fueron relegadas hacia el ámbito administrativo por la Ley Orgánica de Municipalidades de 1900.<sup>4</sup> Se pretende indagar y analizar las ideas, debates, medidas concretas, cristalizaciones institucionales y dispositivos espacio-arquitectónicos que jalonaron las instancias de regulación política de la dinámica social en la jurisdicción del municipio de Rosario entre 1914 y 1925.

## La cuestión social y el municipio en la crisis de la Primera Guerra

A pocos años de los fastos del Centenario, aparecieron las repercusiones de la Gran Guerra. El crecimiento se ralentizaba. Los festejos del Centenario de la Independencia estuvieron prendados de incertidumbre. Las dificultades sociales y políticas, acarreadas por el cese de los intercambios transoceánicos y algunas malas cosechas, la inactividad de los poderes centrales y la inexperiencia política de algunos hombres públicos para enfrentar situaciones críticas y diseñar posibles salidas, impulsaron al municipio a desempeñar nuevas funciones.

Durante el último lustro de la década de 1910, los cimientos sociales de la ciudad de Rosario fueron amenazados en reiteradas oportunidades. La compleja cuestión social era percibida como un problema urgente. El Concejo Deliberante y las *fuerzas vivas* de la ciudad ensayaron algunas medidas para amortiguar los antagonismos sociales. En este terreno, los diagnósticos y las soluciones a la cuestión social se mantenían prendados de un paradigma regulador cuya piedra de toque era el higienismo. Aunque, también, se hizo visible un cambio de tono en el replanteo de los interrogantes en torno a los orígenes de los males sociales. La inacción del Estado Central y la relativa distancia de sus políticas, cuyos resultados sólo eran percibidos de manera fragmentaria, sumada a la naturaleza concreta e inmediata de las relaciones que podían establecerse en el nivel municipal entre

<sup>4</sup> A partir de la Constitución Provincial de Santa Fe promulgada en 1900 y de la Ley Orgánica de Municipalidades N° 1053 el término *Poder Municipal* fue reemplazado en la normativa por el de *Régimen Municipal*, siendo acotando el gobierno municipal en el ámbito de la administración. Para un análisis de las contradictorias dimensiones administrativas y políticas del municipio ver TERNAVASIO, Marcela, *Municipio y Política: un vínculo conflictivo. Análisis histórico de la constitución de los espacios locales en Argentina (1850-1920)*, Tesis de Maestría, FLACSO, 1993. Disponible en versión electrónica en: <<http://historiapolitica.com/biblioteca/ternavasio.pdf>> y DE PRIVITELLIO, Luciano, *Vecinos y ciudadanos. Política y cultura en la Buenos Aires de entreguerras, Siglo XXI*, Buenos Aires, 2003. También consultar de próxima aparición BARRIERA, Darío G. (dir.), *Historia del Concejo Municipal de Rosario. El poder político municipal y el gobierno del municipio (hasta 1930)*, en prensa.

los vecinos y el poder, derivó en que los municipios se convirtieran en una herramienta privilegiada para experimentar algunos paliativos frente a una potencial conflictividad social. La alarma era profunda entre algunos sectores, dado el carácter prolongado de la crisis que hacía temer actos de violencia social e instaba a la construcción de imágenes políticas semejantes a las utilizadas para justificar la Ley de Defensa Social (1910).

El cierre de las exportaciones y la caída del flujo de capitales provocaron un profundo desconcierto entre las élites. Las situaciones excepcionales suelen producir angustia, pero, a veces, acicatea la imaginación. A poco de constatarse la interrupción del ciclo agroexportador, las antiguas soluciones al paro forzado quedaron descartadas. La incapacidad de las respuestas históricas a un abanico de acuciantes problemáticas amplió la esfera de acción del enjuto municipio de Rosario, despojado de resortes políticos importantes por el estado provincial y cuyas arcas también eran menguadas por los tributos con que contribuía al mantenimiento de la jurisdicción provincial. Trasvasando la prescripción estatal de los poderes provinciales y nacionales, se ensancharon los campos de acción tanto del Concejo Deliberante como del Departamento Ejecutivo (intendencia).

El 22 de junio de 1914 el presidente del Jockey Club de Rosario, institución ciertamente poco proclive a atender las penurias obreras, fuera de la lógica de la caridad, invitó a los miembros del Concejo de Rosario a celebrar una reunión para contribuir «...de alguna forma al sustento de las personas desocupadas que la crítica situación general ha colocado en estado afligente y sin perspectiva por el momento de una solución favorable.»<sup>5</sup>

En agosto del mismo año, el Intendente citó al Concejo a sesiones extraordinarias para tratar el problema de la desocupación. Los argumentos de la convocatoria resultan inequívocos, y muestran una señera preocupación por prestar el concurso del municipio frente a la cuestión social. El régimen municipal comenzó a contar entre sus atribuciones el saneamiento de la inusitada desocupación que asolaba Rosario. La realización de obras públicas fue la herramienta escogida para hacer menos cruenta la concatenación de circunstancias difíciles.

*«Rosario, Agosto 6 de 1914.- En uso de las facultades [...] siendo un deber del gobierno de la Comuna contribuir por los medios y con los recursos a su alcance a mejorar la situación afligente creada a las clases menesterosas y trabajadoras de la ciudad con motivo de la paralización del comercio y de numerosas industrias locales, debido al estado de guerra existente entre las principales naciones de Europa, por los hechos que son de dominio público, - El intendente Municipal decreta:*

*«Art. 1º Convocase a sesiones extraordinarias al HCD, hasta el 14 del corriente, para considerar un mensaje del Departamento Ejecutivo pidiendo se le autorice a invertir la suma de cien mil pesos moneda nacional en la adquisición de herramientas de trabajo y distribución de salarios a dos mil obreros que serán contratados, por un término prudencial, para*

*ocuparlos en el arreglo de los caminos de acceso y vecinales del municipio, terraplenamiento de la avenida Belgrano y apertura de colectores de desagües, en zanja abierta, en los barrios Ludueña y Arroyito...»<sup>6</sup>*

La suma aludida fue girada por el gobierno provincial y administrada por la «Comisión Popular Pro-Trabajo a los Obreros Desocupados», comandada por la Bolsa de Comercio y el Jockey Club de la ciudad. Pese a la providencial intervención de la Provincia, el destino de los \$100.000m/n –pagar salarios de obreros consagrados a trabajos públicos en la jurisdicción del municipio– fue una iniciativa que por entero correspondió al gobierno local. Ciertamente, tampoco es desdeñable la intervención de las corporaciones como la Bolsa de Comercio, cuyo rol ha sido ya destacado en la mediación de conflictos obreros y de círculos de notables como el Jockey Club.

Un año después, el contexto apenas si se había modificado. Por el contrario los fenómenos asociados a la crisis se habían agravado. Las autoridades cedieron un Pabellón del reciente Hospital del Centenario para el funcionamiento de un Asilo Nocturno de Obreros Desocupados. Los desempleados eran conducidos al sitio de reclusión de los enfermos, en ambos casos se esperaba su recuperación física, pero sobre todo social. La inutilidad social de un hombre enfermo era equivalente a la de un hombre improductivo, ambos excluidos de la producción de riqueza por razones ajenas a su voluntad. La enfermedad y el desempleo eran alimentados por impulsos ciegos, los miasmas, el contagio y las fluctuaciones económicas y los efectos no deseados del mercado laboral, el poder político, las asociaciones y corporaciones de la ciudad sintieron la necesidad de tratar de corregir la dirección de esas fuerzas, hasta entonces aparentemente poco domesticables.

El Asilo acogía a individuos que carecían de techo y ocupación. El costo de los alquileres y de los medios de subsistencia, sumados a la imposibilidad material para sufragarlos, hacía imperiosa la intervención del municipio en favor de los desocupados. La administración del Asilo fue concedida al Ejército de Salvación, institución de origen protestante fundada en Inglaterra por el Capitán Charles Booth y de larga trayectoria en la filantropía cristiana, corriendo por cuenta de la municipalidad los gastos que originó su funcionamiento.<sup>7</sup>

Estos proyectos, a los que se añadió el control de los abastecimientos y el suministro de bienes de primera necesidad por parte del municipio, no obtuvieron un gran impacto. Tampoco consiguieron subvenir a las necesidades de un gran número de trabajadores, precipitados en una situación de vulnerabilidad. Sin embargo, los ensayos aludidos ofrecen una imagen del municipio que se diferencia de la generada en épocas anteriores. El perfil del gobierno municipal había cambiado. En esta reconfiguración de las atribuciones del municipio, se expresaban las marcas dejadas por un conjunto de necesidades, antes

<sup>5</sup> 22/VI/1914 Comunicación del JCR, Expedientes Terminados Honorable Concejo Deliberante (en adelante ET HCD) junio, julio y agosto 1914, f. 11.

<sup>6</sup> ET HCD junio, julio y agosto 1914, f. 17.

<sup>7</sup> ET HCD junio-agosto 1915, f. 88.

planteadas por la extraordinaria coyuntura socioeconómica que derivadas de rígidas prescripciones legales.

Estas funciones se fijaron al municipio. En 1916, a instancias de la Liga del Sur y luego del Partido Demócrata Progresista, el letrado Juan Álvarez redactó y publicó un frustrado *Proyecto de Código Municipal*. En sus páginas quedó anotado el vacío, que en materia de legislación social, había dejado el Código Civil y la fallida sanción del Código de Trabajo de Joaquín V. González. Del mismo modo, se argumentó que esta ausencia fue parcial e intempestivamente subsanada por las medidas concretas dictadas por los municipios en los dos años previos a la sanción del proyecto de marra. Se trató ante todo de medidas que apelaban a un sentido práctico. Frente a la crisis, los entes municipales sometieron a estudio la problemática social. Si los resultados no fueron los mejores, esto no fue a causa de la inhabilidad de los hombres que conformaban el poder político local. Para los redactores del *Proyecto de Código Municipal*, realizar una obra legislativa perdurable era urgente. Sin embargo, a juicio de los letrados locales, la mezquindad con que el poder central había circunscripto las atribuciones y la autoridad de los municipios ataban de pies y manos a sus instituciones para emprender semejante tarea.

*«...la agitación social que ha hecho necesario un estudio de los problemas que surgen de las nuevas condiciones de vida, y del choque de atribuciones entre el individuo y el estado, ha tenido su origen principalmente en los últimos tiempos. Muchas de esas cuestiones recién se plantean con claridad; otras, comienzan ahora a ser estudiadas; la mayoría dista aún de su solución definitiva.»<sup>8</sup>*

Las dinámicas sociales, cada vez más complejas, demandaban nuevas y más imaginativas fórmulas políticas. La legislación debía ajustarse a las transformaciones de una sociedad que, en poco tiempo, tornaba inoperantes algunas de sus normativas: La estabilidad legal se sostenía de espaldas a las permanentes reconfiguraciones sociales. Pese a la larga vida de la Ley Orgánica N° 1053, sancionada en 1900 y sólo parcialmente revocada en 1927, la sociedad persistía en movimiento. Los poderes municipales captaron esa movilidad y dispusieron medidas para regularla, las leyes generales, afincadas sobre los juegos políticos de otras jurisdicciones (nacional y provincial), pretendidamente más estáticos, continuaban en vigencia, haciendo caso omiso a las transformaciones sociales. Entre 1914 y 1920, la asimetría crónica entre la legislación y las necesidades prácticas se tornó inocultable. El diferencial de poder que tornaba inoperante al municipio en el campo de la reforma social frente a los Estados Provincial y Nacional debía ser aminorado. De la capacidad de intervención de las municipalidades dependía el restablecimiento del equilibrio de las siempre inestables relaciones sociales.

<sup>8</sup> ALVAREZ, Juan; Benjamín RODRÍGUEZ DE LA TORRE y Luis SAN MIGUEL. *Proyecto de Código Municipal (Decreto N° 40 del H. Concejo Deliberante 29/IX/1909)*, Talleres de la Biblioteca Argentina, Rosario de Santa Fe, 1916, pp. 10-11.

El campo abierto por la cuestión social fue, sin dudas, uno de los más activos a fines de los años 1910s. La conflictividad social, además, desbrozó el camino para replantear y jerarquizar al poder municipal. Los reclamos por una aplazada modernización política irritaron los núcleos más sensibles de la legislación provincial, colocando en discusión las normativas provinciales que regían a los municipios. Aquello que en principio parecía ser una disputa electoral entre la Liga del Sur y las añejas elites políticas santafesinas y luego entre el Partido Demócrata Progresista y la Unión Cívica Radical se investía de la legitimidad propia de la reforma en pos de la armonía social.

### El despliegue de la ciudad. Censos y crecimiento en los años 1920s

Al parecer, en la primera década del período de entreguerras, Rosario fue una de las ciudades argentinas que mayor crecimiento demográfico experimentó. Al promediar los años 1920s., el perfil social y urbano de Rosario, al menos en su representación estadística, había cambiado definitivamente. Entre 1914 y 1926, los datos censales muestran una modificación de envergadura. En 1914, el Censo Nacional, dirigido en el departamento Rosario por Juan Álvarez, acusó una población de 222.592 habitantes. Una docena de años después, el Censo Municipal, dispuesto bajo la intendencia de Manuel E. Pignetto, evidenció un crecimiento deslumbrante. Según este censo, hacia 1925, el municipio de Rosario contaba unos 407.000 habitantes. El incremento de la población se produjo entre la crisis de la Primera Guerra y la posterior recuperación del comercio exterior, iniciada en los primeros años de la década siguiente. En apenas doce años, la población había aumentado en un 79%, colocando a la ciudad en el umbral del medio millón de habitantes.<sup>9</sup>

Este incremento puede adjudicarse al crecimiento interno de la ciudad y al arribo de inmigrantes y migrantes internos, aunque también cabe contabilizar fenómenos de índole política que coadyuvaron al alza de los valores demográficos. Desde 1912, los vecinos y la Comisión de Fomento del cercano pueblo Alberdi solicitaron al Intendente y al Concejo Deliberante ser incluidos dentro de la jurisdicción del municipio rosarino.<sup>10</sup> En 1919, la legislatura provincial, elevó a rango de ley (N° 1970) el anhelo de la Comisión de Fomento de Pueblo Alberdi. Rosario crecía sobre su vértice norte y un contingente calculado en 8.608 hombres y mujeres engrosó su población. A partir de la incorporación al municipio,

<sup>9</sup> Tercer Censo Nacional Departamento Rosario, Bajo la dirección de Juan Álvarez. Documentación Manuscrita, 2 vs., Rosario, 1914 y IV Censo municipal levantado el 21/X/1926 bajo la dirección del Dr. Domingo Dall'Agnese, en *Revista de la facultad de ciencias económicas, comerciales y políticas*, tercera serie, t. IV, Rosario, 1933.

<sup>10</sup> En la comunicación intitulada «La comisión de fomento de Pueblo Alberdi solicita ser incluida en la jurisdicción de Rosario», datada el 29/XII/1912, se detallan los beneficios que aquella urbanización recibiría de la extensión de los servicios existentes en el Municipio de Rosario. ET HCD Junio 1916, T. 1.

Alberdi contó con la extensión potencial de los servicios que se distribuían en Rosario: luz eléctrica, aguas corrientes y obras de salubridad. De este modo, los vecinos de aquellas zonas disfrutarían de acondicionamientos urbanos de importancia, a la vez, el municipio rosarino ganaba un ancho sector semiurbanizado para su jurisdicción.

El municipio se expandía hacia el norte, la anexión de Alberdi y el crecimiento de Rosario procuraron un salto cualitativo en la demografía y la superficie de la ciudad, que exhibía cifras muy significativas. A mediados de los años 1920s., Rosario no sólo era considerada como la segunda ciudad de la República, como lo acreditaron los censos de principios del siglo XX,<sup>11</sup> sino, también, la ciudad que más se acercaba, pese a una invulnerable distancia, a los índices demográficos porteños, que por entonces acariciaban el segundo millón de habitantes. Las estadísticas atizaron la fantasía de los políticos, se proyectaba un crecimiento sostenido para las próximas tres décadas. Aunque estas previsiones resultaran erróneas, y a pesar de los fallos estadísticos del Censo Municipal de 1925, que elevaron la cifra total de población más allá de la realidad, Rosario se colocaba en una posición novedosa.<sup>12</sup> La ciudad puerto se encontraba de cara a los desafíos de una sociedad cuyo carácter masivo era prácticamente innegable.

Como habitualmente en estos casos, a las cifras esplendentes se oponían realidades bastante más oscuras y chatas. Semejantes contrastes exigieron la atención del poder político local. El crecimiento de la demografía, de las actividades industriales y comerciales, real o imaginario, no era compensado ni por acondicionamientos urbanos ni por actividades recreativas y culturales.

Durante los años 1920s., las dificultades no fueron pocas. Las molestias originadas en una urbanización relativamente concentrada en la primera ronda de bulevares (Oroño, Pellegrini y el río Paraná), en relación con la superficie total del municipio, en una traza y

<sup>11</sup> Esta manifestación fue confirmada por los censos realizados en 1900, 1906 y 1910 donde la población de Rosario respectivamente alcanzó 112.461, 150.686 y 192.278 habitantes.

<sup>12</sup> El censo de 1925 jamás fue reconocido por la autoridad municipal, se calcula que sus cómputos totales de población arrojan 100.000 habitantes por encima de la realidad. Sin embargo la Dirección de Estadística considera el presunto medio millón de habitantes como base cierta para sus cálculos tendenciales de aumento de la población y las discusiones en el marco político-administrativo del municipio siempre invocan esta cifra al referirse a los adelantos de Rosario. Además, la cifra acreditaba la casi duplicación de la cantidad de escaños en el Concejo Deliberante de Rosario y ampliaba significativamente la representación del Departamento Rosario en las Cámaras Legislativas Provinciales. Hecho que incomodó tanto a las autoridades locales como provinciales. Sin dudas el dato que da por tierra los valores recogidos por el censo de 1925, lo constituye el Censo Nacional de 1947, en el se comprueba que Rosario posee una población de alrededor de 467.000 habitantes, la población había crecido en 60.000 habitantes en los últimos 22 años. Este movimiento demográfico resulta ciertamente improbable. Sobre la estadística censal en Argentina puede consultarse el excelente trabajo de OTERO, Hernán. *Estadística y Nación. Una historia conceptual del pensamiento censal en la Argentina Moderna 1869-1914*, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2006.

proto-zonificación urbana basada sólo en la lógica mercantil de las transacciones y especulaciones inmobiliarias, en la ausencia de espacios verdes importantes, a excepción del Parque Independencia y la zona de quintas que entornaba a la ciudad, en la improvisación manifiesta en la gestión, concesión y extensión de los servicios públicos, en la ausencia de políticas sistemáticas orientadas a integrar a los sectores más vulnerables de la sociedad y en las rémoras de un régimen municipal obsoleto, se hicieron sentir a lo largo de la década. El poder municipal tentó corregir estos y otros fallos, el éxito de semejantes ensayos fue relativo, aunque no escasearon los intentos. La persistencia de algunos de los proyectos gestados en los años 1920s. avanzó más allá del período de entreguerras. El cambio operado en el perfil social y urbano de la ciudad, aunque fuera más imaginario que real, reclamó una metamorfosis en las fórmulas administrativas y políticas de su gestión. En el próximo apartado sólo me ocuparé de la primera mitad de esa historia, una visión completa del proceso necesariamente debería avanzar sobre la compleja dinámica política de los años 1930s.

### José Lo Valvo y la invención del «Estado Municipal»

En 1922, el joven ex-concejal José Lo Valvo publicó, bajo el título de *Acción Municipal*, un libro que compilaba sus realizaciones en el seno del Concejo Deliberante entre 1920 y 1921.<sup>13</sup> Ni el título del opúsculo ni el sello editorial que lo auspiciaba eran azarosos. Lo Valvo definía su paso por el Concejo Deliberante de Rosario con la palabra más adecuada: acción. Durante su mandato fue el concejal que mayor número de proyectos presentó por mesa de entradas y sobre todos ofreció debate en el recinto. La casa editorial portefa J. L. Rosso y Cia. había publicado, el año anterior, las actas de trabajos presentados al *Primer Congreso Argentino de la Habitación*, auspiciado en 1920 por el Museo Social Argentino, cuya lectura inspiró la redacción de varios proyectos firmados por Lo Valvo.<sup>14</sup>

El libro, además, reviste interés por otros motivos; se trata de la primera publicación de los debates dentro del Concejo Deliberante de Rosario, financiada por un edil, que anticipa la impresión formal de los Diarios de Sesiones del Concejo.<sup>15</sup> Era, como el mismo Lo Valvo lo indicara en el «Prefacio», una rendición de cuentas a Rosario, respecto a su representación en el Concejo. Pero amén de todo esto, sus páginas estaban pobladas por ideas relativamente nuevas para la ciudad, por innovadoras perspectivas sobre problemas actuales y de más larga trayectoria. El joven Lo Valvo, que por entonces contaba sólo veinticinco años, se afanó por ofrecer un estudio sistemático, aunque afectado por un militante espiritualismo arielista, de fundamentos y soluciones ante las problemáticas que

<sup>13</sup> LO VALVO, José, *Acción Municipal*, L. J. Rosso y Cia Impresores, Buenos Aires, 1922.

<sup>14</sup> *Primer Congreso Argentino de la Habitación*, J L Rosso, 1921.

<sup>15</sup> El primer diario de sesiones del CD impreso regularmente comenzó a publicarse en 1923. Varias tentativas se produjeron con anterioridad, sin correr con éxito.

aquejaban al municipio de Rosario, en lo que se suponía la primera fase de su irrefrenable crecimiento.

La tarea de Lo Valvo en el Concejo Deliberante prolongó las discusiones alrededor de la cuestión social, abiertas claramente en el municipio a partir de la crisis de la Primera Guerra. Los ensayos sobre dotación de viviendas, abastecimientos y servicios de los intendentes J. D. Infante<sup>16</sup> y Enrique Ferreyra fueron capitalizados por los proyectos de Lo Valvo. Detrás de sus iniciativas y de su brillante retórica, se extendían varios de los puntos que conformaban el programa del Partido Demócrata Progresista, al que había adherido recientemente.

Los primeros proyectos del concejal aparecieron a comienzos de setiembre de 1920 y apuntaban a zanjar los problemas referidos a las subsistencias. La alimentación, la vivienda, el vestido y los combustibles eran las mercancías que lo preocupaban. Lo Valvo sugirió conformar una comisión para el estudio de los costos de estos bienes. A su juicio, la municipalidad debería vender artículos indispensables para la alimentación y la calefacción, de este modo lograría intervenir sobre las coyunturas del mercado que perjudicaban a los consumidores. Para Lo Valvo, la oferta y la demanda eran distorsionadas en los abastecimientos por los acaparadores, los intermediarios, los rentistas y los usureros, dado que en su concepto el municipio no contaba con ninguno de estos vicios podría vender los mismos productos, sin hacer que sus compradores abonaran precios excesivos. Al respecto sentenciaba:

«El tráfico con espíritu de lucro no debe convertirse en comercio que signifique un tráfico con espíritu de expoliación de la clase consumidora.»<sup>17</sup>

Lentamente, los proyectos de Lo Valvo expresaron una deriva. En su pensamiento el municipio comenzó a emplazarse por encima de las fuerzas del mercado y, posteriormente, más allá de los grupos sociales, como un árbitro capaz de armonizar a las partes. El Estado era concebido por Lo Valvo como una fuerza purgada de intereses, extraña a las relaciones sociales, articulada y mantenida sólo por las ideas y los debates de una política pretendidamente autónoma respecto a la dinámica social. Aunque la recapitulación de las razones que hacían necesaria la emergencia de este dispositivo político, como ya se ha visto más arriba, fueran precisa y exclusivamente de carácter socioeconómico.

En efecto, Lo Valvo durante la década de 1920s., no sólo se entregó a la composición de proyectos audaces, también su oratoria fraguó la imagen de una estructura aún inexistente, invocó, en el papel y en el debate, a un nuevo componente de la cuestión municipal, apenas mentado y esbozado hasta entonces. Seguir las discusiones animadas por Lo Valvo, en el interior del Concejo de Rosario, durante los primeros años 1920s., es, en parte, asistir a una de las invenciones más perdurables del imaginario local, aquella que certifica

el nacimiento del «Estado Municipal». Los proyectos sobre la vivienda popular, la belleza edilicia, la higiene y la cultura ciudadana acreditan esta posición que, como era previsto, fue resistida por otros ediles.

La ciudad había crecido, Rosario era una urbe extensa que se derramaba, desde hacía más de una década, sobre los suburbios. Aunque la estructura edilicia más consolidada se hallaba aún concentrada, los tranvías y los lotes pagaderos por mensualidades apuntalaron la emergencia de los barrios y sus humildes, pero queridas, casitas de una planta. Los grupos dominantes retornaron en 1920 hacia el centro, desalojando a los sectores populares de la primera ronda de bulevares. La suba en los precios de los alquileres fue la estrategia mercantil empleada para llevar a término un objetivo que, en el fondo, era social y político: la reconquista del centro. La transformación de la primera ronda de bulevares en el centro político-administrativo, comercial-financiero y residencial de las elites.

El elevado costo de las locaciones llamó la atención de Lo Valvo, quien propuso al menos seis proyectos vinculados a este tema. El tenor de cada uno de ellos dibuja el acrecimiento de su confianza en las capacidades del «Estado Municipal» para intervenir sobre el mercado y reorganizar las fuerzas sociales.

En principio, adujo que los problemas vinculados a la carestía de la habitación no podrían solucionarse con meras reformas en los códigos, ni sujetando los costos a un patrón o tabla prefijada de alquileres. Para Lo Valvo era imperiosa una reforma impositiva, que exceptuara de impuestos a todas las construcciones de características populares, ubicadas fuera del perímetro exclusivo que dibujaban Oroño y Pellegrini. Poco tiempo después, sugirió, como medida complementaria, la creación de un Departamento Estadístico de la Vivienda, que brindaría datos fehacientes sobre la oferta de locaciones existentes en la ciudad. Esta reglamentación autorizaba a la Municipalidad a requerir informes a los propietarios sobre disponibilidad y costos de alquileres. La alarma cundió entre sus colegas: amparándose en qué autoridad podría el municipio invadir los fueros comerciales o personales de los habitantes de Rosario. En este sentido se levantaron los argumentos del concejal Loza:

«Yo creo que todo lo que sea obligar a la higienización de las casas de inquilinos es una gran medida, pero de aquí a que vayamos a obligar a los propietarios a que den cuenta a la municipalidad cuando tienen desalquilada una casa, hay mucha diferencia. Me parece que sería cuestión de una legislación especial, correspondiente a otro poder y es en este sentido que pongo mis reparos porque no deseo ir contra los derechos adquiridos de nadie.»<sup>18</sup>

La alarma del liberalismo clásico continuó sonando siempre que Lo Valvo exponía sus proyectos, tendientes a sanear la cuestión social. La discusión recrudesció cuando propuso un concurso de planos para construir Viviendas Higiénicas, Cómodas y Baratas, remedando un viejo proyecto de J. Daniel Infante. De los argumentos de Lo Valvo se

<sup>16</sup> ET HCD octubre 1913, ff. 853-856, comunicación fechada 29/III/1913. ET HCD Complementario de Archivo 1918-1932, ff. 144-231. Comunicación fechada 10/X/1918.

<sup>17</sup> LO VALVO, José, *Acción Municipal...*, p. 15.

<sup>18</sup> LO VALVO, José, *Acción Municipal...*, pp. 29-30.

desprendía que su «Estado Municipal» construiría directamente o licitaría la construcción. Sea como fuere, la financiación recaía sobre las raídas arcas del municipio. Los concejales se sobresaltaron, el proyecto gravaría indefinidamente el tesoro municipal; pero Lo Valvo siguió adelante, imperturbable.

*«Refiriéndome a la observación de carácter económico, a la gastada pobreza franciscana de nuestra Comuna, he de decir que ni convengo en ella –porque la Municipalidad de Rosario es una municipalidad riquísima, o debería serlo por lo menos– ni todas las miserias imaginables deben ser óbice a la iniciación de una obra que, precisamente, se persigue mitigar en lo posible una miseria real, no caprichosa como la de la comuna...»<sup>19</sup>*

Lo Valvo sostenía que su proyecto, para construir unas cien casas «Higiénicas, económicas y baratas», era el único que garantizaba la caída en los precios de los alquileres. Pero había más, si su propuesta se extendía lo suficiente, arraigados males sociales serían liquidados para siempre. En esta línea, para referirse a las denominadas *enfermedades sociales* no escatimó en citas, como fue su costumbre más perenne. Desfilaron los tipos sociales más caracterizados de las páginas que la literatura europea decimonónica consagrara a las clases menesterosas y peligrosas: la incorregible prostituta *Naná*, su padre el alcohólico empedernido Coupeau, protagonista de *La Taberna*, ambos inscriptos en la saga de *Les Rougon-Macquart. Histoire naturelle et sociale d'une famille sous le Second Empire* del naturalista Émile Zola. En la ocasión Lo Valvo también, evocó al asesino impulsado por la filosofía del superhombre y asediado por la culpa cristiana, inmortalizado por Dostoievski en *Crimen y Castigo*: Rodión Raskolnikov. Se trataba, sin duda, de menciones inusuales en las discusiones del Concejo Deliberante de Rosario, el joven abogado, hijo de un carnicero del Mercado Central, exhibía su extensa formación cultural, que en la década siguiente fue coronada por una brillante trayectoria académica.<sup>20</sup>

La retórica de Lo Valvo apelaba a ese «Estado Municipal», invocándolo prestaba existencia a la garantía de extinción de los conflictos sociales y de protección a las masas libradas a los funestos albueros del mercado.

*«...preciso será que el estado abandone su actitud contemplativa o de mera reglamentación y ponga en movimiento su acción directa, efectiva, es decir, preciso será acudir a la edificación por cuenta del gobierno [...] la edificación por el gobierno, y en especial por las municipalidades no es idea nueva, al menos en Europa.»<sup>21</sup>*

<sup>19</sup> LO VALVO, José. *Acción Municipal...*, p. 36.

<sup>20</sup> José Lo Valvo fue desde muy joven profesor de Introducción al Derecho de la Universidad Nacional del Litoral y en la década de 1930 fue nombrado decano de dicha institución. En el CD se desempeñó al despuntar la década de 1920, como representante del PDP, en 1924 fue por este partido diputado provincial. En 1929 reasumió su cargo como concejal esta vez en representación de la UCR. Su carrera política fue reemprendida en 1948 cuando nuevamente fue concejal por el peronismo y en 1952 finalmente sería nombrado intendente interventor de este partido.

<sup>21</sup> LO VALVO, José. *Acción Municipal...*, p. 43-44.

La posesión de una casa contribuía a socializar a los sectores populares e infundirles los valores de la burguesía: ahorro, responsabilidad y templanza. Si bien estos proyectos fueron descartados pronto y los fondos no llegaron a formarse, se constituyeron en prolegómenos para la política de vivienda pública de mayor envergadura encarada por el Municipio de Rosario: La Vivienda del Trabajador. Las prevenciones de Lo Valvo no fueron del todo escuchadas. Las viviendas resultaron ajenas a los trabajadores dados sus altos costos, su construcción tampoco estuvo exenta de gravámenes excesivos para el erario público. La Vivienda del Trabajador terminó abonando una política donde algunos miembros del municipio realizaron sus propios negocios, en una muestra de la patrimonialización de los resortes del municipio por las elites, a expensas de las buenas intenciones declamadas.<sup>22</sup>

Sobre el ambiente generado por la ciudad, Lo Valvo también presentó sus inquietudes. Rosario, sin dudas, era una ciudad de importantes dimensiones, con gran actividad y poderío económico, pero una pregunta se imponía: ¿era Rosario una ciudad bella? A primera vista, la respuesta era negativa. Los dispositivos de plazas y parques resultaban escasos y a la luz del crecimiento demográfico insuficientes. Por lo demás, las influencias del medio sobre los comportamientos sociales eran, para los hombres de comienzos de siglo, un hecho de larga trayectoria en el pensamiento occidental, pero que entonces contaba con los irrefutables pergaminos de la comprobación científica. Así lo habían corroborado los estudios sociológicos de la Escuela de Chicago, estableciendo relaciones entre las estadísticas criminales y el porcentaje de superficies verdes disponibles en las ciudades.<sup>23</sup>

*«Si no se discute la influencia del medio en las orientaciones sociales, si puede afirmarse que la belleza del ambiente ilumina -atemperando las pasiones, dulcificando las costumbres, tonificando desfallecimientos- los golfos interiores, y si hemos de aceptar que la configuración edilicia, las plazas, los paseos, son de su natural motivos para emociones sanas, sencillas, fuerza será concluir que hermoear la ciudad dotarla de lugares en que pueda gozarse de la armónica confusión de líneas y matices, el claro-oscuro impensado, la perspectiva insinuante, es impresión de lo bello que hermanándose con el bien y haciendo trilogía con la*

<sup>22</sup> Lo Valvo había establecido en su ordenanza sobre la Construcción de Casas Higiénicas, Cómodas, Económicas y Baratas que esta política no podía constituir, bajo ningún concepto un negocio para la municipalidad. Sobre los manejos discrecionales de dineros públicos de La Vivienda del Trabajador ver RIGOTTI, Ana María, *Municipio y vivienda. La Vivienda del Trabajador Rosario 1923-1948*, Tesis de Maestría, FLACSO, 1996.

<sup>23</sup> No sabemos exactamente como llegaron a conocimiento de José Lo Valvo los avances de la sociología urbana de la universidad de Chicago, pero sus alusiones a los trabajos de Robert Park sugieren un conocimiento relativamente profundo de estas aproximaciones. Sobre esta sociología ver HANNERZ, Ulf, «Etnógrafos de Chicago», en *La exploración de la ciudad*, Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1993.

*verdad sugiere a los pueblos los más nobles ejercicios, les permite llegar hasta supremos destinos.»<sup>24</sup>*

Era necesario que el «Estado Municipal» se ocupara de estas problemáticas que atañían al futuro de la raza y, en última instancia, a la capacidad de los hombres para producir riquezas para la Nación. Se trataba de compensar los equipamientos existentes en esa dupla que obsesionaba a Lo Valvo: tiempo de trabajo y tiempo libre. El concejal previó la conformación de una Comisión Municipal de Parques y Paseos, la construcción de un Balneario Municipal y de un Parque de Ejercicios.

Todos estos proyectos fueron criticados por sus colegas por *excesivo lirismo*, una irreflexión sobre el estado de las finanzas y una rara concepción del municipio. El «Estado Municipal» de Lo Valvo desbordaba al más modesto y recatado Régimen Municipal, regido por la Ley Orgánica de 1900, e imperante en la pragmática filosofía política de muchos concejales. Pero las proposiciones de Lo Valvo no sólo debieron enfrentar estas objeciones, también, se toparon con las cosmovisiones que señalaban a Rosario como una ciudad sin alma, un yermo para implantar la semilla de la cultura.

Si bien los homenajes públicos a Dante Alighieri y a Florencio Sánchez fueron aceptados, al no comportar erogación alguna, no ocurrió cosa idéntica con la discusión sobre la implantación de un Ateneo Municipal que debía ser imputado al presupuesto. Los concejales radicales, guardianes intransigentes de las finanzas públicas, objetaron las disposiciones de Lo Valvo. De antemano este proyecto estaba condenado a la esterilidad, se adujo que en Rosario no había ambiente para semejantes iniciativas, pues no era más que una ciudad comercial. El argumento del edil Söhle fue el más claro al respecto.

*«...la iniciativa de Lo Valvo es, indiscutiblemente buena, pero debemos reconocer que no podrá llevarse a la práctica, porque desgraciadamente la ciudad de Rosario no cuenta con ambiente necesario para esta clase de instituciones [...] no pequemos confundiendo la verdadera situación intelectual de Rosario, cuya población es completamente indiferente para todo lo que tenga relación con la literatura y el arte.»<sup>25</sup>*

Lo Valvo, sirviéndose de las trazas del pensamiento espiritualista, pretendía batirse con los defensores de la ciudad mercantil. Así, señaló que el Ateneo Municipal era una simiente, que bien administrada, podía comenzar a roturar el desierto cultural en que los inhumanos intercambios comerciales habían sumido a Rosario. Desde el Centenario, algunos hombres públicos se habían empeñado en espiritualizar la ciudad sin alma, sin embargo sus energías no alcanzaron mayor fruto hasta entrado el siglo XX.

El último proyecto presentado por Lo Valvo fue el más ambicioso y prefiguró sus intervenciones como concejal radical, a fines de los años 1920s. En esta propuesta se esboza la creación de un fondo de reserva para poner en marcha Salas-Cunas, Jardines

Infantiles, Plazas de Juegos, Teatros Infantiles, Colonias Escolares, Gimnasios y Baños Públicos, Balnearios y Parques de Ejercicios, Jardines y Calcos (réplicas) Escultóricos y Bibliotecas Populares. A la luz de los Diarios de Sesiones del Concejo Deliberante de la década de 1920, esta intervención prefiguró sintéticamente el programa de la intendencia de Manuel Pignetto y sus intuiciones sobrevivieron más allá de la década de 1930. El proyecto de Lo Valvo otorgó organicidad a sugerencias, hasta entonces, fragmentarias e inorgánicas, proposiciones que en 1929 confluyeron, no sin conflicto, en la formación de un Plan Regulador<sup>26</sup> y de otro proyecto de Lo Valvo intitulado *Transformación de Rosario*.<sup>27</sup> Aunque sus contenidos y orientación política variara, quizá, tanto como las del hombre que lo había formulado, quien culminó abrazando las filas del peronismo.

En el conjunto de proyectos irrumpen nuevos conceptos. En ciertas oportunidades, Lo Valvo los balbucea, no experimenta plena confianza, no siente apoyo para lograr ponerlos en acto desde el Municipio. Sus colegas del Concejo Deliberante se empeñan en sembrar, discusión tras discusión, la incertidumbre sobre el futuro de sus propuestas, calificándolas de líricas e irrealizables. No obstante, Lo Valvo pronunció en el Concejo Deliberante conceptos modernizadores en la entreguerras rosarina, aparecieron apologías desarrolladas en nombre de la «justicia distributiva» y la «cooperación social». La retórica de Lo Valvo deniega la misión largamente transitada por la caridad pública como única habilitada para zanjar la cuestión social.

Al referirse a la cultura física, problema fundamental del municipio a partir de la creación del Stadium Municipal en 1925, afirmó:

*«...tiempos vendrán, y no distantes, en que estos asuntos serán punto esencial en los planes de la cultura pública, fundamentales de los programas políticos.»<sup>28</sup>*

Sobre las bibliotecas populares de los suburbios, que tan amplio desarrollo tuvieron en la década de 1920, al amparo y fuera de la órbita del ente municipal señaló:

*«Y para que el espíritu sencillo, bueno, de la gente de los barrios populares pueda integrar el deleite de los sentidos con el éxtasis del intelecto, el proyecto cuya aprobación a VH solicito no olvida las bibliotecas; que desearía ver perdidas entre las tejas de muchas casas baratas rodeadas de jardines, plazas y gimnasios...»<sup>29</sup>*

<sup>26</sup> El Plan Regulador de Rosario fue autorizado por la ordenanza N° 58 de 1929. Su versión definitiva fue presentada en DELLA PAOLERA, Carlos M.; Angel GUIDO, y Adolfo P. FARENGO, *Plan Regulador y de Extensión. Memoria descriptiva y justificativa*. Municipalidad de Rosario, Rosario, 1935.

<sup>27</sup> Transformación de Rosario fue expuesto a la discusión ante el Concejo Deliberante de Rosario el 12/X/1929 y fue compilado bajo el formato libro en LO VALVO, José, *La Ciudad Nueva*, s/e, Santa Fe, 1936.

<sup>28</sup> LO VALVO, José, *Acción Municipal...*, p. 160.

<sup>29</sup> LO VALVO, José, *Acción Municipal...*, p. 161.

<sup>24</sup> LO VALVO, José, *Acción Municipal...*, p. 118. El subrayado pertenece al original.

<sup>25</sup> LO VALVO, José, *Acción Municipal...*, p. 150.

Su oratoria en cierta medida, anticipa los nudos del paisaje social, el equipamiento colectivo de los barrios y la cultura de los sectores populares en la entreguerras.<sup>30</sup>

Lo Valvo pensaba financiar todos estos proyectos con los dineros provenientes del fondo para Casas Higiénicas, Cómodas y Baratas. Ciertamente, en algo tenían razón sus críticos: el lirismo del concejal estaba colocado en su propia ansiedad, en su resolución indeclinable de reformar el accionar de un «Estado municipal» que, por otra parte, no había dado demasiadas señas de existencia. Lo Valvo estuvo obsesionado por poner en acto su proyecto de una Rosario Nueva y, a veces, tocó las cuerdas de un particular utopismo para presentarla en sus discursos. A pesar de su agitado temperamento y su tendencia idealista, la certeza con la que desbrozaba las futuras políticas municipales y nacionales de la entreguerras resulta admirable y convincente.

### Las políticas de la ciudad. Ensayos en pos de la renovación

Los Diarios de Sesiones del Concejo y los Digestos y Ordenanzas publicados hasta 1926 evidencian la traducción política de las nuevas necesidades de la ciudad de Rosario. La recuperación de las exportaciones y de los saldos del comercio exterior prestó condiciones menos adversas para la instrumentación de las políticas de aquel «Estado Municipal», reclamado pocos años antes por José Lo Valvo.

Uno de los problemas que adquirió mayor envergadura fue el de la red tranviaria. Si bien los recorridos pautados para los tranvías eléctricos, desde 1905, fueron ampliándose paulatinamente, incorporando, en ciertos casos, líneas enteras, para mediados de la década de 1920 las instalaciones habían quedado obsoletas. El despliegue de la ciudad sobre los bordes obligaba nuevos ensanches. Contra estas necesidades, la empresa belga, que se había hecho con la concesión, no sólo se mostraba renuente a extender vías sino que ni siquiera cumplía con los recorridos y las frecuencias prefijadas por la municipalidad. Las discusiones en torno al completo y a los servicios en los barrios del extremo norte (Alberdi, Arroyito, Empalme, Refinería), del Sur (Saladillo y la vecina Villa Gobernador Gálvez) y del sudoeste de la ciudad (Moderno y Triángulo) introdujeron el conflicto de la década siguiente que culminó con la municipalización del servicio. Por lo demás, dada la ineficacia de los servicios, fue necesario afectar el monopolio de la empresa de los tranvías eléctricos. En 1924, se autorizó un sistema de ómnibus particulares con recorridos preestablecidos, éstos ensayaban enmendar las dificultades ocasionadas por los tranvías a los pobladores de la ciudad. Los recorridos y líneas fueron perfeccionados y sistematizados a fines de 1929.

De igual forma que interesaban los transportes y la circulación de personas, orientada básicamente a lograr conectar los barrios al centro, la residencia al lugar de trabajo y de consumo, también, preocupaba a los ediles la infraestructura que hacía posible dichas comunicaciones. Las pavimentaciones y repavimentaciones de avenidas y arterias importantes fue clave en la década. Se contabilizaron los casos de Av. San Martín, Av. Pellegrini y el por entonces Bv. 27 de Febrero. Varias licitaciones en este área fueron ganadas por la firma Bugnone y Guida, precisamente uno de sus dueños estaba directamente emparentado con la Dirección del Departamento de Obras Públicas. Los contratos con estas firmas redundaron en fuertes pérdidas para la municipalidad, dada la sobrefacturación de materiales de mala calidad, y pingües beneficios para los empresarios.<sup>31</sup>

Los barrios periféricos fueron protagonistas de la expansión de los servicios públicos: luz eléctrica, aguas corrientes y, en menor medida, obras de salubridad. Estos procedimientos resultaron conflictivos o bien alentaron la concreción de negociados a expensas de los consumidores: tal el caso de las aguas corrientes en la zona norte de la ciudad y de la Sociedad de Electricidad de Rosario. El conflicto de esta última por el reemplazo, sin autorización del Concejo Deliberante, de la Corriente Continua (110 v.) por la Corriente Alternada Trifásica (220 v.), que se suponía menos económica y mucho más peligrosa para los seres humanos, prefiguró las aristas de un conflicto mayor en la década de 1930, y cuya resolución no resultó nada sencilla.

Los abastecimientos y la eliminación de los desperdicios fueron observados dentro de las problemáticas de extensión de la ciudad. Los mercados de consumo y abasto debían ser ensanchados, ampliados y perfeccionados, su actividad se desbordaba, controlar lo que ocurría en sus interiores era cosa difícil. La localización demasiado neurálgica del Mercado de Abasto (Mitre y Pasco) entorpecía enormemente el tráfico, el edificio tampoco conseguía llenar las necesidades de los quinteros, productores de frutas, verduras y hortalizas. En reiteradas oportunidades fue ampliado, pero también se conceptuó conveniente pensar en su relocalización.

Los mataderos municipales, creados en el último cuarto del siglo XIX, constituían uno de los edificios más vergonzosos de la jurisdicción municipal. Afortunadamente para conocerlos había que viajar hasta el lúgubre Barrio Tablada, muchos concejales y habitantes de la ciudad ignoraban su estado y localización. La mayoría de la población conocía los Mataderos a través de mentas o por noticias aparecidas en los diarios. Rosa Wernicke retrató ese agrupamiento urbano en su novela *Colinas de Hambre* (1943) ilustrada por Julio Vanzo. La Tablada era un distrito industrial de características anti-higiénicas, conformado por el vaciadero de basuras, los mataderos, las industrias anexas, los tanques de inflamables y la precaria urbanización que entornaba estos establecimientos. Dos proyec-

<sup>30</sup> GUTIÉRREZ, Leandro y Luis Alberto ROMERO, «Sociedades barriales y bibliotecas populares», en *Sectores populares cultura y política. Buenos Aires en la entreguerra*, Sudamericana, Buenos Aires, 1994.

<sup>31</sup> BODETTO, Francisco, *El negocio de los pavimentos al descubierto*, Talleres Gráficos Argentina, 9 de julio 1351, Rosario, febrero 1934.

tos ensayaron modificar esta situación: la construcción de unos nuevos mataderos modernos y de hornos incineradores de basuras, su éxito y ejecución fueron restringidos.

*«... en diferentes ocasiones he querido abordar también ese problema de orden comunal y sanitario a la vez [...] a la verdadera construcción de lo que llamamos hornos incineradores, destinados a destruir los desperdicios que son actualmente depositados en un terreno bajo que existe en contacto inmediato con el Matadero municipal. Es una cantidad enorme de substancias que se depositan allí; tan es así que se calcula a razón de 400 gramos por cada habitante y tenemos entonces mediante un cálculo aproximado, que son depositados 120 toneladas de desperdicios, de inmundicia que diariamente van acumulándose en aquel terreno que sirve de vaciadero de basuras [...] es una verdadera vergüenza que a través de tan largo tiempo y a la altura de la civilización en que nos encontramos, tenga todavía ese sistema de acumulación de inmundicias tan primitivo que es un verdadero atentado contra la salud pública y una verdadera conspiración contra la higiene. Pero también un fomento del vagabundaje, por cuanto como es sabido hay una cantidad de individuos que se dedican al recoger residuos y a vivir de la recolección de basuras, fomentando, como digo, la holgazanería y el vagabundaje.»<sup>32</sup>*

La construcción del nuevo matadero fue licitada a fines de los años 1920s. y la de los Hornos Incineradores a comienzos de la década siguiente. El nuevo matadero finalmente se concretó en 1931, aunque el establecimiento no alcanzó a reunir todas las bondades predicadas por la modernidad y el higienismo en la matanza de reses. Por el contrario, los hornos jamás fueron levantados, aunque formaran parte de un antiguo proyecto, cuyos primeros pasos pueden hallarse a fines del siglo XIX. Posiblemente los contactos de Jesús Pérez, concesionario de la explotación de los desperdicios en el Vaciadero, con los intendentes obliteraron la posibilidad de su construcción.

La intendencia de Manuel Pignetto fue particularmente fértil, dada su inusual continuidad política, para la puesta en marcha de proyectos de largo plazo. Fue precisamente entre 1925 y 1927, cuando el Concejo Deliberante y el Intendente recuperaron, modificaron y pusieron en acto varias de las consideraciones que Lo Valvo había ensayado a principios de la década. Aquí sólo enumeraremos un conjunto de políticas, cuyo análisis merecería una consideración y extensión de mayor envergadura y profundidad.

En 1923 y, con reformas, en 1926, el Concejo Deliberante de Rosario, promovió una ordenanza para la construcción de cuatro barrios de viviendas baratas destinadas a ser adquiridas por trabajadores. La institución creada por esta ordenanza, «La Vivienda del Trabajador», financiaría la construcción de viviendas entregadas a los sectores menos favorecidos de la población mediante un sistema con facilidades de pago. Si bien la política no estuvo exenta de conflictos, reveses y contradicciones, la construcción de casi seiscientos viviendas se verificó en los tres puntos de expansión de la ciudad, invirtiéndose

<sup>32</sup> FLORENTINO, Francisco, «Hornos Incineradores de Basuras», Diario de Sesiones del Honorable Concejo Deliberante (en adelante DS HCD) 1924 Sesión del 11/III/1924, p. 15.

una suma total que rondaba los ocho millones de pesos. Sin dudas este proyecto, presentado en ambas ocasiones por los concejales demócratas Juan Diez de Andino y Esteban Morcillo, reconocía sus antecedentes en las ordenanzas de casas Cómodas, Higiénicas y Baratas propuesta por Lo Valvo.<sup>33</sup>

De igual modo el intendente Pignetto propulsó dos políticas orientadas al mejoramiento de la salud física de los sectores populares: la primera, el Plan de Organización Sanitaria y luego la construcción de un *Stadium Municipal*.

El primer proyecto fue presentado en el Congreso de Municipalidades de 1926, recibiendo el aplauso y la votación unánime del resto de las delegaciones presentes. La intención de este proyecto, tal como lo manifestó Pignetto, era racionalizar la prestación de los servicios de asistencia médica, utilizando los elementos disponibles y creando nuevos medios. Por otra parte, se manifestaba la vocación de replantear la cuestión social en el plano higiénico científico, fuera de la esfera de influencia de las organizaciones de caridad y de la religión católica. De ahora en más, el Estado sería el guardián del bienestar de los sectores vulnerables.

*«En grave error incurriríamos si primase como finalidad única la caridad en la asistencia pública, porque se estimularía la indigencia en detrimento de la propia conservación del Estado, que debe procurar siempre el mayor número de habitantes sanos y fuertes para la mayor y mejor producción. Por consiguiente corresponde considerar a la asistencia de enfermos como una función gubernamental antes que finalidad humanitaria, siendo necesariamente imprescindible correlacionar todas las instituciones sanitarias en un plan orgánico que oriente la acción [...] El pauperismo en el orden municipal constituye un hecho incontrovertible, pues la asistencia de enfermos ha sido encarada con un fin caritativo antes que social.»<sup>34</sup>*

El proyecto preveía la transformación del Hospital Intendente Carrasco, procurando la construcción de compartimentos para garantizar el aislamiento de los enfermos, sin peligro de recíproco contagio. La necesidad de descentralizar y tornar más eficiente el servicio sanitario, en los suburbios industriales (Refinería y Roque Sáenz Peña) de una ciudad que se desplegaba, expresando sus urgencias. Pignetto puso en marcha sendos proyectos para la construcción de estaciones sanitarias que, luego, fueron reemplazadas por mejor equipados hospitales.

La Clínica del Trabajo fue resultado de la concepción de Pignetto, encaminada a conservar la salud de la mano de obra, productora última de toda la riqueza de la nación. De igual forma, apareció la necesidad de dotar a la ciudad de un hospital destinado al cuidado de la primera y segunda infancia y a proteger la maternidad. Los desarrollos de la era industrial y la medicina preventiva fascinaron a Pignetto.

<sup>33</sup> RIGOTTI, Ana María, *Municipio y Vivienda...*, cit.

<sup>34</sup> PIGNETTO, Manuel, *Dos años de intendencia. 2 de abril de 1925 al 1 de abril de 1927 (Memoria Sintética)*, Papelería y Talleres Gráficos «La Velocidad», Rosario, 1927, p. 4.

*«Nadie y en ningún país se discute hoy la ventaja que tiene la medicina preventiva pudiendo afirmarse sin exageración alguna que prevenir la enfermedad vale tanto o más que curar al enfermo [...] siendo el cuerpo humano una máquina delicadísima y compleja, más delicada, más sensible que cualquier máquina artificial por portentosa que sea, basta una ligera modificación en el funcionamiento de cualquiera de sus engranajes para producir la ruptura del ritmo en el conjunto que repercute en la vida fisiológica del individuo»<sup>35</sup>*

El plan fue completado paulatinamente, aunque no todos los augurios fueron venturosos. Las instalaciones modernistas enclavadas en contextos periféricos e incluso poco propicios suelen ser materia de hostigamiento. Éstas terminan por sumirse en una ociosidad inexplicable para sus promotores, y sólo comprensible por su inscripción procesual. El caso más notorio fue el de la Clínica del Trabajo, edificio que jamás pudo amoblarse completamente y cuyo personal fue siempre exiguo. A poco de ser construida, su destino se anunciaba poco feliz.

*«...Clínica del Trabajo [...] flamante edificio levantado con autorización del Concejo Deliberante, en terrenos municipales contiguos al Hospital Rosario, y cuya construcción iniciada y terminada en (Marzo de 1927) bajo la intendencia del Dr. Pignetto, demandó a la Municipalidad de la suma de \$92.518,80m/n [...] El estado de abandono en que se hallaba este pabellón el día de nuestra visita, es verdaderamente lamentable, denotando una evidente negligencia de parte de los encargados de su custodia. En el sitio destinado a jardines se levantan yuyales tupidos y la puerta que sirve de acceso solo se encuentra asegurada por un alambre que cualquiera deshace para penetrar a la galería del edificio, que conduce a sus dependencias. Si razones poderosas que pudieron existir, influyeron para no habilitar estos servicios, nada justificaría que no se haya provisto un candado o un peón cuidador que habitara en el edificio, donde pueden observarse ya vidrios rotos; no habiendo el mal pasado de ahí, porque no ha habido intención de ejecutarlo.»<sup>36</sup>*

Aun en medio de estos traspiés, el intendente Pignetto completó este tipo de políticas con el ambicioso proyecto de un Stadium Municipal, cuya función era garantizar a los sectores populares el acceso al ejercicio físico, para fortalecer su cuerpo, mejorando la raza y su capacidad productiva. El empréstito provincial, estipulado por la ley N° 2036 de 1922, solventó los gastos de las construcciones. Se trataba de la primera política pública con referencia a la práctica de los deportes en el territorio nacional. El Estadio Municipal de Rosario fue el primero en su tipo en toda América Latina. La promoción de la denominada cultura física se enlazaba a la perfección con las concepciones de Lo Valvo, respecto a la belleza del ambiente y el vigor físico.

En vísperas de la celebración del presunto segundo centenario de la ciudad (1925), los anuncios rimbombantes abundaron casi tanto como los negociados y las materializacio-

nes inutilizadas. Recurrentemente se adujo que el municipio no disponía de los fondos necesarios para realizar y sostener estas políticas, que excedían el estrecho margen que las leyes orgánicas le otorgaban a sus operaciones. Manuel Pignetto condujo el 2 de octubre de 1925 al presidente Marcelo T. de Alvear a la realización de un sinnúmero de colocaciones de piedras fundamentales. Según Juan Álvarez el presidente de la república superado por la cantidad de actividades se resistía a la colocación de tal número de piedras, que indicaban la futura inauguración de obras públicas de mayor o menor envergadura. Rosario estaba dispuesta a celebrar su presente y su porvenir, lenta y tortuosamente una nueva concepción del municipio se abría paso.

## Conclusiones

A lo largo de este trabajo se ha intentado mostrar las formas mediante las cuales un régimen municipal, que aparecía en la legislación jaqueado por el poder político provincial, diseñó mecanismos de intervención sobre el funcionamiento de la economía y la sociedad. La interrogación axial intentó desbrozar las dinámicas y encadenamientos sociales que permitieron la hibridación del «Régimen Municipal», legalmente considerado desde 1890 como puramente administrativo y apolítico, con políticas de intervención socioeconómica que, en Rosario, obtuvieron su cristalización a partir de la conciliación de las funciones administrativas y políticas del municipio, haciendo emerger el constructo «Estado Municipal».

En las páginas que anteceden se ha ensayado comprender cómo el impacto de la crisis económica desatada con la Primera Guerra y sus implicancias sociales, cuyo clímax se alcanzó en la semana trágica de enero de 1919, repercutieron en el armazón institucional del municipio, movilizándolo nuevas estrategias políticas para sanear las problemáticas derivadas de la cuestión social. Quizá hayan sido estos imperativos, combinados con ciertas vocaciones políticas, los que contribuyeron a una ampliación de los alcances del régimen municipal bajo el imperio de la Ley Orgánica de 1900. Al menos en el plano municipal, la reformulación del poder que solicitaban las circunstancias superaron largamente los alcances que se dieron a la desafortunada reforma constitucional de 1921.

Si bien las modalidades de intervención del municipio en la regulación de la esfera económica y de las instancias sociales fueron en numerosas ocasiones mediadas por la intervención de las corporaciones y las asociaciones de la ciudad, e incluso contaron con el financiamiento de la provincia, invariablemente semejantes estrategias tuvieron su origen en el seno del poder local. Aunque más imaginario que real, el crecimiento de la ciudad desplegado durante la década de 1920 atizó algunas voluntades para proceder a la institucionalización de estas medidas interventoras. El conjunto de mediaciones políticas reconstruidas a través de los debates propulsados por el concejal José Lo Valvo (PDP) y las materializaciones de la intendencia de Manuel E. Pignetto (UCR) fueron presentadas en aras de procurar una modernización de las atribuciones del municipio. Modernización que

<sup>35</sup> PIGNETTO, Manuel. *Dos años de intendencia...*, cit., p. 8.

<sup>36</sup> CAMPANA, Marcelino, «Informe de la Comisión Investigadora sobre el Servicio Hospitalario», ET HCD abril 1928, f. 359.

se expresó más allá de las normativas y que encarnó en medidas concretas, que no estaban fijadas en las atribuciones que las leyes orgánicas concedían a los municipios. Aunque las políticas concretas desplegadas entre 1925 y 1927 no contaron con el éxito esperado, marcaron una modificación que se hizo sentir con mayor potencia en la década siguiente. Cuando finalmente, el régimen municipal intentó ser modernizado hacia 1933 con un éxito sensiblemente limitado, si bien esta cuestión forma parte de otro capítulo del mismo proceso.

Hacia fines de la década de 1920, en el lenguaje político local, apareció la voz «Estado Municipal», revestida de un sentido y unos alcances que hasta entonces le eran ajenos. Si bien el proceso de su formación fue curvo y no estuvo exento de contradicciones, luchas y frustraciones, logró consolidarse al acercarse el golpe militar de 1930. No obstante, para que semejante semiosis se produjera mediaron una gran cantidad de relaciones, decisiones y, sobre todo, encadenamientos sociales. Retratar la configuración de ese entramado social, económico, político y cultural que construyó el híbrido «Estado Municipal» y los inicios de su dificultoso proceso de purificación, que posiblemente aún hoy no haya culminado, ha sido el objetivo fundamental de este artículo.<sup>37</sup>

<sup>37</sup> Sobre la conceptualización aquí adoptada respecto a los procesos de producción y de purificación de híbridos en la modernidad ver LATOUR, Bruno, *Nunca fuimos modernos. Ensayo de antropología simétrica*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2007.

## Una avanzada en el barrio: José Marín Torrejón y el inicio de los Ciclos Artísticos, Científicos y Culturales en la Biblioteca Mitre

Silvina Rabinovich\*  
UNR - CONICET

### Resumen

En mayo de 1938 la Agrupación de Artistas Plásticos Refugio realizó su III Exposición de Barrio en la Biblioteca Popular e Infantil Mitre. Poco después de esta exitosa experiencia, el pintor José Marín Torrejón, integrante de aquel grupo, presentó el proyecto de un «Ciclo Artístico, Científico y Cultural» para ser desarrollado también en el seno de esa entidad. El extenso programa, a efectuarse durante ocho meses, comprendía diversas actividades –exposiciones, concursos pictóricos y literarios, espectáculos musicales y disertaciones– dirigidas a «elevar el nivel cultural» de los sectores populares, desde los fundamentos de una formación integral. Desde un criterio pedagógico, la selección de los contenidos y las modalidades de su implementación, estaban adecuados a los intereses y necesidades particulares de aquel público. Los temas giraban así en torno al tópico del barrio y los suburbios, orientados a consolidar la identidad de la comunidad barrial.

**Palabras clave:** Arte argentino - Sectores populares - Cultura popular – Modernidad - Período de entreguerras

### Abstract

In May 1938 the «Agrupación de Artistas Plásticos Refugio» made its III Neighborhood Exhibition in the Popular and Children's Mitre Library. Shortly after this successful experience, the painter José Marín Torrejón, member of that group, presented his project of an «Artistic, Scientific and Cultural Series» to be developed at the same institution. The long programme, to carry out during eight months, aimed to «increase the cultural level» of the low income population living in the vicinity of the library, through a complete education, included different activities, as exhibitions, competitions on painting and writing, musical shows and lectures. Because of the pedagogical criterion used, the selection of subjects and the kind of activities were adapted to the interest and particular needs of that public. The topics were related to the concerns of working class and themes of the neighborhood, in order to consolidate the identity of that community.

**Key words:** Argentine art - popular class - popular culture – modernity - between wars period

«Rosario va dejando de ser poco a poco la ciudad esencialmente comercial que todos conocen toda vez que las inquietudes culturales de sus hijos la están colocando en un plano que en verdad nos honra»<sup>1</sup>. De esta manera comenzaba un extenso artículo dedica-

\* Investigadora del Centro de Investigaciones del Arte Argentino y Latinoamericano, becaria doctoral del CONICET y docente adscripta de la cátedra de Arte Argentino en la Facultad de Humanidades y Artes de la Universidad Nacional de Rosario.