

**Política municipal y mercado inmobiliario.
La producción del espacio urbano.
Rosario, 1880-1910**
Norma Silvana Lanciotti

Norma Silvana Lanciotti es Becaria de Formación de Posgrado del CONICET y Docente de la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística de la Universidad Nacional de Rosario, Bv. Oroño 1261, (2000) Rosario, Argentina. Tel: 54 341 4212132
E-mail: nlanctot@sinectis.com.ar

Este trabajo se inscribe en la investigación sobre el tema: «Mercado inmobiliario en Rosario, 1885-1914. Racionalidad Empresarial y configuración del espacio urbano», desarrollada por la autora como becaria del CONICET bajo la dirección de Carina Frid.

Resumen

El artículo analiza las políticas urbanas implementadas por el gobierno municipal y su impacto en la expansión del mercado inmobiliario y en la configuración espacial de la ciudad de Rosario con el objetivo de identificar los criterios de gestión urbana emergentes entre 1880 y 1910. Examina la dinámica del mercado inmobiliario local y la evolución de las inversiones en obras y servicios urbanos, y analiza las distintas modalidades de intervención municipal en la asignación y distribución de recursos públicos, a partir de la sistematización de la normativa sobre los usos del espacio público y la política de inversiones. Los patrones de crecimiento urbano fruto del proceso de expansión demográfica y territorial resultaron consecuencia de la interacción entre decisiones públicas y privadas donde se identifica la formulación de políticas municipales tendientes a regular la asignación y distribución de los recursos públicos desde la segunda mitad de la década del noventa.

Summary

The article analyzes the urban policy developed by local government and its influence on real state market operations as well as on spatial evolution of Rosario's city in order to identify the appearance of a public rationality between 1880 and 1910. After taking into account the evolution of local real state market and the investments in public utility services, we study several forms of municipal intervention in the assignment and distribution of public resources among different urban areas. The patterns of urban growth coming from the process of demographic and territorial expansion can be seen as a result of the interaction between public and private decisions. There, we can make out the emergence of a public logic guided to control the assignment and distribution of public resources since the end of nineteenth century.

La expansión de la economía cerealera en el sur santafesino promovió la emergencia de Rosario como centro urbano primario de la región adyacente a finales del siglo XIX. En su carácter de ciudad-puerto y terminal de las redes ferroviarias que atravesaban la provincia de Santa Fe y la comunicaban con otras provincias argentinas, Rosario se constituyó en un punto nodal del sistema urbano nacional, a partir del establecimiento de una infraestructura básica para la exportación de productos primarios y como proveedora de servicios comerciales y financieros del área rural, en constante competencia con la ciudad de Buenos Aires por la apropiación del excedente agrario y la distribución de los recursos en el área pampeana.

El crecimiento demográfico y territorial de la ciudad fue sorprendente: tercera en población según el Censo Nacional de 1869, Rosario asumió el segundo lugar en el año 1887, rango que mantuvo hasta 1914, cuando alcanzó los 226.000 habitantes. En 1880, era la decimonovena ciudad latinoamericana más poblada, treinta años después alcanzaba el noveno lugar. Dicho crecimiento fue posible por la inmigración europea, cuya contribución se manifestaba en la proporción de extranjeros sobre la población urbana: 41% en 1887, 41,5% en 1900, 46,4% en 1910, absorbiendo el mayor número de inmigrantes llegados a la Argentina, después de Buenos Aires.¹

Los patrones de organización espacial resultantes del crecimiento económico y demográfico que transformaron a Rosario en una ciudad moderna en menos de treinta años, delinearon un amplio territorio desarticulado en áreas densamente pobladas y áreas semipobladas dedicadas a la producción agrícola. En 1910, el municipio tenía una superficie de 13.619 ha. –extensión comparable a la de Capital Federal (18.600 ha.)–; no obstante, el trazado de calles alcanzaba una cuarta parte de su territorio y sólo las trescientas manzanas centrales contaban con servicios de infraestructura.²

La modalidad de ocupación suburbana se circunscribía a la subdivisión de grandes solares, la apertura de calles y el loteo, finalizando en la edificación. El suministro de agua corriente, la instalación de cloacas y la pavimentación de las calles no fueron prerequisites del asentamiento residencial periférico, aunque sí lo era el acceso a las líneas tranviarias. De esta manera, la ciudad había experimentado un acelerado proceso de urbanización, caracterizado por la materialización del trazado de las calles

¹ El crecimiento demográfico de Rosario se produjo en un período (1850-1913) en el cual la tasa media anual de crecimiento de Argentina era la segunda más alta de Latinoamérica (3,12). Al respecto, véase Jorge Hardoy y María Langdon, «Análisis estadístico preliminar de la urbanización de América Latina entre 1850 y 1930», en: J. Hardoy y otros, *La urbanización en América Latina*, Paraguay, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, 1982, pp. 115-173.

Un análisis económico de la urbanización argentina, puede encontrarse en: Roberto Cortés Conde y Nancy López de Nisnovich, «Agricultural Development in the Process of Urbanization: Functions of Production, Population Patterns, and Urbanization». Desde otra perspectiva, la relación entre los circuitos de capital y la formación

del sistema urbano en Argentina durante el cambio de siglo, ha sido estudiada por Michael Johns, en: *The production of primacy in Latin America. An inquiry into the urbanization on Argentina (1870-1930)*, Dissertation at John Hopkins University, 1989.

² La denominada primera ronda de bulevares comprendía alrededor de 300 manzanas situadas entre Av. Pellegrini, Bv. Oroño y el Río Paraná, incluyendo al distrito central. Sobre el concepto de ronda de bulevares como criterio de zonificación, véase Marcelo Barrale, Héctor Floriani y Norberto Massa, *El Barrio Echesortu y su arquitectura: Proceso de Conformación de un sector de la ciudad de Rosario*, Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño, UNR, mimeo.

y la puesta en uso urbano de la tierra ya fragmentada o potencialmente fragmentable, que no fue acompañado por la instalación de obras de infraestructura.³

Tres espacios diferenciados emergieron entonces: un distrito central, densamente poblado, que contaba con todos los servicios urbanos; el área circundante al distrito central, de alta densidad de población y servicios en las manzanas lindantes con el centro de la ciudad y población y servicios decrecientes hacia la periferia; y un área periférica semi-rural, carente de servicios públicos y escasa población aglomerada en torno a los núcleos de desarrollo económico.⁴

A partir de considerar que la configuración espacial de la ciudad de Rosario cristalizaba, en cierto modo, una particular articulación entre los patrones de crecimiento urbano y las pautas de inversión económica, revisaremos brevemente algunas cuestiones planteadas por el análisis económico convencional, antes de exponer los interrogantes que organizan estas reflexiones.⁵

Según la perspectiva microeconómica, la producción de la ciudad resulta de las decisiones económicas de los distintos actores urbanos –gobierno, familias y empresas–, concurrentes en un mercado competitivo que distribuye los recursos en forma óptima. Las principales críticas a este enfoque sostienen que las externalidades limitan la aplicabilidad de los modelos de equilibrio en las economías urbanas. Si bien, acuerdan en que el mercado constituye el principal asignador de recursos, la presión monopólica sobre el mercado del suelo y la explotación de los servicios urbanos determina la formación de mercados altamente imperfectos en ciudades de expansión irregular con servicios públicos desigualmente distribuidos.⁶

En esta dirección, los análisis posteriores incorporaron al estudio de la economía urbana, los mecanismos de control estatal, fundamentalmente la planificación urbana, así como los componentes sociológicos e institucionales que intervienen en las decisiones de familias y empresas.⁷

A nuestro entender, las ciudades son, en parte, el resultado de las estrategias económicas adoptadas por empresas inmobiliarias y de servicios públicos, propietarios urbanos, instituciones financieras y constructores, cuyo análisis hemos emprendido

³ A los fines de este trabajo definimos al suelo urbano por su función económica y por la dimensión de los lotes en relación al uso respectivo. Asimismo, cabe señalar que el concepto de urbanización aquí utilizado es tributario de la definición acordada en el Seminario sobre Problemas de Urbanización en América Latina (Santiago de Chile, 1959), en el sentido de concentración geográfica de la población y de la actividad económica, que puede o no, ir acompañada de urbanismo en el sentido de la creación de servicios básicos de infraestructura urbana. Esta definición supone una distinción entre las zonas urbanizadas y las unidades político-administrativas que las comprenden. Véase Philip Hauser (ed.), *La urbanización en América Latina*, Buenos Aires, Solar/Hachette, 1967, pp.17-19 y 35-36.

⁴ Fuera de la primer ronda de bulevares, el sistema de aguas corrientes se extendía entre cinco y diez cuadras hacia el sur y el

oeste (250 manzanas aproximadamente), en tanto que el alumbrado y la pavimentación cubrían las arterias principales y las manzanas ocupadas por edificios públicos.

⁵ Una exhaustiva revisión de los modelos de organización urbana, puede consultarse en Antoine Bailly, *La organización urbana. Teorías y Modelos*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1978.

⁶ Véase Harry Richardson, *Economía del Urbanismo*, Madrid, Alianza, 1975, pp. 15-18.

⁷ De todos modos, la producción académica especializada continúa basándose en los supuestos de mercados competitivos en equilibrio. Véase John Mac Donald, *Fundamentals of Urban Economics*, NJ, Prentice Hall, 1997 y Arthur O'Sullivan, *Urban Economics*, Mac Graw Hill, 1996.

en otras oportunidades. No obstante, el estudio de las transformaciones urbanas requiere integrar dos factores claves: las políticas gubernamentales y la continuidad de las inversiones.

No emprenderemos aquí, el estudio de la configuración del espacio urbano rosarino desde una perspectiva estrictamente económica. Este trabajo se dirige más bien a indagar en las políticas que contribuyeron a definir el perfil de la urbanización de Rosario y su vinculación con la evolución de las inversiones urbanas.⁸ Particularmente, nos proponemos analizar las políticas municipales y su impacto en la expansión del mercado inmobiliario, así como en la configuración territorial resultante del proceso señalado en la ciudad de Rosario entre 1880-1910, a fin de identificar la posible emergencia de una racionalidad pública orientada a generar las condiciones básicas de funcionamiento de una ciudad con perfil netamente comercial, liderada por una elite de origen inmigrante y formación tardía.

A modo de hipótesis, pretendemos constatar que en los años noventa, el gobierno municipal asumió progresivamente la función de organizar el territorio urbano en forma directa mediante la compra, venta y expropiación de tierras, y la realización de obras públicas; y en forma indirecta, mediante la sanción de normativas orientadas a definir los usos del espacio, tales como la reglamentación de las actividades y del tipo de edificación permitido por área, la restricción de la apertura de calles de acuerdo a un criterio de utilidad pública, así como la regulación de los contratos y concesiones otorgados a las empresas de obras públicas y transportes.

Cabe aclarar que la dirigencia local presentaba características muy diferentes respecto de las elites de origen colonial representativas de otras ciudades argentinas. La rápida consolidación de una posición económica sustentada en el desarrollo de la actividad mercantil, complementaria a la inversión en tierras y en empresas agropecuarias, garantizó el acceso a los espacios de representación política municipal de un grupo de comerciantes extranjeros de reciente arribo, que compartía una confianza imperturbable en el libre juego de las fuerzas del mercado como motor del progreso económico.⁹

A partir de las condiciones particulares de la elite rosarina, podemos preguntarnos

⁸ Al respecto, nos parece operativo utilizar el concepto de espacio local, en el sentido expuesto por la sociología urbana de las últimas décadas, esto es: como configuraciones específicas de circunstancias políticas, culturales e históricas, cuya movilidad reside en las modificaciones producidas por la acción de instituciones y grupos sociales. William Flanagan, *Contemporary Urban Sociology*, New York, Cambridge University Press, 1993, pp. 137-166.

Los agentes aquí analizados participan de la caracterización de actores locales realizada por Pedro Pírez, como los «sujetos (individuales o colectivos) cuyo comportamiento se determina en función de una lógica local y/o su comportamiento determina los procesos locales». P. Pírez, «Actores sociales y gestión de la ciudad», en:

Ciudades, N° 28, Red Nacional de Investigación Urbana, México, octubre-diciembre, 1995, pp. 8-14.

⁹ Michael Johns distingue en la «burguesía rosarina», la presencia de «un ineducado gusto estético y una ligera preocupación por el estilo y la alta cultura». M. Johns, *The production of primacy in Latin America. An inquiry into the urbanization on Argentina (1870-1930)*, op. cit. Para una caracterización de la elite rosarina: Alicia Megías, *La formación de una elite de notables-dirigentes. Rosario, 1860-1890*, Buenos Aires, Biblos, 1996, pp. 64-79 y 183-189; y Carina Silberstein, «Parenti, negociante e dirigente: La prima dirigenza italiana di Rosario (1860-1890)», en: G. Rosoli (comp.), *Identità degli italiani in Argentina*, Roma, Studium, 1993.

de qué manera participó en la construcción de una concepción global de la ciudad y cómo se articularon las lógicas particulares y la lógica pública en la acción municipal, considerando además que, a diferencia de las restantes ciudades argentinas que experimentaron un gran crecimiento entre 1880 y 1910, Rosario no contaba con el acceso a los recursos gubernamentales para la realización de obras públicas.¹⁰

1. Construyendo la ciudad

EL MERCADO INMOBILIARIO ENTRE EL OCHENTA Y EL CENTENARIO

La dinámica del proceso de comercialización de las tierras tuvo gran impacto en la producción del espacio urbano al momento de la consolidación de la función comercial exportadora de Rosario. Durante el último cuarto del siglo XIX, se produjo una rápida valorización de las tierras puestas en mercado debido a la inversión realizada por el gobierno municipal, los capitales extranjeros y los empresarios locales en obras de infraestructura localizadas en los núcleos de desarrollo económico asociados a la exportación del cereal santafesino y en las expectativas de desarrollo de la economía de la ciudad puerto.¹¹

Durante la década del ochenta, la inversión financiera con riesgo inmobiliario constituyó la actividad principal del sector, alentada por la expansión sostenida del mercado de tierras y del crédito con garantía hipotecaria que favoreció el incremento de la comercialización de terrenos de gran superficie y la multiplicación de operaciones especulativas que elevaron los precios medios. Este proceso fue posible a partir del aumento del stock de terrenos urbanos debido a la disminución de las restricciones jurídicas para la compraventa de tierras, la venta de tierras públicas, la instalación del tranvía de tracción a sangre y la realización de obras públicas de infraestructura en la sección central.¹²

Sólo en la sección central, la concurrencia de un alto número de compradores y vendedores promovió el funcionamiento de un mercado competitivo. Fuera del límite

¹⁰ Al respecto, es interesante el planteo de Logan y Moloch (1987) sobre el trabajo conjunto de agentes políticos y económicos locales a la manera de una «máquina de crecimiento» orientada a incrementar las rentas agregadas. Véase William Flanagan, op. cit., pp. 142-145.

Sobre el carácter de las relaciones entre estado municipal y agentes privados: Jorge Hardoy y Margarita Gutman, *Impacto de la Urbanización en los centros históricos de Iberoamérica. Tendencias y perspectivas*, Madrid, Mapfre, 1992; y Nora Clichevsky, *Construcción y Administración de la ciudad latinoamericana*, Buenos Aires, GEL, 1990.

¹¹ Una caracterización del mercado inmobiliario local durante la década del ochenta en: N. Lanciotti, *Un mercado inmobiliario en formación. Rosario en la década del ochenta*, ponencia presentada en las VII Jornadas Interescuelas de Historia, Neuquén, setiembre, 1999.

¹² Sobre la dinámica del mercado de tierras en la Argentina del siglo XIX, véase Roberto Cortés Conde, *El Progreso Argentino. 1880-1914*, Buenos Aires, Sudamericana, 1979, pp. 149-188. Sobre el mercado inmobiliario en la ciudad de Buenos Aires, véase Charles Sargent, *The Spatial Evolution of Greater Buenos Aires, Argentina 1870-1930*, Tempe, Center for Latin American Studies- Arizona State University, 1974, pp. 29-41 y 76-89; James Scobie, *Buenos Aires, del centro a los barrios. 1870-1910*, Buenos Aires, Solar, 1977, pp. 205-266; y Oscar Yujnovsky, «Políticas de vivienda en la ciudad de Buenos Aires 1880-1914», en: *Desarrollo Económico*, N° 54, Buenos Aires, IDES, 1974, pp. 327-372. Sobre la ciudad de Mar del Plata, puede consultarse la ponencia de Mónica Bartolucci, *La gran oportunidad del acceso a la propiedad urbana. El juego de los actores en la Mar del Plata de 1910*, presentada en las VII Jornadas Interescuelas de Historia, Neuquén, 1999.

de los bulevares, los precios eran fijados por una oferta oligopólica controlada por grandes propietarios, agentes inmobiliarios locales y empresas ferroviarias de capital extranjero, determinando un mercado limitado donde el acceso a la información y el manejo de la certidumbre se concentraba en manos de los representantes de las compañías de ferrocarriles y de un grupo de agentes económicos locales, vinculados entre sí por relaciones profesionales y parentales, que operaban activamente en el espacio político municipal.¹³

En los años posteriores a la crisis de 1890, la restricción del crédito inmobiliario y el aumento de la iliquidez produjeron la retracción de la compraventa de propiedades y la disminución de los precios de la tierra. Paralelamente, se incrementaba la rentabilidad del arrendamiento a causa de la disminución de los costos de construcción por la devaluación monetaria y el aumento de la demanda de locación ejercida por los inmigrantes llegados a la ciudad.¹⁴

El auge de la inversión en la producción de viviendas de alquiler se mantuvo hasta principios del nuevo siglo, cuando la nueva fase expansiva posibilitó la reactivación de la compraventa de propiedades, particularmente de terrenos suburbanos con destino a vivienda familiar. Entre 1903 y 1911, se desarrolló la comercialización de lotes en mensualidades, situados en áreas carentes de servicios urbanos de infraestructura fuera de la primer ronda de bulevares, conectadas con el área central mediante el tranvía eléctrico (1906).

La evolución de los precios de la tierra por sección censal permite identificar la valorización progresiva de los terrenos localizados entre la primer ronda de bulevares y el distrito central de negocios (sección primera y algunas manzanas de las secciones segunda y tercera), área que tenía las mejores condiciones de acceso a los medios de transporte urbano y a los servicios comerciales y financieros, además de contar con casi todas sus calles pavimentadas, agua corriente, alumbrado público, limpieza, y a partir de 1900, cloacas.

En este caso, la renta del suelo comprendía, además del valor relativo a su localización, el beneficio producido por las inversiones públicas y privadas en obras de infraestructura. Las inversiones inmobiliarias tenían alta rentabilidad por metro cuadrado en dicha sección, lo que definió el tipo y la densidad de edificación predominante: mientras en el resto de la ciudad, la edificación era baja y con trama abierta, en el casco céntrico la edificación era densa y los lotes tenían menores dimensiones.¹⁵

¹³ Ver N. Lanciotti, *Un mercado inmobiliario en formación...*, op. cit.

¹⁴ Entre 1887 y 1895, la tasa de crecimiento demográfico fue la mayor del período estudiado, alcanzando 10,6% anual.

¹⁵ El Reglamento de Edificación de 1890 fijó la altura máxima en 16 metros en las calles de hasta diez metros de ancho, permitiendo que la construcción se extendiera en altura en el centro de la ciudad, donde las calles eran muy angostas, lo que constituía una regulación directa del uso del terreno orientado a la maximización de la renta. El ancho de calles permitido era mayor a medida que los terrenos estaban más alejados del centro. «Reglamento de Edificación»,

Municipalidad de Rosario, *Digesto Municipal. Ordenanzas, acuerdos, Reglamentos, Contratos, etc. años 1890/1891*, Imp. Litografía y Encuadernación de J. Peuser, Rosario, 1893.

Una síntesis de las teorías de la renta urbana puede consultarse en Harry Richardson, op. cit., pp. 51-85. Sobre la renta de puja y la asignación de los usos del suelo urbano en ciudades monocéntricas, véase John Mac Donald, op. cit., pp. 85-98; y Arthur O'Sullivan, op. cit., pp. 191-232. Sobre las rentas urbanas como producto de la valorización del capital según su localización, véase Christian Topalov, *Ganancias y rentas urbanas. Elementos teóricos*, Madrid, Siglo XXI, 1984.

En los terrenos situados en los alrededores de los núcleos de actividad comercial e industrial de las secciones tercera y quinta, a la renta de localización generada por su proximidad con las redes de transporte, se agregaba el beneficio producido por la inversión privada en el establecimiento de vías férreas y de embarcaderos y muelles.

Por el contrario, los terrenos situados al sur de la primer ronda de bulevares en la segunda y cuarta sección, no recibieron inversiones privadas de importancia hasta 1900, de manera que su valorización fue particularmente promovida por la inversión municipal (Proyecto Parque Independencia, instalación de hospitales, asilos y cementerios, construcción del Matadero Municipal). Los planes de urbanización de las empresas inmobiliarias aparecieron años más tarde, precediendo a la venta de lotes en mensualidades.

LAS INVERSIONES EN OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS

A partir de mediados de los ochenta, Rosario recibió una importante inversión en obras y servicios de infraestructura por parte de empresarios locales, empresas de capital extranjero y gobierno municipal. No obstante, los efectos de la crisis de 1890 moderaron las expectativas de crecimiento económico alentadas durante la década anterior.

El flujo de inversiones se retrajo durante los noventa, reanudándose paulatinamente en los albores del nuevo siglo, cuando las obras públicas volvieron a ocupar un lugar primordial en la agenda municipal. Paralelamente, la concentración de las empresas de ferrocarriles y de las casas exportadoras en la capital del país profundizó la desventaja relativa de la ciudad de Rosario por su distancia con los centros de decisión gubernamental.

De acuerdo al estudio de Regalsky, tanto el segundo como el tercer ciclo de inversiones extranjeras en la Argentina (1881-1890/1903-1913) se caracterizaron por el predominio de las inversiones inglesas en ferrocarriles y empréstitos públicos; aunque en el tercer ciclo, los empréstitos se reanudaron tardíamente (1907) y disminuyeron su participación sobre el total de inversiones. Asimismo, la proporción del capital inglés en el total de inversiones extranjeras en el país disminuyó del 84% al 56% entre 1891 y 1913, en tanto que aumentaban las inversiones provenientes de otros países europeos.¹⁶

En la ciudad de Rosario, los empresarios locales que habían invertido en el sector ferroviario durante las décadas del setenta y del ochenta, se retiraron a partir de los noventa. Luego de la fusión del Ferrocarril Central Argentino (FCCA) y el Ferrocarril Buenos Aires y Rosario (FCBAyR), la absorción del Ferrocarril Oeste Santafecino (FCOS) de Carlos Casado por parte de FCBAyR y la adquisición de todos los ramales de la provincia de Santa Fe por la Compañía Francesa de Ferrocarriles, todas las compañías que operaban en la región eran propiedad de los grupos inversores extranjeros. Por

¹⁶ Andrés Regalsky, *Las inversiones extranjeras en la Argentina*, Buenos Aires, CEAL, 1986.

otra parte, los acuerdos concertados entre éstos determinaron el desplazamiento de Rosario como cabecera del sistema a favor de Buenos Aires; no obstante, Rosario aún continuó siendo el núcleo convergente de las redes de la región pampeana hacia el norte.

Al igual que Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Paraná, el municipio de Rosario contrató préstamos externos para financiar obras públicas durante los años ochenta. Tres empréstitos fueron contratados con Samuel Hale & Cía. El primero de \$1.000.000 oro (1887) estaba originalmente destinado al rescate de bonos internos, al pago de deudas municipales y a la edificación del palacio municipal. No obstante, sólo un 50% de los fondos se aplicaron a los primeros dos ítem, el resto se utilizó para afrontar los gastos producidos por la epidemia de cólera de 1887. Este empréstito fue cancelado en su totalidad.

El segundo empréstito (1887) alcanzó \$5.000.000 oro y estaba destinado a las obras de adoquinado contratadas con Canals. Sólo se alcanzó a utilizar la cuarta parte de dicha suma, depositada en el Banco Provincial de Santa Fe, dado que en 1890, el banco inmovilizó el saldo de la cuenta de municipalidad y el gobierno provincial no devolvió parte alguna hasta diecisiete años después. El último empréstito de \$1.500.000 oro (1889) depositado en el Banco de Londres, debía aplicarse a las obras de macadam contratadas con José Carbonell. La primer y tercer cuota fueron aplicadas a ese fin, la segunda se utilizó para pagar los servicios del segundo empréstito.¹⁷

Durante la década del noventa, la municipalidad suspendió los pagos del segundo y tercer empréstito hasta que se formalizara una negociación con los acreedores externos. Dicha negociación, delegada por el Concejo en Santiago Pinasco, se inició en el año 1899. Al año siguiente, se aprobó un convenio con los acreedores que fijaba la emisión de nuevos títulos nacionales en reemplazo de los anteriores bonos municipales, una quita en el capital, la disminución del interés y la suspensión de las amortizaciones por diez años.¹⁸

En la primera década del novecientos, la municipalidad no sólo no contrató nuevos empréstitos externos, sino que debió cumplir con los pagos del convenio de 1900, que estipulaba sumas progresivamente mayores –\$457.893 c/l anuales hasta 1904; \$578.410 c/l en 1905; \$699.309 c/l en 1906 y \$1.261.360 c/l en 1910–, lo cual conspiraba contra el emprendimiento de obras públicas de magnitud. La complicada situación de las finanzas municipales mejoró moderadamente a partir de 1907, cuando el gobierno provincial se hizo cargo del 50% de la deuda del Banco Provincial con el municipio por el saldo del empréstito del adoquinado y garantizó el resto.¹⁹

¹⁷ Municipalidad de Rosario, *Memoria presentada al HCM por el Intendente Gabriel Carrasco, año 1890*, Imp. Olive, Rosario, 1891, pp. 5-11.

¹⁸ Sobre la renegociación de los títulos municipales durante el período: Carlos Marichal, *Historia de la deuda externa de América Latina*, México, Alianza Editorial Mexicana, 1988, pp. 184-197.

¹⁹ En 1895, el gobierno provincial había reconocido el derecho al

cobro del saldo del empréstito de \$ oro 5.000.000 por parte de la Municipalidad de Rosario, pero no dispuso su pago sino hasta 1907. Respecto al convenio firmado entre la municipalidad y el gobierno de la provincia, así como a la previsión de pagos de los títulos de la deuda municipal consolidada, véase *Memoria presentada al H.C.M. por el Intendente Nicasio Vila, años 1906-1908*, Rosario, Talleres de la República, 1909, pp. XX-XXIII.

Hacia 1910, coexistían dos sistemas de alumbrado: el alumbrado público a gas hidrógeno, provisto por la Sociedad Argentina de Luz y Calefacción, cuyo accionista mayoritario era Antonio Santa María y el alumbrado eléctrico contratado inicialmente con la Compañía de Electricidad del Río de la Plata Limitada (luego, The Rosario Electric Light Company), perteneciente al grupo Morris, propietario además de las empresas de cloacas y aguas corrientes. En dicho año, la concesión del alumbrado eléctrico pasó a manos de una compañía del holding belga SOFINA, la Societé d'électricité del Rosario (SER).²⁰

Desde 1886, la ciudad contaba con el servicio de teléfonos suministrado por la Compañía Unión Telefónica del Río de la Plata. The Rosario Water Work Company Limited administraba el servicio de aguas corrientes desde 1887, en tanto que el sistema de cloacas se libró en 1899, cuando se resolvieron los conflictos entre la empresa contratista The Rosario City Improvements Company Ltd (luego The Rosario Drainage Company Limited) y la municipalidad de Rosario.²¹

Las obras de pavimentación de calles habían comenzado en los años ochenta, y su realización estuvo a cargo de sucesivos empresarios locales (F. Perrone, J. Canals, J. Carbonell, E. Astengo). Luego de la crisis financiera, la municipalidad no pudo disponer del saldo del empréstito solicitado a Samuel Hale y Cía para financiar estas obras, que estaba depositado en el Banco Provincial, por lo que las obras debieron suspenderse hasta 1893. A partir de ese momento, y como consecuencia de las denuncias sobre irregularidades en la contratación del adoquinado con Juan Canals y la ausencia del control municipal sobre los fondos del empréstito destinados a tal fin, se implementó la licitación pública de las obras; definición que no logró evitar nuevas controversias.²²

En 1905, la Comisión de Obras Públicas de la Municipalidad rechazó por su excesivo costo, dos propuestas presentadas para adoquinar en madera las calles céntricas, atendiendo a una presentación de los vecinos afectados por la obra, a lo cual se opuso el concejal Pesenti en los siguientes términos: «La Municipalidad no debe erigirse en árbitro de intereses particulares ni fijar a nadie que contrate con ella la tasa de ganancia. Solamente en el caso de que no fuera ganancia sino explotación se podría anular una licitación; por el motivo de alta moralidad; pero en mi sentir este caso no es ese». La sesión terminó con la aceptación del precio propuesto por el contratista.²³

²⁰ Sobre las empresas del grupo Morris: Charles Jones, Linda Jones y Robert Greenhill, «Public Utility Companies», en: Platt D.C.M., *Business Imperialism 1840-1930. An inquiry based on British experience in Latin America*. Oxford University Press, 1977, pp. 83-85.

²¹ En 1890, The Rosario City Improvements Company Ltd había finalizado la primera etapa de construcción del sistema de cloacas; no obstante, la inspección municipal detectó serias deficiencias constructivas por lo que las obras no fueron recibidas hasta 1899. Cf. Municipalidad de Rosario, *Antecedentes relativos a las Obras de Cloacas y Desagües de esta Ciudad*, Rosario, Librería y Papelería

Italo-Suiza, 1895.

²² El 75% del monto total del empréstito estaba depositado en el Banco Provincial al momento de la crisis. Las irregularidades en la contratación del adoquinado con Canals y la sospechosa intervención del Banco Provincial fueron denunciadas por el Diario *El Municipio* una década más tarde, con motivo de la renegociación de la deuda en 1899.

²³ Acta N° 1442 del 28/03/1905, *Libro de Actas de Concejo Deliberante*, Municipalidad del Rosario de Santa Fe, Archivo del Concejo Deliberante.

En un primer momento, la municipalidad contribuía con el 25% del costo del adoquinado, la provincia con 25% y los propietarios con el 50% restante, pero desde 1900 se estipuló un mayor porcentaje a cargo de los frentistas, que continuó incrementándose hasta cubrir la totalidad del costo del adoquinado. Hacia finales de la década, la municipalidad fijaba la contribución de cada sector según la utilidad pública de las calles a pavimentar. La pavimentación de los accesos a la ciudad o de los caminos que condujeran a instituciones públicas situadas en manzanas no urbanizadas, era costeadada por municipalidad, mientras que las calles abiertas en zonas no urbanizadas cuya utilización no implicara un beneficio público eran costeadas por los propietarios.²⁴

La municipalidad se encargaba de la recolección y transporte de residuos, cuyo volumen creciente impuso la evaluación de sistemas alternativos al depósito de basuras en los suburbios, como ser la incineración de los residuos. Al momento de definir los términos de la licitación (1908), se manifestaron dos posiciones. El intendente Vila consideraba que el servicio de recolección de basuras era una necesidad social de la cual la municipalidad era responsable y sólo se debía privatizar la incineración de los residuos, sujeta posteriormente a la inspección municipal. Por su parte, el Concejo, se opuso a esta modificación y resolvió privatizar tanto la recolección como la incineración de residuos. Luego del fracaso de sucesivos llamados a licitación, en el año 1913 se contrató con la firma Risso y Giavi, la construcción de una usina eléctrica y hornos crematorios, la recolección y el transporte de residuos.

El transporte urbano se había expandido en forma más equilibrada desde la instalación del tranvía eléctrico en 1908, que comunicaba prácticamente a todos los barrios del municipio, aun los más alejados. El anterior sistema de tranvías de tracción a sangre, era administrado por cinco empresas, Tranway Ciudad del Rosario, Tranway Anglo-Argentino, Tranway Rosarino del Norte, Tranway del Saladillo y Tranways del Oeste. Sólo el Tranway Anglo Argentino era de capital inglés, las empresas restantes eran locales.

La concesión del servicio de tranvías eléctricos no estuvo exenta de conflictos. En 1901, las empresas de tracción a sangre, que no habían invertido en el sistema por más de una década, presionaron al Concejo Deliberante para demorar la aprobación del Proyecto Robinson de electrificación del tranvía presentado por la Comisión de Obras Públicas, a fin de que el Tranway Anglo Argentino y el Rosarino del Norte elaboraran sus propuestas. La alocución del concejal Jacinto Fernández rechazando

²⁴ En 1881, la Municipalidad aportaba el 25% del costo de la Obra; los propietarios de las fincas, el 50% -y la Provincia, el 25% restante-. En 1900, los propietarios debían abonar la tercera parte del afirmado y la municipalidad costeara la tercera parte restante. Además, donde hubiera tranways, la empresa pagaría un tercio del adoquinado. Desde 1903, la municipalidad pagó el 20% y los frentistas, el 80% restante; aunque tres años más tarde, se fijó que estos costearan el 100% de las obras. En 1908, una nueva ordenanza modificó los

montos: los propietarios pagarían el 45% del costo del afirmado y la Municipalidad el 10% restante de acuerdo a lo establecido por la Ley de afirmados de la Provincia. Municipalidad de Rosario, *Compendio de Digestos Municipales años 1862/1889*; Rosario, 1898; *Digesto Municipal. Ordenanzas, acuerdos, Reglamentos, Contratos, etc.*, años 1890/1891, 1892/1895, 1896/1897, 1898/1900, 1901/1903, 1904/1905, 1906/1907, 1908/1910.

dicho Proyecto no fue suficiente: las empresas locales no tenían el respaldo financiero que sustentara la inversión requerida por las obras; sin embargo, lograron posponer la electrificación hasta un incierto llamado a licitación.²⁵

Finalmente en 1905, la Municipalidad de Rosario otorgó la concesión para la instalación y explotación del tranvía eléctrico a un grupo belga –perteneciente a SOFINA– formado por las Compañías Anversoise de Tranways et d’Enterprises Electriques de Amberes, Mutuelle de tramways y Banco Comptoir de la Bourse, determinando el definitivo desplazamiento de las antiguas empresas de tranways por el tranvía eléctrico.

Las obras del puerto fueron contratadas inicialmente con Juan Canals, empresario español residente en la ciudad de Rosario, con intereses en el negocio inmobiliario y la construcción. A partir de la quiebra del contratista, se rescindió el contrato en 1892 quedando las obras suspendidas. Diez años después, el gobierno nacional llamó a licitación, adjudicando la concesión a las empresas francesas Hersent et fils y Schneider y Cía que formaron la Sociedad Puerto del Rosario, para la construcción del puerto y la explotación exclusiva de los servicios de embarque y desembarque en la región.²⁶

A modo de balance sobre la evolución de las inversiones en obras y servicios públicos de infraestructura en la ciudad de Rosario durante el período 1880-1910, nos permitimos caracterizar brevemente dos momentos cuya inflexión se sitúa en la crisis de 1890.

En el primer momento, una multiplicidad de actores contribuyó a producir la ciudad en condiciones económicas relativamente más competitivas. La municipalidad asumió la inversión en obras de pavimentación, nivelación de barrancas, limpieza y recolección de residuos, apertura de nuevas calles y desmonte de zonas sin deslindar; los empresarios locales suministraron el servicio de alumbrado a gas e invirtieron en el sistema de transporte (tranways, ferrocarril y puerto), mientras que las empresas de capital británico controlaban las empresas proveedoras de aguas corrientes, cloacas, alumbrado eléctrico, teléfonos y las empresas ferroviarias.

La interrupción del flujo de inversiones extranjeras en nuestro país a consecuencia de la crisis de 1890, produjo la restricción del crédito y afectó seriamente a los sectores económicos asociados a la construcción de obras públicas de gran capital; en este caso, aquellos agentes vinculados a la construcción de las obras del puerto, adoquinado y sistema de transportes, como Juan Canals, Nicasio Vila, Ventura Brignardello y Domingo Barraco y Machain & Cía, entre otros.

Un segundo momento se inauguró entonces, en el cual se afirmó la explotación monopólica de los servicios públicos y paralelamente, la función mediadora de la municipalidad en los conflictos entre los intereses privados, además de la transfe-

²⁵ Acta Nº 1329 del 30/12/1901, *Libro de Actas de Concejo Deliberante*, Municipalidad del Rosario de Santa Fe, Archivo del Concejo Deliberante.

²⁶ Sobre la concesión del puerto de Rosario: Silvia Lazzaro, *Estado, capital extranjero y sistema portuario/1*, Buenos Aires, CEAL, 1992, pp. 53-79.

rencia al sector privado de los costos de pavimentación como consecuencia de la interrupción del crédito externo y la privatización del servicio de limpieza y recolección de residuos.

Las empresas de capital extranjero consolidaron su posición, asumiendo el control de todas las empresas de transporte –tranvías y ferrocarriles– además de obtener las concesiones de los restantes servicios públicos como alumbrado, aguas corrientes, cloacas, teléfonos y puerto. Asimismo, se produjo un desplazamiento del capital inglés a favor de los capitales franceses y belgas en la explotación de los servicios portuarios, el transporte urbano y la electricidad. Por su parte, el empresariado local redujo sustancialmente su participación en las inversiones: hacia 1910, la Empresa del Gas de la familia Santa María era la única empresa local de magnitud en el sector.

Culminaba así, un período en el que el país podría haber desarrollado sistemas urbanos más integrados y balanceados, a partir de la consolidación de polos de crecimiento industrial descentralizados y nuevas ciudades capitales.²⁷

2. Asignación de los recursos públicos

LAS OBRAS PÚBLICAS EN EL PRESUPUESTO MUNICIPAL

Sobre la base de los datos proporcionados por los presupuestos de gastos aprobados anualmente por el Concejo Deliberante, hemos reconstruido la evolución del presupuesto municipal y la participación de las inversiones en obras y servicios públicos sobre el total de gastos durante el período estudiado.²⁸ Dichas variables son representadas en los gráficos 1 y 2 al final del artículo.

Respecto a la evolución del presupuesto municipal, observamos un incremento acelerado a comienzos del período: entre 1886 y 1889 aumentó un 465%. En 1890-1892 se mantuvo estable y luego decreció hasta alcanzar el mínimo en 1895. A partir de entonces, el gasto municipal recuperó la tendencia creciente hasta finales del período, de manera que en 1914, era 49 veces mayor al de 1880.

En comparación con otras ciudades, el presupuesto de Rosario experimentó el mayor crecimiento del país: entre 1895 y 1914 aumentó 465%. Para el mismo período,

²⁷ La primacía de la ciudad de Buenos Aires en el sistema urbano nacional era indiscutible. Además de constituir la aglomeración más grande del país, la proporción de su población sobre el total creció del 20 al 27 % mientras su participación en la población urbana total se mantuvo entre el 48 y 47 % entre 1895 y 1914. Véase Jorge E. Hardoy y M. Gutman, *Buenos Aires*, op. cit., pp. 118.

Por otra parte, la consideración realizada por Juan Alvarez sobre la tarifa parabólica y la proximidad al gobierno nacional como factores determinantes de una localización industrial frustrada en la ciudad de Rosario, ha sido recuperada por Michael Johns en: «The Urbanisation of a Secondary City: The Case of Rosario,

Argentina, 1870-1920», *Journal of Latin American Studies*, Nº 23, Gran Bretaña, pp. 489-513; y por Fernando Rocchi, quien subrayó la incidencia de una economía a escala favorable a Buenos Aires. F. Rocchi, «La armonía de los opuestos: industria, importaciones y la construcción urbana de Buenos Aires en el período 1880-1920», en: *Entrepassados*, Nº 7, Buenos Aires, 1994, pp. 43-66.

²⁸ Si bien contamos con la información sobre los montos del presupuesto anual de gastos desde 1880, sólo poseemos los datos desagregados por rubro en 1886-1898 y 1905-1911, de manera que el análisis de ambas variables se hará sobre la base de los datos correspondientes a dichos años.

el presupuesto de Capital Federal aumentaba 348% y el de La Plata, 104%. Aun cuando era el segundo presupuesto del país, la diferencia con Buenos Aires resultaba significativa, puesto que representaba el 10% del presupuesto de la Capital Federal.²⁹

A fin de determinar la evolución de la inversión municipal en obras públicas, hemos agrupado en el rubro Obras y Servicios Públicos los siguientes ítem, según su denominación en el presupuesto general: obras públicas, paseos públicos, salubridad, asistencia pública, limpieza y maestranza (incluye barrido, riego y limpieza), alumbrado público, apertura de calles y nuevos afirmados.³⁰

De acuerdo al gráfico 2, la participación del rubro de obras y servicios públicos en el presupuesto municipal se incrementó a partir de 1892, donde la inflexión de la curva hacia el alza coincide con la caída del presupuesto. Esta tendencia continuó durante los noventa en los que la participación del rubro sobre el presupuesto creció en forma sostenida e incluso alcanzó el máximo del período estudiado (62.8% en 1898). Dicho incremento no fue sólo un efecto relativo a la disminución del presupuesto municipal, dado que a partir de 1895, también aumentó el monto absoluto del gasto presupuestado en obras y servicios públicos.

Respecto al paradójico aumento de la inversión municipal en obras y servicios públicos durante un período de recesión económica, podríamos conjeturar que dicha tendencia representaba el cumplimiento de compromisos previamente asumidos en condiciones de acceso al crédito externo. Sin embargo, la única obra programada que se continuó después de la crisis fue el palacio municipal. Además, tal como hemos examinado anteriormente, los empréstitos externos contratados entre 1887 y 1889, se orientaron mayormente a las obras de adoquinado, ítem que no recibió partidas presupuestarias durante la década del noventa.³¹

Contrariamente a lo sucedido con el adoquinado, los restantes componentes del rubro de obras y servicios, vieron incrementadas sus partidas anuales. Si recordamos que no se contrataron nuevos empréstitos hasta finales del período y que además sólo una mínima parte del financiamiento externo fue aplicado a obras de infraestructura y servicios, utilizándose mayoritariamente para cancelar deudas anteriores, podemos desestimar la incidencia de la interrupción del crédito externo en la evolución de la inversión municipal en obras públicas, con la mencionada excepción del adoquinado que reapareció en el presupuesto con posterioridad a 1900.

Nos inclinamos por considerar que las críticas de la opinión pública liderada por un sector de la dirigencia local sobre la irregular utilización de los fondos para el adoqui-

²⁹ En 1914, el Presupuesto de Capital Federal era de \$ 51.615.400, Córdoba administraba casi dos millones y La Plata, un millón y medio aproximadamente. Al respecto, véase *Tercer Censo Nacional*, República Argentina, Buenos Aires, Talleres Gráficos de L.J. Rosso y Cía, 1916, t. X.

³⁰ Desde 1906, aparece discriminado el ítem «salubridad» –antes incluido en «obras públicas»–, integrando los gastos de aguas

corrientes y alumbrado público. El ítem «alumbrado público» refiere exclusivamente a las ampliaciones del sistema.

³¹ Recordemos que los fondos para la construcción del palacio municipal provenientes del crédito externo, fueron desviados a otros fines; no obstante entre 1890 y 1896, las obras se llevaron a cabo, financiadas por recursos del municipio.

nado, sumada a la preocupación del ejecutivo municipal por resolver los problemas sanitarios en una ciudad con altos índices de mortalidad (51 por mil en 1890) en el marco de la austeridad administrativa impuesta por las restricciones presupuestarias, parecen haber reorientado la inversión pública hacia el área salud durante los años noventa, postergando la realización de otras obras con la expectativa de reiniciarlas cuando la economía se reactivara.

En efecto, a partir de 1905, cuando se reanuda la tendencia creciente del presupuesto, el rubro obras y servicios públicos estabilizó su participación entre el 40 y 50% del total del presupuesto, lo cual significa que la inversión municipal en el sector se duplicó entre 1905 y 1911.

A lo largo del período estudiado, la participación de la inversión municipal en obras y servicios públicos sobre el total del gasto creció desde un 30,7% (1886) hasta el 51,3% (1911), transformándose en el concepto más importante del presupuesto. La evaluación de su crecimiento en términos absolutos resulta más impactante: la inversión aumentó aproximadamente 26 veces durante dicho período.

ADQUISICIÓN DE TIERRAS: TRADICIÓN, PRÁCTICAS Y REGLAMENTACIONES.

Cuando el intendente Nicasio Vila presentó las memorias de su gestión (1906-1908) ante el Concejo Deliberante, adjuntó un plano del municipio donde constaban los terrenos adquiridos. Una década atrás, la compra de tierras había constituido una operación muy cuestionada que ningún intendente hubiera exhibido como ejemplo de gestión positiva en tanto austeridad. Sin embargo, en las proximidades del Centenario de la revolución, la municipalidad había promovido numerosas inversiones en áreas suburbanas escasamente pobladas, a partir de la compra de terrenos para uso público, destinados a calles, paseos, plazas, parques y al establecimiento de instituciones sanitarias, en una acción claramente influenciada por los planteos higienistas de finales del siglo.

Durante la década del ochenta, la municipalidad había comprado a precios de mercado grandes superficies de terrenos para apertura de calles en las áreas adyacentes a las estaciones ferroviarias y en el sudoeste de la ciudad (cuarta sección) con vistas a la construcción de un parque municipal.³² Las sucesivas adquisiciones promovieron la urbanización de dicha sección, en cuyos terrenos de bajos precios se alternaban las quintas hortícolas, con el cultivo de alfalfa y maíz. Estos terrenos que no habían sido aún objeto de la especulación de los propietarios de tierras y operadores inmobiliarios, fueron ocupados progresivamente por italianos de reciente arribo y

³² La información sobre las compras de tierras municipales proviene del *Archivo de Protocolos Notariales*, Colegio de Escribanos de la Pcia. de Santa Fe, 2º Circunscripción, Protocolo del Escribano Andrés González del Solar, años 1887-1890, *Compendio de Digestos Municipales 1862/1889, 1890/1891, Digesto Municipal 1892/1895*, y Legajo 22815, *Compras de Municipalidad de Rosario*, Archivo

Torriglia, Instituto de Investigaciones, Facultad de Humanidad y Artes, UNR.

³³ Los terrenos destinados al cultivo de maíz y alfalfa y a la horticultura ocupaban el 66% de la superficie de la cuarta sección en 1910, en la cual residía el 48% de los agricultores italianos de acuerdo a los datos del *Tercer Censo Municipal* de la ciudad de Rosario.

argentinos, en su mayoría agricultores.³³

En este caso, la valorización de estas tierras luego de que el proyecto Parque Independencia se hiciera público, fue un efecto derivado de la política municipal que había concebido a la plaza Independencia como vértice del triángulo urbano, cuya base opuesta se dibujaba sobre la costa del río Paraná, siendo sus extremos las estaciones del Ferrocarril Central Argentino y del Ferrocarril Oeste Santafesino, comunicadas con el vértice a través de la primera ronda de bulevares.³⁴

A mediados de los noventa, la ausencia de control sobre el territorio comprendido en los límites del municipio era tal, que el Departamento de Obras Públicas no contaba con un registro confiable de los propietarios de terrenos, lo que obstaculizaba el cobro del impuesto del adoquinado. Un decreto de 1895 apuntó a corregir esta situación, ordenando la revisión de los terrenos baldíos de la ciudad e intimando a los propietarios a regularizar su situación.

La apertura de calles tampoco estaba reglamentada, de hecho, la presentación de los planes de trazado no incluía planos. En 1892 el Concejo Deliberante aprobó un decreto cuya ambigüedad permitía la contratación directa tanto como la licitación de estas obras. Frecuentemente, las resoluciones sancionadas por el Concejo expresaban el enfrentamiento entre distintas visiones acerca de la facultad del gobierno municipal para intervenir en el espacio urbano en un momento en el cual, el rol de la municipalidad como representante del interés público, así como el marco jurídico que debía fundamentarlo, estaban en formación.

Era práctica habitual que la municipalidad aceptara sin escriturar, las tierras cedidas por empresas o particulares, lo que provocó nuevos litigios en la medida en que los sucesores de los donantes desconocían los compromisos adquiridos por éstos. Al respecto, resulta significativo el debate surgido en el Concejo en 1898, en tanto expresa la tensión entre intereses públicos y privados, así como la política resultante de circunstanciales acuerdos.

En la sesión del 20 de diciembre, los concejales Bustos, Schiffner, Grandoli y Dabat presentaron un proyecto referido a la apertura y delineación de una nueva calle, la Avenida Tiro Federal. En esa oportunidad, el concejal y escribano, Casimiro Coussirat propuso aceptar la donación de la Compañía de Mandatos y Préstamos del Río de la Plata a condición de que ésta escriturara los terrenos a nombre de la municipalidad.

Esta propuesta fue resistida por el concejal Inocencio Bustos, aduciendo que la municipalidad «no tiene títulos sobre ninguna de las propiedades donadas para apertura de calles y que esto ocasionaría gastos superfluos», al igual que por Grandoli, quien propuso que la municipalidad aceptara la posesión del terreno, posponiendo

³⁴ En 1894, se colocó el mojón en Plaza Independencia que señalaba el punto de partida para la delineación de los bulevares Argentino y Santafesino.

la exigencia de escriturar para «cuando lo creyera oportuno». Las intervenciones de Bustos y Grandoli distaban de ser desinteresadas, puesto que el primero era escribano de las empresas del grupo Morris en Rosario, entre las cuales se encontraba la compañía mencionada, en tanto que Grandoli tenía una importante deuda hipotecaria con River Plate Trust, Loan and Agency.³⁵

Finalmente, el Concejo aprobó la propuesta de Grandoli de declarar la Av. Tiro Federal como calle pública sin escriturar, además de una minuta de comunicación donde se recomendaba que «todas las donaciones de terreno para calles se hicieran por escritura pública». En este caso, el acuerdo entre los concejales no sólo resultó favorable para la empresa inglesa sino también para otros propietarios de terrenos que habían cedido tierras sin escriturar, entre los cuales se encontraban algunos de los concejales presentes. No obstante, la obligación de escriturar los terrenos se impuso en las posteriores donaciones.³⁶

La intervención municipal en el mercado de tierras se había producido en el momento de mayor valorización de los terrenos urbanos (1886-1889) y en ausencia de un marco jurídico que garantizara la legalidad de las expropiaciones.³⁷ Unos años después, las restricciones presupuestarias derivadas de la crisis produjeron una racionalización de los gastos e inversiones públicas, a partir de lo cual aparecieron las primeras tentativas para sistematizar la adquisición de tierras mediante la reglamentación de las compras y formas de pago de las tierras expropiadas y de la apertura de calles, desde entonces definidas por un criterio de utilidad pública.³⁸

Durante la intendencia de Luis Lamas (1898-1904), se reanudaron las compras de terrenos destinados a obras públicas a la vez que se reglamentaron los criterios para la compra de tierras con el fin de evitar la apertura indiscriminada de calles en zonas despobladas. Cada proyecto de apertura debía elevarse al gobierno provincial para que autorice la expropiación correspondiente, se prohibió abrir calles en terrenos no escriturados previamente por los propietarios y se creó el Impuesto de Apertura de Calles que estipulaba el pago de un derecho de mejora por parte de los propietarios de terrenos adyacentes a nuevas vías de circulación.

Complementariamente, se decretó la eximición de impuestos de línea y edificación a quienes donaren terrenos para apertura y ensanche de calles suburbanas conside-

³⁵ The River Plate Trust, Loan and Agency Company era la empresa madre del grupo británico Morris, propietario además de empresas agropecuarias, de transporte y servicios públicos situadas en la Argentina y Uruguay. Además de dirigir las empresas del grupo, River Plate Trust administraba bonos de deuda, otorgaba préstamos hipotecarios y comercializaba tierras. Sobre esta empresa, véase *The Review of River Plate*, 19/12/1891, y el artículo de Ch. Jones, L. Jones y R. Greenhill, «Public Utility Companies», op. cit.

³⁶ Véase Acta N° 1205 del 20 de diciembre de 1898, Libro de Actas

de Concejo Deliberante, Municipalidad del Rosario de Santa Fe, Archivo del Concejo Deliberante (ACD).

³⁷ Sobre la evolución de los precios de la tierra urbana entre 1880 y 1895: N. Lanciotti, *Un mercado inmobiliario en formación...*, op. cit.

³⁸ Sobre los antecedentes jurídicos de las expropiaciones en Buenos Aires: Adrián Gorelik, *La grilla y el parque. Espacio Público y cultura urbana en Buenos Aires, 1887-1936*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, 1998, pp. 117-119.

radas de interés público, como ser vías de acceso a los hospitales, asilos y cementerios localizados en los suburbios al sur y al oeste de la ciudad y caminos de ingreso a la ciudad. También se dispuso que los convenios celebrados para la compra de tierras fueran ad-referendum de la aprobación del Concejo Deliberante.³⁹

Que la municipalidad se consolidara como representante del interés público y árbitro de intereses particulares, atrajo la solicitud de oportunas exenciones y usufructos por parte de asociaciones civiles, empresas y particulares, cuyo éxito dependía de la posibilidad de influir en el Concejo Deliberante y en el ejecutivo municipal. Al respecto, el caso más representativo del acuerdo entre intereses particulares con acceso a la función pública fue el convenio firmado con las instituciones que ocupaban los terrenos del Parque Independencia en 1901.

A propuesta de la Comisión de Obras Públicas, el Concejo aprobó el usufructo gratuito de 56.400 m² de terreno a favor de la Sociedad Rural y el arrendamiento a un precio mínimo de 224.384 m² a la Sociedad Jockey Club de Rosario. Además se exoneró a ambas instituciones del pago de los impuestos municipales durante los veinte años que duraría el contrato. El intendente Lamas y varios concejales eran miembros de ambas instituciones, por lo que el convenio se aprobó sin discusión.⁴⁰

No siempre la presión de los particulares para obtener un tratamiento excepcional terminaba en un acuerdo, puesto que esto dependía de las posibles alianzas entre los diferentes intereses de los concejales. En cierta oportunidad, el concejal José Arijón solicitó un rápido tratamiento para el proyecto de apertura de calle Gorriti, puesto que la propietaria de los terrenos, Leonor de Torelli, al igual que Arijón, era accionista de la Sociedad Anónima El Arroyito, empresa urbanizadora que gestionaba la comercialización de los terrenos incluidos en la ordenanza. La demora en la aprobación del proyecto causaría inconvenientes a la Señora de Torelli que podría «dejar sin efecto la donación de terrenos hecha por ella», manifestaba Arijón.

Luego de una votación pareja, el Concejo resolvió darle tratamiento reglamentario al proyecto, debiendo ser evaluado por la Comisión de Obras Públicas antes de volver al recinto. En este caso, el concejal Ciro Echesortu, titular de una empresa inmobiliaria competidora de la sociedad anónima de la cual Arijón era accionista, operó en contra del tratamiento diferencial del proyecto.⁴¹

Entre 1907 y 1910, las propiedades municipales se incrementaron por las donaciones recibidas en pago de los deudores del impuesto del adoquinado o a cambio de exenciones impositivas, así como por las numerosas compras contratadas por Vila

³⁹ Municipalidad de Rosario, *Digesto Municipal. Ordenanzas, Decretos, Acuerdos, Reglamentos, Contratos, etc. de la Municipalidad del Rosario, años 1898/1900, 1901-1903, 1904-1905; Memoria presentada al H.C.M. Por el Intendente Luis Lamas, años 1898-1901, Rosario, La Capital, 1901 y Memoria presentada al H.C.M. Por el Intendente Luis Lamas, 1901-1903, Rosario, La Capital, 1904.*

⁴⁰ Roxana Colaneri y Mario Gluck, «La construcción de una imagen de ciudad para Rosario a finales del siglo XIX y principios del siglo XX. El proyecto del Parque Independencia», en: *Anuario de la Escuela de Historia*, N° 17, Rosario, UNR, 1995-1996, pp. 504-508.

⁴¹ Acta N° 1546 del 27/11/1906, Libro de Actas de Concejo Deliberante, Municipalidad del Rosario de Santa Fe, A.C.D.

para la realización de obras públicas en las secciones segunda, cuarta y quinta.⁴²

Nicasio Vila decretó la compra de varios terrenos para plazas sin aprobación del Concejo, lo que motivó las críticas de los municipales y de la prensa local cuestionando la utilidad pública y los precios de la operación, en un contexto de marcada oposición entre Concejo y el Ejecutivo municipal. En tal oportunidad, ante la inquisición del concejal Marcelino Medina, Pedro Tiscornia defendió una operación en Barrio Vila, en los siguientes términos:

«...que era notorio que el barrio NO carecía de plazas, sin embargo de progresar asombrosamente; que así mismo era notorio que el ex intendente Sr. Pinasco había proyectado la construcción de un amplio hospital en ese barrio de la ciudad; que a más, muy pronto, sería necesario establecer allí una dependencia de la Maestranza Municipal para poder hacer en las condiciones requeridas el servicio de limpieza hasta el barrio de Refinería, que se urbanizaba y poblaba rápidamente; que teniendo sin duda en cuenta estas ligeras (sic) consideraciones el D.E. como una medida de alta previsión y conveniencia, suscribió el proyecto de convenio cuya sanción la Comisión de Hacienda se hacía un honor en proponer al Honorable Concejo».⁴³

El proyecto del concejal Tiscornia se aprobó en contra de la opinión de Medina que juzgaba «la adquisición de los terrenos aludidos innecesaria y sumamente onerosa... y reprobando a la vez la forma estipulada para el pago de los intereses, lo exorbitante del 1% de Comisión y otros gastos a cargo de Municipalidad».⁴⁴ Dicha resolución representó entonces, el consenso de la dirigencia local en torno a la acción municipal orientada a promover una ciudad higiénica a partir de la creación de espacios verdes en los barrios.

No se puede soslayar que la política de adquisiciones basada en la multiplicación de los espacios verdes favorecía los intereses de algunos dirigentes locales que operaban en el Concejo. Dos años después de la aprobación del proyecto, la municipalidad compró a los Herederos Tiscornia una importante fracción de terrenos destinada a la ampliación del Parque Independencia.⁴⁵

Sin embargo, los desacuerdos en torno a los criterios que debían regir la gestión urbana no pueden interpretarse como simples conflictos de intereses particulares. En el nuevo siglo, las polémicas entre los concejales comenzaron a definir una confrontación entre dos modelos de ciudad: una ciudad compacta y fundamentalmente

⁴² Refiere a las obras de ensanche del Cementerio El Salvador, la construcción del Hospital del Centenario y del Mercado Público situado en Mitre y Pasco. Municipalidad de Rosario, *Digesto Municipal...*, años 1906/1907 y 1908-1910; *Memoria presentada al H.C.M. por el Intendente Nicasio Vila años 1906-1908*, Rosario, Talleres de la República, 1909.

⁴³ Acta 1612, 22/11/1907, Libro de Actas de Concejo Deliberante,

Municipalidad del Rosario de Santa Fe, A.C.D.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ Véase Municipalidad de Rosario, *Digesto Municipal. Ordenanzas, Decretos, Acuerdos, Reglamentos, Contratos, etc. de la Municipalidad del Rosario, años 1908/1910*, Rosario, La imprenta Inglesa, 1911.

comercial y una ciudad periférica, sembrada de aglomeraciones donde se edificaba un nuevo espacio de sociabilidad, cuyo desarrollo alentaban las empresas urbanizadoras.

Un primer intento por conciliar ambos modelos en una concepción de ciudad homogénea y extensa que integrara la periferia al distrito central, fue encabezado por el intendente Isidro Quiroga (1909-1911), quien encargó al urbanista francés Joseph Bouvard la elaboración de un Plan regulador. Este plan que disponía una compleja red viaria, facilitando la comunicación entre los barrios y el centro, así como la creación de nuevas plazas y parques distribuidos en forma equidistante en el territorio urbano, no fue aprobado por el Concejo Deliberante.⁴⁶

3. Distribución de los recursos públicos

POLÍTICA MUNICIPAL Y DISTRIBUCIÓN DEL ESPACIO

En este punto, nos proponemos sistematizar el nivel de intervención del Municipio en la reglamentación de obras y servicios públicos dirigidas a las distintas secciones de la ciudad, mediante el análisis del número de ordenanzas y decretos sancionados por la Intendencia y el Concejo Deliberante referidos a obras de adoquinado, apertura y desmonte de calles, servicios de alumbrado, cloacas, aguas corrientes y sistema de transporte urbano.⁴⁷

Tal como se observa en la tabla 1 (al final del artículo), la tendencia creciente en el número de intervenciones se produjo a partir de 1887, alcanzando su primer punto máximo en el bienio 1890-1891. Entre 1892 y 1897, las intervenciones se redujeron y a partir de 1898, se produjo un incremento que alcanzó un pico en 1899, fluctuando luego hasta alcanzar un nuevo pico máximo en el bienio 1909-1910. El año 1910, muestra el mayor número de intervenciones absolutas.

Resulta sorprendente que la sección con más intervenciones haya sido la segunda sección y no la primera –que comprendía al distrito central–, mientras que las secciones tercera, cuarta y quinta recibieron una atención equivalente. También se destaca que las intervenciones en la quinta sección se hayan iniciado en 1885, cuando la sección estaba escasamente poblada y el alto número de intervenciones a partir de 1901, comprobación que nos permite relativizar la marginalidad de esta sección en relación al resto de la ciudad, en lo que a política municipal se refiere. Asimismo, el alto número de intervenciones registrado en la cuarta sección marcaría el impacto ejercido por la localización de edificios públicos en el área (casa de aislamiento, cementerio, cárcel) en la realización de obras de urbanización.

⁴⁶ Durante la intendencia de Isidro Quiroga se aprobó la compra de 40.000 m² de terreno para construir un parque en el Barrio Arroyito. *Memoria presentada al H.C.M por el Intendente Municipal Dr. Isidro Quiroga año 1909*, Rosario, Talleres de J. Peuser, 1910, y *Memoria presentada al H.C.M por el Intendente Municipal Dr. Isidro Quiroga año 1910*, Rosario, Talleres de la Biblioteca Argentina, 1911. Sobre

el plan Bouvard, véase Raquel García Ortúzar y Sonia Berjman, *Reflexiones sobre Joseph Bouvard y el paisaje de Rosario en 1910*, UNR Editora, Rosario, 1998.

⁴⁷ Esta propuesta ha sido aplicada al estudio de la ciudad de Buenos por Guillermo Tella en: *Política municipal y espacio urbano (Buenos Aires 1880-1910)*, Buenos Aires, CEAL, 1994.

En cuanto a la calidad de las intervenciones, observamos que sólo en la sección central (S1) predominaron las resoluciones sobre adoquinado, barrido y limpieza (A), denotando una primacía del criterio estético e higiénico, mientras que en el resto, la mayoría de las intervenciones promovió obras de apertura y desmonte de calles (B): el número total de regulaciones sobre apertura de calles prácticamente duplicó a aquellas relativas a pavimentación.

Podemos afirmar que la política municipal fijaba las reglamentaciones de acuerdo a las distintas características del área objeto de la normativa: en las áreas urbanizadas predominó la sanción de reglamentaciones orientadas a la provisión de servicios de pavimentación y limpieza, en tanto que en las áreas suburbanas, predominaron las iniciativas promotoras de obras de urbanización primaria.

Las regulaciones sobre servicios públicos (B) adquirieron continuidad a partir de 1888 y el tipo de distribución de las mismas (mayoría en la columna de ciudad), denota que establecían sus condiciones generales de contratación y prestación: la introducción de estos servicios en los barrios apenas se insinuaba hacia finales del período. Resulta destacable el aumento de regulaciones sobre los servicios de alumbrado, cloacas y aguas corrientes entre 1898-1902, durante la intendencia de Luis Lamas, cuando se acordó la solución del conflicto con The Rosario Drainage Company Limited y se dictaron varias ordenanzas para controlar la provisión del servicio provisto por la Compañía de Electricidad del Río de la Plata.

La evolución de la reglamentación sobre obras y servicios públicos muestra una fluctuación notable durante estos años, aunque entre 1896 y 1910, adquirió una tendencia claramente creciente que coincide con la evolución del presupuesto, la estabilización de la participación del rubro obras públicas e incluso la incorporación de rubros fijos como apertura de calles y nuevos afirmados dentro del presupuesto municipal.

La sanción de normativas aparecía influenciada por la disponibilidad de los recursos públicos en el marco de un sistema tributario en formación, como demuestra el escaso número de sanciones durante los bienios 1893-1894 (período en el cual el presupuesto alcanzó su punto más crítico) y 1907-1908 (crisis económica coyuntural del bienio) y la curva ascendente correspondiente a la recuperación en el bienio 1909-1910. La correlación entre ambas variables es notable cuando comparamos la evolución del número de reglamentaciones sancionadas con la evolución del presupuesto presentada en el gráfico 1.

La reglamentación municipal sobre el servicio de tranvías muestra un patrón similar al identificado para los servicios ya analizados. Entre 1896 y 1910, además del ingreso de la cuarta sección en la red tranviaria, se destaca la importante disminución de las normativas que regulan el sistema (64% respecto al período inmediato anterior), lo que denota el reemplazo del sistema descentralizado de tracción a sangre por el tranvía eléctrico, configurado en un sistema central con ramales a todas las secciones y administrado en condiciones monopólicas.

Los resultados del precedente análisis de la normativa municipal por sección no parecen confluir en una política segregatoria que fijara áreas de atención prioritaria

y áreas marginales. El hecho de que la municipalidad legislara de acuerdo al diferente desarrollo y función de cada una de las secciones, manifiesta que la voluntad pública asumía la gestión del espacio urbano en su globalidad, y no sólo en función de ciertas áreas de privilegio.⁴⁸

Sin embargo, la ausencia de una política de segregación en la reglamentación municipal de las obras públicas no condujo necesariamente a una distribución homogénea de los servicios de infraestructura, dado que dichos servicios se contrataron con empresas privadas de capital extranjero, quienes definían la extensión de sus instalaciones sobre la base del cálculo de su rentabilidad futura.

Al respecto, los sucesivos conflictos entre la Municipalidad de Rosario y las empresas de salubridad se centraron en torno a la calidad y área de cobertura del servicio. En el convenio firmado con la empresa de cloacas en 1899, ésta se había comprometido a corregir las deficiencias constructivas del sistema de acuerdo a las recomendaciones dadas por la inspección municipal, además de acordar las sucesivas extensiones del área cubierta por el sistema de aguas corrientes y cloacas. El incumplimiento de las empresas en lo referido a la ampliación del sistema, motivó nuevos conflictos que terminaron en el otorgamiento de un plazo mayor de concesión a cambio de la realización de nuevas obras en el año 1910.⁴⁹

En definitiva, la intervención municipal en la fiscalización de la producción y de la comercialización de los servicios públicos, el ejercicio de un control tarifario y la regulación de las relaciones entre empresas y usuarios desarrollada a partir de sucesivas reglamentaciones (decretos, resoluciones, ordenanzas y contratos de concesión) no fue suficiente para garantizar la provisión equitativa de los servicios de infraestructura urbana, área controlada por la lógica del mercado.

EL ESTADO MUNICIPAL EN LA GESTIÓN DEL TRAZADO URBANO

En 1868, la municipalidad delineó los límites del damero extendido en el denominado Municipio del Rosario, mediante la proyección de dos bulevares que se interceptaban en la Plaza Independencia. Desde entonces, la ciudad se extendió en la dirección dispuesta por la línea de los bulevares-ejes, sucediéndose distintas denominaciones

⁴⁸ La efectiva implementación de los decretos y ordenanzas municipales, así como las resistencias generadas al respecto, remiten a otros problemas que trascienden los límites de este trabajo.

Sobre los patrones de distribución espacial y segregación social en Buenos Aires: Guy Bourdè, *Buenos Aires: Urbanización e Inmigración*, Buenos Aires, Ed. Huemul, 1977; y J. Scobie, *Buenos Aires del centro a los barrios*, op. cit. La reformulación de las hipótesis de Scobie y Bourdè es abordada por José Moya en *Cousins and Strangers. Spanish Inmigrants in Buenos Aires, 1850-1930*, University of California Press, 1998 y por Guillermo Tella, op. cit.

Entre los escasos trabajos sobre otras ciudades argentinas, puede

consultarse la obra póstuma de J. Scobie, *Secondary cities of Argentina. The Social History of Corrientes, Salta and Mendoza, 1850-1910*, Stanford CA, Stanford University Press, 1988; y, en la misma perspectiva para la ciudad de Córdoba, Mark Suchman, *Mobility and Integration in Urban Argentina. Córdoba in the liberal era*, Austin, University of Texas Press, 1980.

⁴⁹ N. Lanciotti, *Las relaciones entre Gobierno Municipal y Empresas de Servicios Públicos, Rosario 1887-1910. Un estudio de caso*, ponencia presentada en las VIII Jornadas Interescuelas de Historia, Salta, setiembre, 2001.

para los anillos circundantes al distrito central: ciudad, extramuros y suburbios, o primera, segunda y tercera ronda de bulevares.

El concepto de ronda de bulevares expresaba el criterio de zonificación aplicado y remite a una estructuración concéntrica de la ciudad, prefigurando una valoración diferencial de los terrenos fijada en el ancho de las calles públicas (16 varas para las calles comprendidas en la primera ronda de bulevares y 20 varas para las calles externas a ésta).

La categorización del impuesto a la edificación se estableció sobre la base de esta clasificación por rondas, al igual que los permisos de instalación de establecimientos insalubres y el radio permitido para las casas de tolerancia, los cuales se desplazaron sucesivamente hacia la ronda subsiguiente de acuerdo a las ordenanzas municipales de los primeros años del siglo XX.⁵⁰

Durante la década del ochenta, la urbanización del territorio extendido fuera de la primera ronda adquirió un carácter discontinuo y asimétrico determinado por el desarrollo de distintos núcleos de actividades económicas. En el sur de la ciudad se asentaron pequeñas industrias de bienes de consumo (molinos, mataderos, fábricas de productos alimenticios) y los centros de abastecimiento local, mientras que el sudoeste era un área fundamentalmente agrícola, ocupada por quinteros y agricultores, tal como hemos referido anteriormente.

El norte de la ciudad constituyó el área de intersección entre los ferrocarriles y los embarcaderos, donde se localizaron las instalaciones de infraestructura asociadas al comercio de exportación. En los alrededores de los talleres ferroviarios, se concentraron los corralones de materiales y empresas integradas a la industria de la construcción.

En el noroeste, se desarrolló el núcleo de asentamiento industrial más dinámico de la región, orientado a la producción de bienes de consumo para los mercados interno y externo. El emplazamiento de las estaciones del ferrocarril y la concentración de actividades económicas integradas aceleraron la urbanización de las áreas contiguas a los polos de crecimiento económico situados en el norte y noroeste de la ciudad, así como de la amplia área intermedia entre el distrito central y los polos norte y sur, donde progresaron actividades comerciales y manufactureras.

A partir de los noventa, la localización de nuevos edificios públicos impulsó la primaria ocupación del sur y del sudoeste de la ciudad. Las iniciativas municipales para proveer a la ciudad de servicios sanitarios básicos, se desarrollaron especialmente durante las intendencias de Gabriel Carrasco y Alberto Paz (1890-1896). El Hospicio de Huérfanos, el Asilo El Buen Pastor, el Hospital de Caridad, el Hospital Rosario, el Asilo de Dementes, construidos en el marco de una política higienista que equiparaba salud y control social, se localizaron en la segunda sección al sur, mientras que

⁵⁰ Hacia 1906, el radio fijado para la instalación de establecimientos insalubres o peligrosos se extendía a partir de la segunda ronda de bulevares.

en la cuarta sección, donde también estaban el cementerio El Salvador y la cárcel, se edificó la Casa de Aislamiento.⁵¹

La concentración de estos servicios urbanos en el sur de la ciudad atrajo a nuevos ramales tranviarios, y en consecuencia, impulsó la urbanización de los terrenos adyacentes a los edificios públicos. La elección del predio donde se construiría el Parque Independencia (en el extremo sudoeste de la cuadrícula delimitada por la primera ronda de bulevares) consolidaría la dirección definida por estas intervenciones.

El Parque Independencia, constituía entonces el instrumento urbanístico que potenciaría la expansión hacia sudoeste. En esta dirección, el proyecto del parque se fundaba en un doble criterio: la utilización de los parques como avanzada de urbanización y la creación de espacios verdes que transformarían a Rosario en una ciudad más bella e higiénica.

Más allá de la extensión automática de la cuadrícula original a las nuevas urbanizaciones, la zonificación primaria en rondas –eficaz a los fines tributarios– y la utilización de los dispositivos señalados para equilibrar el desarrollo urbano, hasta entonces orientado hacia el norte y hacia el oeste, no se ejercieron políticas activas de trazado urbano. En este sentido, la acción municipal se limitó a responder e implementar las iniciativas privadas.

El Departamento de Obras Públicas sólo excepcionalmente confeccionaba los planes de urbanización de nuevos barrios, su función consistía en delimitar la apertura y prolongación de las principales avenidas y los caminos de acceso al municipio. La urbanización de los barrios situados fuera del perímetro delimitado por los bulevares Argentino y Santafecino fue proyectada y desarrollada por las empresas inmobiliarias, en su mayoría, sociedades anónimas integradas por los propietarios de los terrenos comprendidos en el área objeto del proyecto.

Generalmente, cada empresa presentaba el proyecto de trazado urbano a la municipalidad, quien introducía modificaciones relativas a la cantidad de manzanas libres destinadas a plaza pública y al ancho de calles y pasajes. Una vez aprobado el plan, se escrituraban las tierras reservadas para calles y plazas. La gestión del trazado urbano no experimentó transformaciones significativas entre el ochenta y el centenario: los barrios de Eloy Palacios, Fisherton, Echesortu, Victoria, Arrillaga, Arroyito, Saladillo, Tiro Federal, Herwig y Calzada se formaron a partir del loteo de

⁵¹ El desarrollo de instituciones sanitarias, la disección de pantanos, la recolección de residuos, el desmonte y limpieza de zonas insalubres tuvieron resultados positivos en la medida en que la tasa de mortalidad, del 51 por mil en 1890, disminuyó a 30 por mil en 1896 y a 22,6 por mil en 1910. De todos modos, la provisión desigual de los servicios de cloacas y aguas corrientes generó una ciudad con territorios altamente diferenciados entre sí en términos de calidad de vida. La zona comprendida entre Av. Pellegrini, Dorrego y Río Paraná, que contaba con servicio de aguas corrientes y cloacas, tenía una tasa de mortalidad del 14 por mil, mientras que la zona

adyacente al matadero alcanzaba el 50 por mil en 1910. Cf. Gabriel Carrasco, *Los progresos demográficos y sanitarios del Rosario de Santa Fe, 1887/1906*, Buenos Aires, Cía Sudamericana de Billetes de Banco, 1907; Municipalidad de Rosario, *Tercer Censo Municipal del Rosario de Santa Fe*, Rosario, 1910.

Sobre las políticas higienistas en Rosario: Diego Armus, «Enfermedad, ambiente urbano e higiene social. Rosario entre fines del siglo XIX y comienzos del XX», en: *Sectores Populares y Vida Urbana*, Buenos Aires, CLACSO, 1984.

una propiedad única subdividida o de un loteo original al que se sumaron loteos de propiedades vecinas.

Barrio Norte y Barrio Refinería no siguieron este patrón: ambos estaban atravesados por las instalaciones del ferrocarril, de manera que el proceso requirió de la intervención municipal. En estos casos, el trazado oficial se elaboró a partir del existente, producido por sucesivas subdivisiones de terrenos pertenecientes a varios propietarios entre 1887 y 1920.

El Barrio Refinería situado al norte, entre el río y las terminales ferroviarias, era la aglomeración de mano de obra industrial más importante de la ciudad. Tradicionalmente se ha señalado su marginalidad en comparación con otros barrios, puesto que su comunicación con el centro de la ciudad estuvo interrumpida por las vías del ferrocarril hasta la habilitación del paso Celedonio Escalada en 1902. El trazado de calles fue elaborado por el Departamento de Obras Públicas en 1903, cuando el proceso real de urbanización estaba avanzado. En dicha oportunidad, los propietarios realizaron objeciones y el plano definitivo, aprobado en 1910, legitimó los trazados existentes.⁵²

Cada una de las decisiones que tenían alto impacto sobre el trazado urbano fue el resultado de intensos debates en el Concejo Deliberante respecto a los alcances de la intervención estatal, particularmente entre 1905 y 1908. En 1906, un proyecto de apertura de pasajes generó una significativa polémica. El concejal Fierro había propuesto que los pasajes tuvieran cinco metros de ancho, pero la Comisión de Obras Públicas del Concejo Deliberante elevó el ancho a seis metros.

Al respecto, el concejal José Castagnino mocionó que el ancho de los pasajes se elevara a doce metros, a lo cual se oponía Echesortu porque «la Municipalidad no podía imponer el ancho de esos pasajes por cuanto correspondía al propietario el derecho de subdividir su propiedad en la forma que mejor le pareciera». Según Arijón, «la obligación que se pretendía imponer a Fierro era a todas luces atentatoria contra sus derechos careciendo la Municipalidad de atribuciones para legislar sobre el ancho de meros pasajes, que no revestían ciertamente el carácter de vías públicas, en la estricta acepción del concepto».⁵³

La propuesta de Fierro fue finalmente rechazada, redactándose un artículo en el sentido enunciado por Castagnino. Este resultado nos sugiere reconsiderar la acción municipal como el mero resultado de las estrategias de una elite con fuertes intereses en el sector inmobiliario.

La mayoría de los intendentes y concejales rosarinos eran agentes o inversores inmobiliarios. Lamas era rematador, Paz era accionista de una importante empresa urbanizadora y ambos eran además grandes propietarios urbanos, al igual que Vila. Castagnino, Schiffner, Pinasco, Arijón y Echesortu eran comerciantes e industriales

⁵² La elite rosarina prefería la negociación directa con las empresas (de ferrocarriles por ejemplo), como lo plantea Query Lance, pero cuando ésta fracasaba, los notables locales apelaban al poder municipal para que gestionara soluciones ante el gobierno nacional.

Véase Douglas Query Lance, *Private interests and public welfare: Rails, sewers and open spaces in urban Rosario, Argentina (1865-1915)*, Tesis inédita, Indiana University, 1981.

⁵³ Actas de Sesiones del H.C.D., año 1906, A.C.D, Rosario.

de origen inmigrante que participaban activamente del negocio de la compraventa de tierras y también poseían inquilinatos.

Las polémicas sobre el carácter de cada uno de los elementos urbanos manifestaban sustanciales divergencias acerca de los alcances de la acción municipal sobre todo a partir del desarrollo del loteo suburbano, que no pueden atribuirse a un conflicto de intereses, sino tal vez a la confrontación de dos concepciones globales acerca de la proyección futura de una ciudad de acelerada expansión.

Las señaladas divergencias pueden agruparse en dos propuestas de gestión basadas en aquella imagen de ciudad cerrada o abierta anteriormente mencionada. La primera, fundada en un modelo estético de la ciudad, promovía la acción estatal en defensa de los espacios públicos y la creación de instrumentos normativos que regularizaran el trazado urbano mediante la definición de vías de circulación, ancho de calles y espacios verdes, complementaria a un estricto control del presupuesto municipal destinado a obras y servicios urbanos.

En estos términos, la política municipal debía consolidar una ciudad cerrada financiera y comercial y por lo tanto, orientar las inversiones hacia el distrito central y restringir las urbanizaciones periféricas, particularmente costosas para los vecinos residentes en el centro, que beneficiaban a unos «pocos especuladores».

La segunda posición se fundaba en la racionalidad económica y cuestionaba la legitimidad de la intervención municipal por medio de las reglamentaciones sobre los usos del espacio urbano que afectaban las ganancias de las empresas locales, así como la regulación de las actividades de las empresas que invertían en la ciudad y garantizaban su progreso. Paralelamente, quienes participaban de esta visión, solicitaban la inversión municipal en la construcción de servicios públicos no rentables para el capital privado, como ser la apertura de calles y pavimentación de las áreas suburbanas.

La tensión entre ambas posiciones alcanza un punto especialmente álgido en junio de 1908, cuando se discutió la aprobación de un proyecto presentado por las compañías ferroviarias fusionadas para la construcción de un viaducto sobre Av. Belgrano que uniera el FCA y el FCOS. El grupo contrario al proyecto, liderado por el concejal Castagnino, consideraba que el viaducto cerraría algunas calles de utilidad para la ciudad y que no se debía incurrir en «imprevisiones o deficiencias de resultados desastrosos para el Municipio e imposibles de remediar más tarde».

La réplica del concejal Arijón se basó en que las calles cerradas no prestaban un «servicio apreciable actualmente» y que el asunto es «claro y sencillo en sí mismo», añadiendo que la municipalidad «no tenía que hacer desembolso de ninguna suma de dinero; y que las empresas proponentes eran poderosas y serias; que cumplirían fielmente lo pactado con positivo beneficio para los intereses generales y sin erogaciones ni sacrificios por parte de la Municipalidad».⁵⁴

⁵⁴ Acta N° 1638, 22/05/1908, Libro de Actas de Concejo Deliberante, Municipalidad del Rosario de Santa Fe, A.C.D.

Las razones expresadas por el concejal Linares a favor del proyecto, ilustran claramente los fundamentos de la confrontación:

«Los trenes de circunvalación serán de influencia benéfica porque crecerán los pueblos y barrios apartados desde que disminuirán las distancias con frecuentes trenes urbanos dando como resultado que el obrero podrá disfrutar de viviendas más cómodas, higiénicas y baratas; se valorizan los terrenos y los que hoy se ocupan para maíz podrán ser convertidos en quintas abaratando la verdura y la fruta.

...En cuanto al punto de estética, para qué mencionarlo; los grandes galpones de las obras del puerto no lo son y no lo será tampoco un viaducto mirado bajo el punto de vista artístico, pero sí lo es, si se le mira desde el punto de vista comercial e industrial pues significa movimiento y facilidad para dar entrada y salida a gente y mercadería y la estética del comercio, debe primar en este caso...».⁵⁵

El proyecto fue aprobado tras una maniobra política encabezada por Georgino Linares, a la sazón propietario de la concesión exclusiva para la venta de periódicos en las estaciones ferroviarias de las compañías fusionadas. Los incidentes relatados culminaron con la renuncia de cinco de los doce concejales, en un gesto que adquirió gran repercusión en la opinión pública local y terminó con la intervención del Concejo, unos meses después.⁵⁶

Con posterioridad al auge urbanizador de la gestión de Vila, el Concejo procuró establecer límites a la expansión territorial acelerada y dispersa que incidía negativamente en la distribución de los servicios públicos. En 1909, una ordenanza estableció que no se autorizaría urbanización alguna con destino a la formación de nuevos barrios fuera del radio limitado por las calles Paraná y Juan Canals, salvo que los propietarios o fundadores de los nuevos barrios se comprometieran a costear todos los impuestos por servicios públicos que en aquellos se establecieran.

4. Políticas urbanas y mercado inmobiliario: articulaciones y divergencias

El análisis de los distintos niveles de intervención del Estado municipal nos permitió precisar la articulación y el impacto de sus políticas en la formación y desarrollo del mercado inmobiliario urbano y en la configuración espacial de la ciudad de Rosario durante el período 1880-1910.

En el nivel de asignación de recursos, identificamos la evolución creciente de las inversiones en obras públicas por parte del Estado, pero también la participación

⁵⁵ Acta N° 1639, 29/05/1908, Libro de Actas de Concejo Deliberante, Municipalidad del Rosario de Santa Fe, A.C.D.

⁵⁶ Ese mismo año, se creó una agrupación vecinalista opositora a la política provincial, la Liga del Sur. Castagnino se incorporó a la

Liga y fue electo concejal en varias oportunidades. La Liga del Sur integró los reclamos de los grandes contribuyentes rosarinos, por la austeridad de la administración pública y la autonomía municipal.

decreciente de la inversión pública en el conjunto de inversiones del sector. La consolidación de las empresas de capital extranjero en el control de los sectores básicos de la economía urbana, a saber, el sistema de transportes y los servicios de infraestructura, limitó la capacidad de regulación del Estado municipal.

La mayoría de los conflictos entre el municipio y las empresas ferroviarias originados por cuestiones relativas al tendido de las vías en la ciudad, se resolvió a favor de los intereses de las compañías, las cuales apelaban a su influencia en el gobierno nacional cuando la presión ejercida por sus representantes en el Concejo Deliberante no resultaba eficaz.

La conformación de una ciudad cercada por el tendido ferroviario constituyó una problemática apenas planteada en la primera década del siglo XX, cuya resolución se mantuvo pendiente en las décadas posteriores. Por otra parte, la localización de las terminales del sistema de transporte constituyó un factor determinante para el desarrollo de las áreas asociadas, debido a la valorización de los terrenos adyacentes y a los obstáculos en la regularización del trazado urbano.

En cuanto a la regulación de los servicios públicos, la municipalidad logró imponer las condiciones generales para la instalación y suministro de aguas corrientes, electricidad, cloacas y teléfonos a través de los convenios de contratación y un cuerpo de ordenanzas sucesivas; aunque dicha intervención no logró garantizar una distribución homogénea de los servicios públicos, cuya área de cobertura era definida por las expectativas empresariales de rentabilidad futura.

No obstante, el conflicto entre el municipio y la empresa de cloacas generado por el rechazo de las obras, terminó en la reconstrucción del sistema cloacal de acuerdo a las condiciones exigidas por los peritos municipales. La acción pública en defensa de los usuarios, también se manifestó en una disputa con la Empresa de Aguas Corrientes cuando, ante la suspensión del servicio por falta de pago, la municipalidad obligó a la empresa a proveer el mismo y presentar un plan de pago para los morosos. Por otra parte, la continuidad de la confrontación entre las empresas inglesas de servicios públicos y la Municipalidad de Rosario no registra antecedentes en otras ciudades argentinas.

La asignación de recursos públicos a partir de la compra de tierras puede considerarse exitosa en la medida en que posibilitó el crecimiento de las áreas de escaso desarrollo, tendiendo a equilibrar la expansión urbana en el territorio y a disminuir las diferencias de entre los precios de las tierras de áreas urbanizadas y sin urbanizar, consolidando la formación de un mercado de tierras urbano más homogéneo. Además el ejercicio de esta función, contribuyó a la promoción de los espacios públicos destinados al descanso y a la recreación, fortaleciendo las iniciativas orientadas a la construcción y jerarquización de las plazas, parques, puentes y corredores de ingreso pavimentados y alumbrados, como también a la provisión de servicios básicos para las instituciones de salud.

El ejecutivo municipal prácticamente no intervino en la elaboración de planes de ur-

banización, su participación se limitó a facilitar la acción desarrollada por las empresas inmobiliarias locales, reservándose el control sobre el trazado de calles y el acceso a los servicios en las nuevas áreas urbanizadas. La escasa regulación en este campo produjo el desarrollo de barrios dispersos y desconectados entre sí y la consecuente dilapidación de los recursos públicos por la realización de obras de pavimento y deslindes en zonas despobladas.

A pesar de la débil acción estatal en la regularización del trazado urbano, el patrón de realización de las obras de pavimentación, desmonte de tierras y apertura de calles, así como la reglamentación paulatina de los espacios destinados a calles y plazas públicas en los nuevos barrios, tendía a equilibrar las desigualdades producidas por la urbanización impulsada por los intereses económicos de los agentes inmobiliarios. Durante el período 1880-1910, no se comprobó la implementación de una política orientada a la segregación espacial por parte de la municipalidad, a excepción de la gestión desarrollada por el intendente Luis Lamas, en la cual pueden precisarse ciertas acciones tendientes a diferenciar los espacios urbanos de acuerdo al uso preasignado a cada sector social y reservando explícitamente ciertas áreas para uso exclusivo para los sectores de la elite.

Lamas, cuyo ideal de ciudad europea estaba mediatizado por el modelo de la ciudad de Buenos Aires durante la intendencia de Torcuato de Alvear, fue el primer funcionario que adoptó un criterio efectivamente urbanístico basado en el ornato, el orden y la higiene aplicados con distinta intensidad en el centro y en los barrios. Mientras que los intendentes Gabriel Carrasco y Alberto Paz se preocuparon casi exclusivamente por cuestiones de higiene pública y salubridad, Lamas dispuso numerosos desalojos masivos, la destrucción de casillas precarias, la construcción de hospitales y caminos, como también la sanción de reglamentaciones sobre los usos del espacio público que ampliaron las facultades del municipio para intervenir en este campo.

La figura de un estado mediador de los intereses privados adquirió solvencia durante la gestión reformista de Lamas, experiencia continuada por Isidro Quiroga unos años más tarde. Al igual que en la ciudad de Buenos Aires, los agentes privados no invirtieron en la modernización de la ciudad, limitándose a realizar negocios en la periferia y dejando en manos del Estado la inversión en obras de reforma del distrito central.⁵⁷

Una evaluación general del proceso de urbanización durante el período estudiado nos permite distinguir la configuración primaria de una serie de normativas tendientes a regular la distribución del espacio urbano a partir de la segunda mitad de la década del noventa; no obstante, el mercado constituyó el principal asignador de recursos, aunque condicionado por decisiones de tipo político.

⁵⁷ En este trabajo no hemos analizado la política municipal de vivienda porque tuvo escasa relevancia durante el período: la ordenanza sobre edificación de casas para obreros se derogó al poco tiempo de haberse sancionado y las disposiciones para desalojar las viviendas

precarias fracasaron en sucesivas oportunidades debido a la ausencia de un plan habitacional para los ocupantes de las casillas quienes volvían a ocuparlas apenas terminada la inspección.

La interacción entre política municipal y estrategias empresariales orientadas al control de los espacios públicos se desplegó en el campo político-institucional: el Concejo Deliberante constituyó el ámbito donde la negociación, concertación, acuerdo y legitimación de las iniciativas privadas, transformaban las propuestas particulares o sectoriales en decisiones administrativas.

Asimismo, dos modelos de gestión basados en distintas formas de concebir a la ciudad se manifestaron en el Concejo Deliberante a partir de los primeros años del nuevo siglo. La pugna entre una ciudad pequeña, austera y homogénea y una ciudad extensa, cuyo perfil resultara del libre accionar de los agentes del mercado se mantuvo irresuelta hasta finales del período, afectando la continuidad de las decisiones institucionales relativas al trazado urbano, lo que obstaculizó la institucionalización de un plan urbano integral.

A manera de conclusión, cabe agregar que la evolución creciente del rubro de Obras Públicas dentro del presupuesto municipal implica su constitución como sector clave de la economía urbana. Durante las fases ascendentes de la economía, la municipalidad tuvo una intervención más activa en la solución de problemas urbanos, mientras que en períodos de crisis, las intervenciones disminuyeron. Esta correlación entre gestión pública y acceso a recursos financieros constituye el punto clave para evaluar la discontinuidad en la calidad y estabilidad de la participación del Estado municipal en la regulación del mercado y del espacio urbano.

La relación planteada se inscribe en una situación cíclica sin solución durante el período estudiado, donde la capacidad de regulación estatal estaba determinada por sus recursos financieros, los cuales dependían de una política tributaria ineficaz en parte debido a las limitaciones impuestas por un precario sistema de información, las dificultades para organizar un cuerpo técnico capacitado en la gestión urbana y el escaso control de la administración municipal sobre los contribuyentes.

Gráfico 1: Presupuesto anual de gastos. Municipalidad de Rosario, 1887-1911 (en \$ mn).

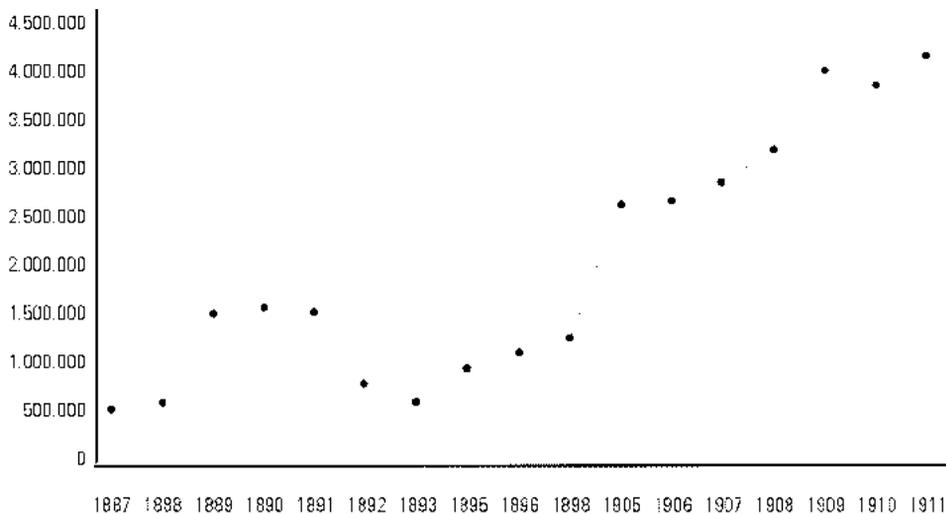
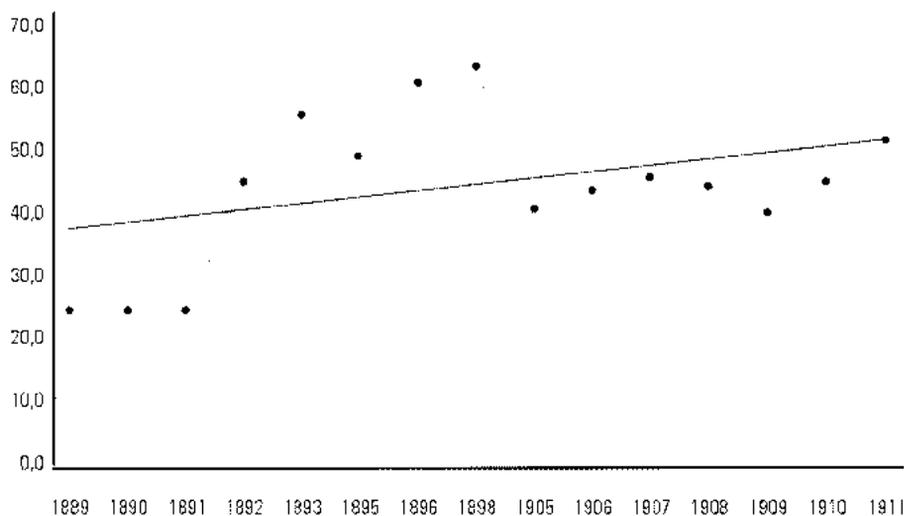


Gráfico 2: Participación de los rubros de obras y servicios públicos en el presupuesto municipal. Municipalidad de Rosario, 1889-1911 (en %).



Fuentes: ambos gráficos, elaboración propia sobre la información del Presupuesto Anual de Gastos en los Digestos Municipales. Ordenanzas, Decretos, Acuerdos, Reglamentos, Contratos, etc., Municipalidad del Rosario, 1885-1912.

Tabla 1: Reglamentaciones relativas a obras y servicios públicos sancionados por la Municipalidad. Rosario, 1880-1910 (número de intervenciones anuales)

a. adoquinado, barrido y limpieza b. alumbrado, cloacas y aguas corrientes c. apertura de calles

año	sección 1			sección 2			sección 3			sección 4			sección 5			sección 6			ciudad			total anual			
	a	b	c	a	b	c	a	b	c	a	b	c	a	b	c	a	b	c	a	b	c				
1880																									
1881	1																		1		1	3			
1882																				1		1			
1883																						0			
1884																			1	1		2			
1885					1						1											3			
1886	1																			1		2			
1887	1		1		1	2		1		2			1							1		11			
1888	5		1		1	3		1		2		1		1					1	5	2	23			
1889			1			2				1									1	3		10			
1890	3		2		3	3		4		1		1		4						5	6	34			
1891	3		1		1	7		3		1		1		3					3	3	1	31			
1892			1			1				1				1						4	1	10			
1893	1		1																	1		3			
1894						1				1				1						2		5			
1895	1		1		2	4				1				2								13			
1896	1		1		1														1	1	1	7			
1897	1				1	1		1		2				1					1			10			
1898			3		2										2				1		8	3	21		
1899	7		1		7	4		2		2		3		1					2	3	5	38			
1900			4			5				2				2						2	9	24			
1901	1		1							2				1						2	3	1	15		
1902					1					1			1	4					1	1	4	2	18		
1903	1		1		1	3		1				1		5						2		4	23		
1904	3		1		4	2		3		1		1		1					1		1	22			
1905	1				2			1				1		1					2	1	1	13			
1906	3				3	2		2		1				2		2			1	2	1	6	25		
1907	1		1		3	2		1						3						1	3	2	17		
1908	2		3		1	1		1		1		1							2			2	15		
1909	4		2		2	1	6		1	1	3		2		3				2	3	2	3	45		
1910	2		1		5	2	8		5	2	4		5	2	7				1		2	8	66		
total	43	1	34		37	4	56		27	4	29		14	3	45		10		0	0	13	23	58	58	510

Fuentes: Elaboración propia sobre información de los Digestos Municipales, años 1885-1910.

Registro bibliográfico

LANCIOTTI, NORMA SILVANA

«Política municipal y mercado inmobiliario. La producción del espacio urbano. Rosario, 1880-1910», ESTUDIOS SOCIALES. *Revista Universitaria Semestral*, Año XII, N° 22-23, Santa Fe, Argentina, Universidad Nacional del Litoral, 2002 (pp. 43-74).

Descriptores · Describers

política urbana / urbanización / mercado inmobiliario / municipalidad / servicios públicos / economía urbana / Rosario
urban policies / urbanization / real-state market / municipality
/ public services / urban economy / Rosario