

Límites de una gestión municipal en la modernización de la trama urbana.



*La Vivienda del Trabajador, Rosario
(Argentina) 1920-1926**

Diego Roldán, Leticia Rovira, Ignacio Martínez
Facultad de Humanidades y Artes, UNR, Argentina



En el año de 1923 y con reformas en 1926, el Consejo Deliberante de la ciudad de Rosario (ciudad-puerto del sur de la provincia de Santa Fe, Argentina) sancionó una ordenanza para la construcción de tres barrios de viviendas de bajo costo destinadas a ser adquiridas, sobre todo, por obreros. La ordenanza disponía básicamente la creación de una institución, muy ligada al Banco Municipal de Préstamos y Caja de Ahorro, llamada "La Vivenda del Trabajador", que tenía el propósito de encauzar una suma de capital para financiar la construcción de viviendas a ser entregadas en propiedad a los sectores menos beneficiados de la población, mediante un sistema de crédito *blando*. En el proyecto original, la porción más significativa de fondos surgía de la emisión, por parte de la propia Vivenda del Trabajador, de títulos públicos por una suma total que ascendía a \$12.000.000 m/n.¹ En la ordenanza se distinguía un orden de prioridades para todos sus potenciales beneficiarios, privilegiando a los empleados y obreros municipales y colocando en segundo orden de prioridad a los obreros y empleados en general. Las obras se realizaron entre los años 1927 y 1930 con el concurso de la empresa constructora Rossi e Hijo. En 1928 comen-

Este artículo debe mucho a las discusiones que mantuvimos con el licenciado Darío Barrera, a quien agradecemos sus premiosos comentarios agudos críticos y por sobre todo su generosidad intelectual. Sin embargo, no se le adjudiquen los posibles errores de este trabajo, estos son exclusiva responsabilidad nuestra.

1. Para dar una idea de las dimensiones de este emprendimiento baste considerar el impacto que causaría una inversión en construcciones de \$12.000.000 m/n en una ciudad que durante la década había promediado un monto anual destinado a construcciones de \$13.000.000 m/n y alcanzado un pico de \$22.000.000 en 1926 sumando inversiones públicas y privadas. Con respecto a los datos estadísticos ver: Fernández, Sandra y Armida, Marisa "Una ciudad en transición y crisis (1930-1943) en Plata, Alberto J. (comp.) *Rosario en la historia (de 1930 a nuestros días)*, Tomo I. UNR Editora, Rosario 2000.

zó la adjudicación de las viviendas y la ocupación de los barrios. Hacia 1929-1930 se generó un conflicto entre los propietarios de las viviendas y el ente municipal motivado por la suspensión del pago de las cuotas por parte de los adquirentes, quienes justificaban su incumplimiento en las considerables falias que presentaban las construcciones. Los vecinos de los barrios demostraron una notable capacidad de respuesta organizada para enfrentarse a lo que consideraban un evidente incumplimiento del contrato, consiguiendo una rebaja del 40% de la deuda original. Este conflicto puso en evidencia los límites de esta iniciativa y finalmente su fracaso, que derivó en un profundo endeudamiento del Estado Municipal.

Tanto por la intencionalidad del emprendimiento como por su dimensión relativa y desenlace, "La Vivienda del Trabajador" resulta un caso interesante en tanto señala la impronta material de las políticas estatales activadas por la cuestión social en el espacio urbano rosarino. Nuestro observatorio, la ciudad de Rosario, fue una de las sedes del proceso de modernización iniciado en el último cuarto del siglo XIX, al calor de la estructuración del modelo agroexportador que incluyó a nuestro país, en calidad de productor de materias primas, en el esquema de la División Internacional del Trabajo del capitalismo mundial. Este espacio urbano caracte-

rizado por el fuerte impacto del fenómeno inmigratorio, presentaba ciertos rasgos excepcionales. A diferencia de las otras grandes urbes argentinas, Buenos Aires y Córdoba,² su crecimiento había sido consecuencia directa del proceso modernizador.

En este escenario urbano la cuestión social fue un fenómeno que involucraba, por un lado, a sectores sociales que quedaron relativamente marginados de los beneficios que arrojaba el proceso de modernización y complejización económica y social,³ y reaccionaban en mayor o menor medida rechazando las condiciones del mismo y, por el otro, a las elites, en cuyo seno tuvo lugar una fuerte discusión que buscaba estrategias para paliar la "amenaza" de los sectores populares a través del desarrollo de ciertas políticas desde el Estado, que implicaban dosis variables de represión, asignación de beneficios y disciplinamiento social.

Este artículo pretende introducirse en los por menores de la puesta en marcha de un proyecto concreto para la construcción de vivienda obrera en el municipio de Rosario durante los años veinte. La intención es analizar, en el registro discursivo y normativo, las interpretaciones que los actores estatales⁴ construyeron en torno a las condiciones de posibilidad de una política municipal de vivienda, distinguiendo cuáles eran las atribuciones y la capacidad que asignaban a la intervención del Estado

2. Estas ciudades además de poseer un origen que se remonta a la Colonia eran la primera, capital de la nación y, la segunda, sede de gobierno de la segunda provincia más importante de Argentina.

3. Nos referimos a las consecuencias económicas, políticas y sociales que la puesta en marcha del proyecto modernizador en la Argentina ocasionó para una masa laboral básicamente conformada por una inmigración de orígenes europeos.

4. Definimos como actores estatales a una serie de sujetos con roles diferenciados en el espacio de Estado municipal que pertenecen tanto al ámbito legal (concejales) como a Departamento Ejecutivo con pue-

to por el intendente, así como a las diferentes oficinas técnicas involucradas en la problemática que nos ocupa. De acuerdo a esta concepción, los actores estatales pueden comportarse con intereses disímiles e incluso opuestos entre sí; de esta manera intentamos separarnos de la idea de un aparato estatal monolítico que actúa en un sentido único frente a la sociedad como algo externo a él. Sobre este punto de vista teóricamente ver: Fox Jonathan, "Interacción Estado-sociedad y reforma distributiva en México", en *The Politics of Food in Mexico* (Ithaca and London, Cornell University Press, 1994, (traducción de Susana Behrman).

en materia social. A efecto de comprender los desplazamientos existentes entre los discursos e ideas expresados en los debates de las sesiones del Concejo Deliberante, la normativa que surgió de estas discusiones y los resultados concretos de la política finalmente instrumentada, consideramos conveniente contrastar las condiciones coyunturales que enmarcaron este emprendimiento con los argumentos esgrimidos por los actores estatales durante las discusiones del proyecto.⁵

La reciente producción sobre la vivienda popular en Argentina⁶ ha demostrado que los planes de política social y particularmente los de vivienda modificaron, en parte, la estructura argumental a partir de la que se definían sus funciones y se procuraba su legitimidad. En este movimiento, se creaban y caracterizaban los agentes que entraban en juego en esta relación: por un lado, el Estado, por el otro, los sectores beneficiarios (en nuestro caso, el colectivo mayoritariamente formado por traba-

jadores manuales extranjeros o hijos de extranjeros). Varias de las investigaciones recientes demuestran que, a lo largo del primer cuarto de siglo XX, el paradigma higienista, sin ser desplazado del todo como argumento orientador de las políticas de vivienda pública, comenzó a ceder su lugar en los discursos y ensayos de los años veinte en favor de una concepción de política social preocupada no sólo por problemas de orden médico o biológico, sino también y, particularmente, por la dimensión moral del fenómeno de la pobreza que se extendía sobre los sectores de trabajadores de las grandes ciudades.

Baste citar algunas manifestaciones de uno de los más importantes impulsores de políticas de vivienda:

¿Cómo evitar que el obrero o el empleado que se halla en condiciones tan precarias frecuente el "cabaret" y las tabernas si allí encuentra la alegre sociedad del compañero el

5. Las fuentes consultadas para las discusiones del Cuerpo Deliberante de Rosario se encuentran compiladas en: Diario de Sesiones del Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Rosario (DS HCD), entre los años 1921 y 1935. El cuerpo de decretos y ordenanzas fue consultado en los *Compendio de Digestos y Ordenanzas de la ciudad de Rosario* de 1926 y 1933.

6. Sobre el problema de la vivienda pública ver en particular la obra de R. Gott, Ana María, "El reformismo oligárquico y las casas para obreros", en *Estudios Sociales*, núm. 1, Santa Fe, 1991; "Alcances y fisuras de una intervención municipal. Los monolitos de la 'Vivienda del Trabajador'", en *Estudios Sociales*, núm. 5, Santa Fe, 1993; "Recapitulación temática sobre la vivienda popular", en *Cuadernos del Curiur*, núm. 10.

10. Rosario: "Notas en torno a la vivienda pública 1915-1955", en *Cuadernos del Curiur*, núm. 14, Rosario; "Atlas de proyectos de viviendas baratas económicas o mínimas en Argentina", Mimeo, Rosario, 1994; "Dos utopías argentinas en el debate sobre el hábitat obrero de principio de siglo", en *Cuadernos del Curiur*, núm. 28, 1986; "El dispositivo de la vivienda pública a través de 'La Habitación Popular'", en *Cuadernos del Curiur*, núm. 5, Rosario, 1985; "El pensamiento

tradicionalista en los primeros debates sobre el hábitat obrero", en *Cuadernos del Curiur*, núm. 40, 1989; "Las políticas de vivienda en la consolidación de la nacionalidad", en *Cuadernos del Curiur*, núm. 19, 1986. Para un cuadro general de la producción sobre la problemática de la vivienda en entornos urbanos argentinos, ver Liernur, I. F., "El dispositivo de la casa autoconstruida", en *Armus*, Diego (comp.), *Sectores populares y vida urbana*, CIACSO, Rosario, 1984; Bailetti, Ana H., "La rigidez y la vivienda popular: la gran colecta nacional de 1919", en *Armus*, Diego (comp.), *Mundo Urbano y Cultura Popular*, Sudamericana, Buenos Aires, 1990. Petronio, G. y Salgado, M., *Análisis de conjuntos habitacionales para un diagnóstico aplicable a la elaboración de pautas para el diseño de la vivienda popular*, EPEV Rosario, 1986; *Armus*, Diego y Hardoy, Jorge, "Conventillos, ranchos y la casa propia en el mundo urbano del novecientos", en *Armus*, Diego (comp.), *Mundo urbano...*, op. cit.; Prieto Agustina, "La vivienda popular en Rosario a principios de siglo. La huelga de inquilinos de 1907", Rosario Mimeo 1984; Prieto Agustina, "Condiciones de vivienda en el Barrio Refinería de Rosario: La vivienda de los Trabajadores (1890-1914)", en *Anuario* núm. 14 UNR, Rosario, 1989-90.

ambiente tibio, el alcohol que le da su estímulo engañoso pero, al fin estímulo, que le hace olvidar con su vapores embagadores el cuadro desolador de su triste vivienda?
¿Cómo no comprender que ese hombre se levante airado protestando de tan dura esclavitud cuando ve a su lado injusticias sociales, los palacios del potentado, el lujo insultante de muchos grandes señores, las vidrieras repletas de joyas y hasta los irracionales recibir caricias en el regazo de las damas mientras él no tiene un minuto de alegría, ni puede gozar las íntimas y delicadas emociones del hogar?
Necesitamos mirar más abajo descender hasta el seno de las multitudes o ese "que llamamos pueblo cuando buscamos su concurso y populacho cuando alza su protesta" para llevar remedio a los problemas... que afectan tan hondamente.⁷

Muy similar a este diagnóstico de la situación elaborado por un diputado nacional en 1914, era la lectura de José Lo Valvo, un dinámico concejal de la ciudad de Rosario, en ocasión de la defensa de su proyecto para la edificación de 100 casas en un barrio "eminentemente obrero". Este concejal del Partido Demócrata Progresista, además de acordar con Juan Cafferata⁸ en lo referido a las consecuencias físicas y morales del hacinamiento que sufrían las clases trabajadoras en piezas de alquiler en los numerosos conventillos, exponía en estos términos las múltiples ventajas que podía reportar al obrero acceder a una casa propia:

...incrimiará [al obrero] al ahorro -barómetro que acusa el grado de moderación doméstica, la intensidad de las virtudes públicas...

7. Cafferata, Juan, *Casas Baratas y Bien de Familia. Proyectos de Ley*. Imprenta Alsina, Buenos Aires 1914, pp. 15-16.

8. Cabe señalar que el diputado Cafferata, de fuerte inspiración católica, además de mostrar profundas preocupaciones respecto a las consecuencias morales de la carestía de la vivienda, acreditaba un desempeño eco-

...permitirá el desahogo acanciado en sueños de un mañana mejor...

...comentará en la clase desheredada el concepto de la responsabilidad que tanto enaltece, pero que suele hacer perder esa inquietud que trabaja y desalienta a cuantos lesto-cara verse inermes en la lucha por la vida.⁹

Para reforzar aún más estos argumentos, el Concejal citaba un artículo publicado en el periódico *La Prensa* (14 de mayo de 1919) en el que se caracterizaba el hogar obrero en los siguientes términos:

...es el depósito más seguro de las economías de los que trabajan, es una causa irresistible que aconseja la moderación de la vida y gastar sin superfluidad; es un pequeño capital colocado en la más noble de las cajas de ahorros; el que rinde un interés material y al mismo tiempo proporciona la serenidad y la alegría espiritual, el que brinda la dicha de ver a la familia a cubierto de las vicisitudes de la vida en común, en inquilinatos donde faltan aire, luz, espacio y, a veces, moral, cultura y seguridad para el honor y la vida.¹⁰

Esta coincidencia de criterios era reforzada a través de publicaciones y encuentros dedicados al problema de la vivienda pública. El auge en la reflexión sobre esta temática era acompañado por una actividad legislativa también importante a nivel nacional. Por lo menos, así lo sugiere el *racconto* de Lo Valvo que se incluye en la fundamentación de su proyecto para la construcción de las cien casas.¹¹

No obstante, es pertinente señalar que viejos y nuevos paradigmas ideológicos coexistieron y pre-

dómico en el campo de la medicina que vinculaba con la seriedad del paradigma higiénista.

9. Lo Valvo, José, *Gestión Municipal*, Buenos Aires 1921, pp. 46-47.

10. *Idem*, p. 47.

11. Ley 4842 de 1905: autORIZA a la municipalidad de Capital Federal a

sentaron una superposición, no del todo contradictoria, en las discusiones sostenidas en los ámbitos de deliberación, al menos éste fue el caso del Concejo Deliberante de la ciudad de Rosario. En este sentido, las periodizaciones propuestas por las producciones historiográficas anteriormente citadas resultan insuficientes.¹² Sin pretender elaborar una periodización alternativa a partir de un caso, es pertinente señalar las dificultades que ofrece una concepción progresiva de estas matrices ideológicas en su aplicación directa para un ámbito de debate específico.

Por otro lado, en términos concretos, parece ser que sobraban las intenciones, pero no abundaban los recursos para llevar adelante estos proyectos. Al menos desde la gestión nacional, de acuerdo a un recuento de las construcciones realizadas por la Comisión Nacional de Casas Baratas, creada por ley 9677 en 1915, esta gestión edificó 391 casas de bajo costo, distribuidas en tres barrios, en el período que va de 1921 a 1934. Es decir, una comisión de carácter nacional creada por ley y operando en un contexto de ideas sumamente favorable a la puesta en marcha de estos proyectos, no pudo trascender los límites de la Capital Federal de la República, y aun en este terreno acotado sólo construyó 391 viviendas en 13 años.

Una respuesta parcial a los límites de esta iniciativa podría encontrarse en el consenso formado durante esos años, que ubicaba a los Estados Municipales como principales agentes de este tipo de

políticas. Sin embargo, las dificultades para desarrollar planes de vivienda obrera existieron también en la Municipalidad de Buenos Aires que, si bien poseía aspiraciones más ambiciosas, presentó una serie de inconvenientes financieros y conflictos con la empresa constructora que impidieron la concreción de las obras en toda su amplitud.

En definitiva, podríamos adelantar que en Argentina no se llevaron adelante planes de vivienda popular de algún impacto efectivo hasta la puesta en marcha de políticas de bienestar con alcance nacional, durante la presidencia de Juan Domingo Perón iniciada en 1946, pese a que desde principios del siglo XX la actividad intelectual y legislativa había cobrado un impulso considerable en esta área.

A partir de aquí, como adelantamos arriba, iniciaremos el estudio consagrado al caso particular de "La Vivienda del Trabajador", abocándonos a la reconstrucción primero del contexto en el que fue planteada la iniciativa y luego a las discusiones en el seno del Cuerpo legislativo.

La coyuntura de posguerra

El impacto de la Primera Guerra Mundial en la Argentina se hizo sentir a través de la caída del volumen de las exportaciones,¹³ que implicó el consiguiente retraso y disminución del ingreso de capitales extranjeros. A esta variable debe sumarse el agotamiento de las estrategias extensivas de producción, al haberse alcanzado el límite de la fron-

terizar \$2 000 000 n/v en títulos al 5% de interés y 1% de amortización para la construcción de casas para obreros, Ley 7102 de 1910 que destinaba fondos derivados de la recaudación del Hipódromo de Buenos Aires para la construcción de barrios para obreros, Ley 9677 de 1915 que creaba una Comisión Nacional de Casas Baratas. Además de las leyes mencionadas durante el período se sucedieron una serie de pro-

yectos orientados a concretar las disposiciones generales de la norma Lo Valvo, loc. cit.

12. Ver nota 6.

13. Se vio el caso de las carnes que incrementaron su circulación internacional en el período, mientras el comercio de productos a granel se vio sensiblemente afectado.

tera agrícola. Esta confluencia de factores cristalizó en una coyuntura de crisis económica que se prolongó hasta el año 1919 y se expresó, con especial énfasis, en la marcada contracción que experimentó la industria de la construcción entre 1913 y 1917. El cese de los préstamos internacionales afectó de modo decisivo a esta actividad económica que necesitaba imperiosamente altas cuotas de inversión inicial para llevar adelante sus emprendimientos.

A partir de 1917 la introducción de capital extranjero en el país a través por una etapa de paulatina recuperación. La economía en su conjunto volvió a retomar el cauce del ciclo agroexportador, produciéndose un aumento en el volumen de exportaciones y en las tasas del PBI. El restablecimiento del régimen crediticio internacional brindó un renovado impulso a la industria de las construcciones que ingresó en una fase favorable, pasando de una tasa promedio anual de crecimiento del 4,6% para el periodo 1913-17, a un 7,8% durante 1917-29.¹⁴

En el caso de Rosario, la recuperación económica comenzó a sentirse recién a partir de principios de los años veinte. Promediando esta década se restableció totalmente el tráfico marítimo, subió el precio de los cereales (situación acompañada por

altos rendimientos en las cosechas de esos años), se recuperó el nivel de las inversiones extranjeras produciéndose una nueva afluencia de inmigrantes hacia la ciudad. Además, a partir de 1923-24 comenzó a generarse un sostenido incremento en los niveles de inversión para la construcción.¹⁵

El aumento del empleo y el mejoramiento de las condiciones de la oferta crediticia fueron los factores que estuvieron en la base de la consolidación de un sector social que, viendo incrementado su poder adquisitivo a partir de la recuperación económica, y creyéndose capaz de contraer deudas a largo plazo en una coyuntura de estabilidad financiera que parecía destinada a durar, aprovechó la disponibilidad de créditos hipotecarios para acceder a viviendas con el objetivo de incrementar su patrimonio y elevar su nivel de vida, adquiriendo una casa que se ajustaba a los parámetros de confort y representaba adecuadamente el estatus pequeño burgués con el que identificaba sus aspiraciones sociales.¹⁶ Desde una clasificación ocupacional, este grupo estaba conformado por empleados públicos —que en el caso de los municipales de la ciudad de Rosario contaron a partir de los años veinte, con un marco regulatorio que aseguraba su estabilidad laboral¹⁷— y emplea-

dos de “cuello blanco” de sector privado (banqueros, de escritorios, de casas cerealistas y de servicios en general).

A nivel nacional, este sector social había visto incrementadas sus posibilidades de participación cívica a partir de la reforma electoral de 1912 (ley Sáenz Peña) que instauró el voto secreto y obligatorio. De esta manera, la Unión Cívica Radical —partido que se mantuvo en el gobierno desde 1916 hasta el golpe de Estado que lo derrocó en 1930— obtuvo el principal caudal de votos entre los estratos medios de la población, que se convirtieron por entonces en el botón electoral ambicionado por toda fuerza que quisiera ocupar un lugar preeminente en los ámbitos de gobierno nacional, provincial y municipal.

A partir del año 1909 la representación de las fuerzas políticas en el Concejo Deliberante de Rosario adoptó la proporción de 2/3 para la primera minoría y 1/3 para la segunda minoría, obteniendo entonces participación en el Concejo Deliberante sólo los dos partidos políticos de mayor caudal electoral.¹⁸ Por añadidura, el Departamento Ejecutivo no era electo sino nombrado directamente por el Poder Ejecutivo provincial en manos de la Unión Cívica Radical desde la sanción de la Constitución Provincial de 1890. Este marco institucional dio lugar a una particular situación en el Municipio de Rosario. Los dos tercios en el Concejo Deliberante

correspondían al Partido Demócrata Progresista que se arrogaba la representación política de los contribuyentes y planteaba una fuerte oposición regional entre el norte y el sur de la provincia;¹⁹ en el espacio municipal este partido ocupó, en cierta medida, el lugar hegemónico que la Unión Cívica Radical detentaba en el gobierno nacional y en la provincia de Santa Fe, a través de una base electoral lograda a partir de la instauración de un programa de modernización de sus proyectos políticos.

Este sistema institucional dio forma a una rivalidad política particular; por una parte, las iniciativas que surgían del Concejo eran consideradas como una suerte de patrimonio político del Partido Demócrata Progresista y ante ellas el Departamento Ejecutivo radical trataba de dilatar los plazos de su sanción mediante vetos y observaciones, que a su vez eran sistemáticamente rechazadas por los dos tercios con los que contaba el Partido Demócrata Progresista. De acuerdo a esta lógica, las discusiones más arduas y prolongadas en el Concejo generalmente tenían como trasfondo esta oposición política.

En el marco de esta modernización y confrontación política, los proyectos que tendían a sanear las dificultades vinculadas a la cuestión social cobraron una especial relevancia a partir de los sucesos acaecidos en la Capital Federal en 1919, conocidos como “Semana Trágica”, que tuvieron importantes repercusiones en el interior del país y, en parti-

14. Sobre la crisis y la posterior recuperación que se visualiza en la primera parte del periodo de entreguerras y respecto a los datos estadísticos ver Alejandro Carlos, “La desaceleración del crecimiento entre 1914 y 1929 ¿una ‘gran depresión’?”, en Giménez Zapola, Marcos (comp.), *El Régimen Oligárquico. Materiales para el estudio de la realidad (hasta 1930)*, Amorrortu, Buenos Aires, 1975. Para un cuadro general de la recuperación económica de los años veinte: Álvarez, Juan, “Desórdenes extremistas. Pautas de mejora de la situación económica: Periodo próximo y nueva crisis (1921-1929)”, en *Historia de Rosario (1689-1939)*, UNR Editora/Editorial Municipal de Rosario, Rosario, 1998.

15. Para la situación de Rosario nos basamos en los datos estadísticos consignados en Fernández, Sandra y Armida, Mansa, “Una ciudad en transición y crisis (1930-1943)”, en Pá, Alberto J. (comp.), *Rosario en la historia (de 1930 a nuestros días)*, Tomo I, UNR Editora, Rosario, 2000, pp. 33-34.

16. Con respecto al surgimiento de un sector social de estas características en la Argentina de entreguerras, ver la obra de Romero, Luis Alberto y Gutiérrez, Leandro, *Sectores populares, cultura y política. Buenos Aires en la entreguerra*, Sudamericana, Buenos Aires, 1995.

17. En primer término: en 1925 el régimen de jubilaciones para empleados municipales se sancionó en consonancia con la ley nacional 11.110 de jubilaciones y pensiones, y se extendió en 1926 a los empleados de las empresas concesionarias de la municipalidad. En segundo lugar se sancionó en 1928 una ordenanza con la intención de asegurar al empleado municipal la estabilidad de su puesto de trabajo y el establecimiento de normas claras para su ingreso a la planta de personal, el régimen de ascensos, y la aplicación de sanciones, que reforzaba la disposición de 1925. Finalmente, completando esta serie de medidas, en 1930 se sancionó una ordenanza creando el seguro mutuo municipal, de asociación vo-

luntaria, por el que se constituyó un fondo para asistir económicamente en caso de fallecimiento a los empleados asociados. Ver *Compendio de Digestos y Ordenanza de la Municipalidad de Rosario, 1933*.

18. En 1909 se promulgó la ordenanza del Reglamento Electoral que imponía este orden representativo para las minorías que debían obtener en los comicios más del 30% de los votos y en 1912, en consonancia con la Ley Sáenz Peña, se estableció el voto obligatorio de la totalidad de los contribuyentes empadronados. Ver *Compendio de Digestos y Orde-*

nanzas de la Municipalidad de Rosario, 1926.

19. El enfrentamiento, en torno a la distribución regional del ingreso público estaba planteado entre la ciudad de Santa Fe (el norte) donde se ubicaba la sede de poder político y administrativo de la provincia, y la ciudad de Rosario (el sur), polo comercial de la región en razón de su carácter portuario. El Partido Demócrata Progresista se erigió como defensor de los intereses de la región meridional de la provincia.

cular, en la ciudad de Rosario. Estos episodios pueden encuadrarse en un ciclo de protestas que se extendieron entre 1917-1919 y que expresaban con violencia el malestar de las clases trabajadoras y su paulatina politización de acuerdo a las matrices del sindicalismo revolucionario, el anarquismo y las escuelas ideológico-políticas de la Revolución Rusa.

En este clima, hacia fines de 1918 y principios de 1919, se registró en Rosario una huelga de trabajadores, generalizada y dirigida por núcleos anarquistas, a la que se sumaron los policías, quienes, además de demandar sus sueldos atrasados, pidieron al gobierno provincial el reconocimiento de su propio sindicato. El pleito de condiciones que redactaron identificaba abiertamente a los agentes policiales con los intereses y las condiciones de vida de las clases oprimidas, planteando la necesidad de participar en una lucha conjunta. La insólita alianza de los grupos anarquistas con los agentes del orden y los rasgos de violencia que caracterizaron al conflicto, alarmaron crecientemente a las autoridades, ya que justamente la policía era la supuesta encargada de intervenir como aparato represivo del Estado en caso de huegas para restablecer el orden. Finalmente, las fuerzas represivas traídas desde Santa Fe y Buenos Aires lograron sofocar la movilización. Sin embargo, la alta conflictividad social que se desplegó entre los años 1917 y 1922 planteó la necesidad de trazar una estrategia, por parte de las elites dirigentes, para cooptar en un ámbito nacional a los núcleos de trabajadores que aún no habían sido afectados por las llamadas 'ideo-

logías foráneas'. En este sentido, el Congreso del Trabajo organizado por el gobernador Mosca en agosto de 1923, simbolizó las repercusiones del conflicto social en el ámbito estatal.²⁰

Como se verá más adelante, los argumentos expuestos en las discusiones sobre la creación de "La Vivienda del Trabajador" se ubican en esta tensión entre la necesidad de amortiguar la conflictividad social y de promover la consolidación del patrimonio y los hábitos culturales de los sectores medios. Al mismo tiempo, la idea de construir barrios en las áreas periféricas de la ciudad sobre una tipología estandarizada y moderna, provista de una infraestructura de servicios, brindaba a la intencionalidad del proyecto el carácter de una planificación urbana que modificaba el perfil del ente administrativo municipal, pues involucró una intervención sistemática sobre el espacio urbano. El carácter innovador de este emprendimiento, cuya dirección quedaba en manos del Estado municipal, resulta más notorio al contrastarlo con las disposiciones anteriores que atendían a problemas vinculados a obras de salubridad, parquización y pavimentación.

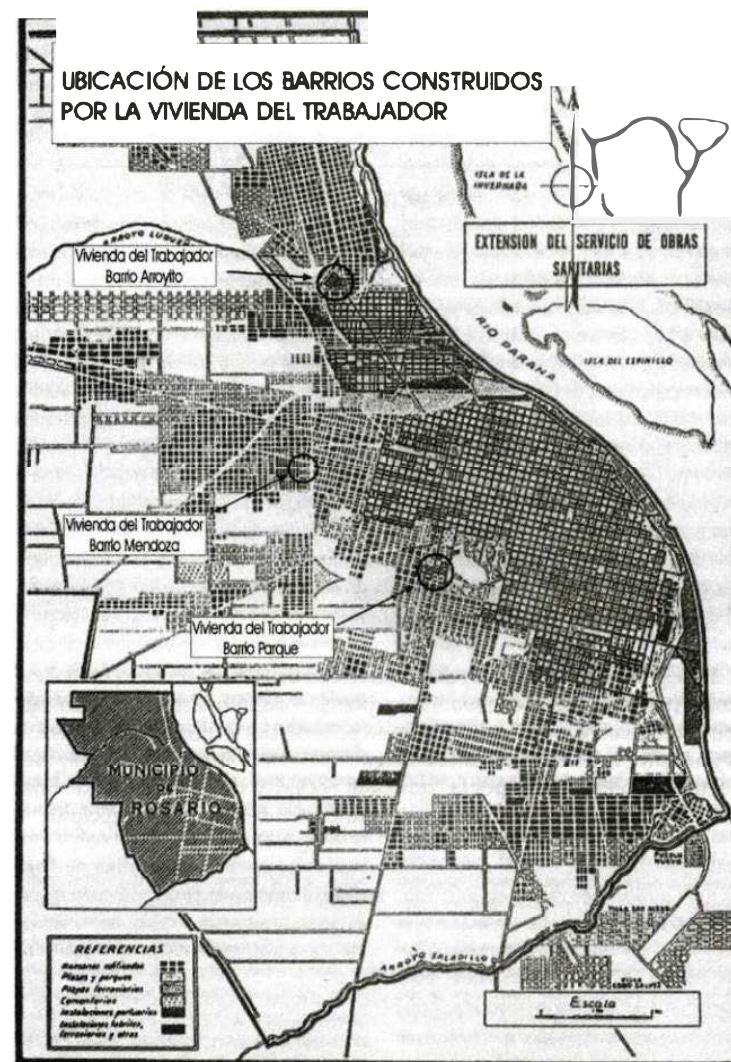
Discusiones en el Cuerpo Deliberante de la ciudad de Rosario sobre planes de vivienda: 1920-1926

La relación del Estado municipal con la problemática de la vivienda es de largo tiempo atrás en la ciudad de Rosario.²¹ Su carácter se había limitado a

20. Para una estimulante interpretación de este conflicto obrero desde la clave política ver Karush, Matthew, "La democracia y el movimiento obrero. El impacto político de las huelgas de 1917-1922 en Rosario", en *Avances del CESOR*, No. 2, Rosario, 2000.

21. Para la revisión de los antecedentes en política de vivienda en la

ciudad de Rosario, nos remitimos a los trabajos de Rigotti, Ana María, "Alcances y figuras de una intervención municipal...", op cit y Rigotti, Ana María, *Municipio y Vivienda La Vivienda del Trabajador*, Rosario 1923-1948, Tesis de Maestría de FLACSO. Inédito, 1996.



llevar a cabo las exenciones impositivas y demás concesiones para promover iniciativas privadas orientadas a la construcción de viviendas de bajo costo, preferentemente en la periferia urbana, destinadas al alquiler o a la compra financiada. La concepción que guiaba este tipo de intervención tenía que ver con un imaginario liberal, que suponía que el alto costo de los alquileres estaba determinado por la distorsión en el mercado inmobiliario del equilibrio natural entre la oferta y la demanda. Esta alteración, de acuerdo al discurso predominante, era provocada por la operatoria especulativa de los sectores propietarios o de los intermediarios, entre éstos y los sectores populares de la ciudad.

En 1920, el concejal José Lo Valvo, del Partido Demócrata Progresista, presentó un proyecto que se concretó como ordenanza ese mismo año. Esta disposición señaló un cambio en el perfil asignado al municipio respecto al tema de la vivienda. Propuso licitar la construcción de cien casas "cómodas, higiénicas y baratas para barrios eminentemente obreros",²² por cuenta del Estado municipal. Los fondos necesarios para la construcción se conformarían en mayor medida por un crédito contraído por la Municipalidad con el Banco Hipotecario Nacional y en menor proporción, con el aporte del impuesto al cinematógrafo, subvenciones públicas, donaciones y un porcentaje de la Contribución Directa y Patentes.

Respecto al carácter de los barrios la ordenanza fijaba que:

[...] los terrenos sobre que se edifiquen (sic) habrán de hallarse ubicados en lugares que consulten la mayor conveniencia del obrero, próximos a las grandes fábricas, talleres, líneas de ferrocarriles y tranvías; con obras de salubridad poco costosas y servicios de salubridad establecidos o fáciles de ser llevados [...] Procurará dejarse, en caso de ser ello preciso,

*espacios libres para jardines, plazas, escuelas; así como dotar al barrio de mercados, escuelas de Artes y Oficios, dispensarios, salas-cunas, jardines de infantes, colonias escolares, instituciones que fomenten el ahorro y la asociación cooperativa.*²³

En este pasaje de la ordenanza podemos apreciar cómo se establecen los lineamientos generales de los barrios. Es de destacar que el proyecto no se limita a facilitar el acceso de los obreros a la propiedad de la vivienda. La idea de barrio-jardín implícita en la ordenanza promueve la formación de un espacio urbano dotado de una serie de elementos que le otorgan cierta unidad y autonomía al tiempo que buscan generar una identidad socioespacial entre sus habitantes. En el caso de esta ordenanza, la presencia de espacios libres (jardines y plazas), de escuelas e institutos de Artes y Oficios, dispensarios e instituciones asociativas y de ayuda mutua, están marcando la intención de crear un ambiente que, al mismo tiempo que expresa viejas recetas higienistas en lo que hace a la disposición del espacio y al disciplinamiento de la fuerza de trabajo, promueve la incorporación de valores que en lo político, en lo moral y en lo económico reproducen las conductas y los hábitos propios de sectores medios en ascenso. Sumado a esto, el carácter periférico de los terrenos que se asignan para construir los barrios, se inscribe en el desplazamiento de los sectores populares del centro a los suburbios como parte de una política de segregación espacial promovida desde el Estado municipal en acuerdo con algunos sectores de la elite local. Este proceso era acompañado por una paulatina exten-

22. *Compendio de Digestos y Ordenanzas, Rosario, 1933*, p. 537.

23. *Ibid.*

sión de la red de servicios en general, fundamentalmente obras de salubridad y líneas de transportes.

El perfil normalizador del proyecto se ve reforzado en las condiciones que establece para la selección de los adquirientes. "Las casas [...] se venderán por sorteo a obreros o empleados de moralidad intachable, con familia y sin propiedad ni renta alguna; prefiriéndose al obrero o empleado de familia más numerosa, menor sueldo y más favorable predisposición para el ahorro".²⁴ Se advierte que a las condiciones socioeconómicas, se agregan criterios de selección en términos de méritos morales y de racionalidad económica que convierten al proyecto en un emprendimiento de filantropía pública, entendida ésta como una política de asistencia que toma como sujeto a individuos dotados de cualidades morales específicas y no a un grupo socioeconómico que en razón de su situación social se vuelve poseedor de un derecho que el Estado debe garantizar.²⁵

Dos años después de aprobado este proyecto, que nunca fue puesto en práctica, se promulgó una ordenanza que limitaba la intervención estatal únicamente a la exención impositiva dirigida a fomentar iniciativas de autoconstrucción de casas económicas en la periferia urbana.²⁶ Este hecho pone en evidencia la convivencia de concepciones distintas acerca de la dimensión y el sentido que

podía cobrar la acción del municipio en relación al problema de la vivienda. Nuestra intención es destacar que las diferencias entre uno y otro modelo de promoción de viviendas baratas no radica exclusivamente en el grado de intervención de la municipalidad, entendido como una puesta a disposición de recursos económicos y burocráticos; el contraste es también evidente en lo que respecta a las formas en que se pretende orientar la expansión urbana. Es posible apreciar en el proyecto de Lo Valvo una idea dirigida hacia la construcción de barrios vinculados a espacios libres que oficiaban de centro de la constitución de identidades cívicas y asociativas, aquello que Adrián Gorelik identifica con el modelo de expansión centrado en el parque. En el caso de la ordenanza de Oroño, se presenta un patrón de crecimiento indiferenciado que se extiende de modo indefinido y homogéneo teniendo por eje rector la cuadrícula.²⁷

En las discusiones que se desarrollaron en torno al proyecto de creación de "La Vivienda del Trabajador", a estas concepciones sobre el crecimiento urbano se suman debates en torno al carácter, los alcances y la viabilidad de la intervención municipal.²⁸

En lo que hace a los potenciales habitantes de la Vivienda del Trabajador —a diferencia del proyecto propulsado por Lo Valvo— en la ordenanza de 1923 se excluyen los criterios morales para la

24. *Idem.*, p. 538.

25. Este concepto de filantropía pública es tomado de Jones Gareth Stedman, "Cultura y política obreras en Londres 1870-1900. Notas sobre la reconstrucción de una clase obrera", en *Lenguaje de clases. Estudios sobre la historia de la clase obrera 1832-1982*, Siglo XXI, México, 1989.

26. Nos referimos al proyecto de Juan Oroño presentado en la sesión del 25 de abril de 1922 y aprobado el 29 de mayo del mismo año. Ver DS HCD, 1922. Esta ordenanza que en su proyecto original se proponía con una duración de un año será prorrogada sucesivamente hasta el año 1925.

27. Para el contraste entre el modelo de la grilla y el del parque verde

Gorelik, Adrián, "La búsqueda del centro: ideas y dimensiones de espacio público en la gestión urbana y en las polémicas sobre la ciudad, 1925-1936", en *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani* No. 9, 1º semestre de 1994 y *La Grilla y el Parque*, UNQ, Buenos Aires, 1998.

28. La Vivienda del Trabajador como proyecto impulsado por dos concepciones de Partido Demócrata Progresista fue discutido en dos ocasiones, la primera en 1923, quedando aprobado pero no pudiendo ser llevado a la práctica, finalmente el debate fue reanudado tres años más tarde cuando el proyecto obtendrá sanción definitiva y será concretado.

selección de los adjudicatarios. El radio de acción de esta política no se restringe solamente a los trabajadores, puesto que se incluye a los empleados, y no se hacen consideraciones sobre la constitución del grupo familiar del beneficiario y sobre su capacidad económica, que queda sólo sobreentendida. Las pautas excluyentes se reemplazan por un orden de preferencias que otorga a los empleados y obreros municipales la prioridad más alta.

Si bien en la ordenanza se fija un orden de preferencias no excluyente, el sesgo de la discusión y los argumentos vertidos en el Concejo nos hacen pensar que esta política tenía como destinatario casi exclusivo a los empleados y obreros municipales, a los que se agregaban en un cómodo segundo plano los pertenecientes a la administración provincial. Esta clara preferencia por los empleados municipales como beneficiarios del proyecto estaba intrínsecamente ligada al carácter que se le otorgaba a la intervención del Estado Municipal.²⁹ Pasamos entonces a observar los alcances y límites de esta intervención estatal para luego comprender la forma en que se pensaba la relación entre la Municipalidad y los potenciales adquirentes.

Una de las primeras discusiones en torno a la viabilidad de esta política parte del problema de su

financiamiento en dos aspectos: el primero, más general, tiene relación con la compra de los terrenos y la construcción de la obra, en segundo lugar se discutió también acerca de las posibilidades de la creación dentro del aparato del Estado Municipal de una nueva oficina burocrática destinada a la administración de la Vivienda del Trabajador y, en tal caso, sobre la posibilidad de la provisión de fondos para su funcionamiento regular.

También surgieron objeciones orientadas al aspecto legal del proyecto. Un problema de importancia es el asociado a las dificultades que comportaba la emisión de títulos de deuda pública con respaldo hipotecario por parte del municipio destinados a financiar las obras. A tal fin el gobierno municipal debería encarar una serie de tareas y arrogarse funciones que hasta entonces no había tomado. En el mismo sentido, se objetó la capacidad del municipio para limitar los derechos de propiedad del adquirente sobre el inmueble: los obstáculos que se interponían para enajenar o alquilar las casas de la Vivienda del Trabajador contradecían el régimen de propiedad legislado en el Código Civil. Lo que se desprende del conjunto de estas objeciones es que el Estado Municipal no era, para algunos concejales —y no solamente de la Unión Cívica Radical—, el ente que debía hacerse cargo de estas empresas, o bien que era demasiado débil como para plantearse intervenciones del tipo y la magnitud que implicaba el proyecto de la Vivienda del Trabajador.

El Estado Municipal mostraba, en una concepción compartida por todo el Cuerpo, una capacidad financiera bastante escasa. En particular, se señaló que el proyecto "...no tiene una base inminentemente práctica [...] se trata de un ensayo y no es posible sancionar el proyecto de otra forma, hay que ajustarse a los recursos de que puede dis-

poner la municipalidad".³⁰ Por su parte, otro edil de la oposición apuntaba en un tono más irónico "...que este proyecto es muy lindo, no lo creo práctico [...] pero estimo también que los cuerpos colegiados deben dar sanción a los proyectos que se presenten a su consideración, si los reputan buenos...".³¹ Es recurrente la idea que indica que iniciativas filantrópicas o inclinadas a la búsqueda de algunas soluciones a la cuestión social debían ser aprobadas en el concejo, en función del beneficio que reportaban a su prestigio, más allá de que los proyectos finalmente fueran ejecutados. Por el contrario, su carácter inviable fue motivo suficiente para la impugnación del grupo de concejales que se oponían a este proyecto. La certidumbre sobre la incapacidad financiera se convirtió en un argumento fundamental a la hora de impugnar la política de construcción de viviendas económicas para obreros como una atribución del municipio. Pero más allá de las opiniones sobre la capacidad concreta que presentaba la Municipalidad de Rosario para llevar adelante este proyecto, la discusión adquiere un cierto vuelo teórico cuando se debate en torno al carácter público o privado de las soluciones a la carestía de la vivienda.

Complemento salarial o política social

En las discusiones de 1923 se constituyó como una posición sólida la que sostenía que, según las "últimas teorías" sobre planes de vivienda, eran las empresas empleadoras las que debían proveer habitación a sus trabajadores, considerando tal pres-

tación como complemento necesario del salario. En realidad, estos postulados no eran tan novedosos como pretendían los concejales que los sostenían.³² Estas estrategias de provisión empresarial de hábitat obrero colectivo o unifamiliar destinado a disciplinar la fuerza de trabajo fueron utilizadas frecuentemente por empresarios europeos y norteamericanos de la segunda mitad del siglo XX.³³ Estas medidas tenían como propósito fijar a los trabajadores en un radio urbano próximo a la fábrica, que no sólo permitía la incorporación de los ritmos de trabajo estipulados por la producción, sino que también planteaba la expansión de esta disciplina fuera de la planta a través de la incorporación de conductas adecuadas tendientes a ajustar las condiciones más óptimas para la reproducción de la fuerza de trabajo.

La idea de la provisión de viviendas, por parte de la empresa privada, se vio reforzada por las restricciones impuestas a la actividad pública en la observación que surgió de la oposición, que en este caso se apoyaba en una perspectiva netamente liberal, afirmando que la política municipal no era capaz de derivar un monto importante de sus escasísimos recursos para favorecer a una "mínima parte de la población": "...la protección estadual debe ser pareja, sus leyes deben conducir a un resultado uniforme para todos, sin hacer distinciones y sin hacer diferenciaciones de clase con base en socorridos discurtidos de mayor o menor sentimentalismo".³⁴ Esto en cuanto a los detractores.

29. No desconocemos la relación entre un Estado proveedor y una clientela política que pueden haber incidido en este orden de privilegio. Sin embargo, pensamos que esta actitud es una constante en muchos emprendimientos del Estado: por tanto, hemos preferido orientar nuestra investigación sobre otros aspectos que hacen al funcionamiento del Estado Municipal en una intervención amplia de promoción de viviendas y además, consideramos a esta clientela en términos del surgimiento de un sector con capacidad económica para sustentar el costo financiero del emprendimiento. Sobre la problemática de la clientela política en este proyecto resultan útiles las menciones de R. Gotti, Ana María, *Municipio y vivienda*.

30. *Idem*, p. 312.

31. *Idem*, p. 313.

32. Fue el concejal Pedro Gómez Meade a Unión Cívica Radical quien lideró esta posición.

33. Castel, Robert, "La sociedad salarial", en *Las metamorfosis de la cuestión social: Una crónica del salariado*, Paidós, Buenos Aires, 1997.

34. DSHCD1923, 30/10/1923, p. 361.

En lo que hace a los promotores del proyecto, no es posible encontrar en su argumentación una coherencia ideológica tan acentuada. En su defensa utilizaron una estrategia oscilante para sostener el proyecto. Así, Esteban Morcillo, concejal del Partido Demócrata Progresista y redactor del proyecto de ordenanza, parecía acordar con esa teoría del complemento salarial al indicar que, precisamente, la intención era proveer al empleado municipal de un suplemento a la remuneración económica que le otorgaba la municipalidad, asimilándola a la dinámica de las empresas privadas. En su discurso, Isidro Carreras —que fue en el transcurso de las discusiones uno de los más activos defensores del proyecto— destacó la nueva relación que se establecería entre la municipalidad y sus empleados, pero le otorgaba al sentido de la ordenanza una dimensión que trasciende este vínculo, al sostener que el rol social del municipio no debía restringirse a sus empleados sino extenderse a toda la sociedad, puesto que el problema de la vivienda no era meramente una cuestión económica de tipo salarial sino que surgía en un contexto de rápida urbanización y crecimiento económico y demográfico ubicándose de esta manera dentro de la esfera de acción del Estado Municipal. En palabras de Carreras, el nuevo papel asumido por el Estado había descuidado hasta el momento el problema de la vivienda, puesto que los primeros ensayos en este sentido estaban dirigidos a la municipalización de servicios y el control sobre el consumo de alimentos, dando lugar a un Estado que intervenía con nuevos mecanismos, en función de un juego deformado de las fuerzas del mercado.

Debemos señalar que este tipo de intervención se vinculó con la cuestión social en un sentido amplio, contando con una variedad igualmente cuantiosa de estrategias destinadas a prestar soluciones

que iban desde la puesta en marcha de dispositivos higienistas hasta una proposición, al menos discursiva, del bienestar social, que insinuaba un modelo estatal diferente y el reconocimiento de cierta trama de derechos.

Al mismo tiempo que existía una transformación del rol del Estado, es posible apreciar modificaciones en los sujetos beneficiarios de la política, acompañada por una explicitación de los efectos que se deseaba lograr en ellos. Si en la argumentación de los defensores del proyecto la municipalidad estaba ligada a sus empleados por una relación contractual, esperando como respuesta al cumplimiento de este acuerdo una mayor conformidad que prevendría la emergencia de conflictos laborales, en la segunda concepción, el obrero y el empleado eran entendidos como un sujeto social en una situación desfavorable para lograr su integración, y el Estado como una instancia suprasocial que, teniendo como deber velar por el interés general, accionaría allí donde era necesario restaurar el equilibrio que las fuerzas ciegas de la economía hablan desbaratado.

En este juego de relaciones, el proceso que se abría con la compra en cuotas y se cerraba con el obrero habitando un barrio de características definidas, tendía no sólo a generar hábitos de disciplina laboral sino que también pretendía producir costumbres de ahorro y consumo responsables e introducir actitudes de higiene y moral con la intención de generar una integración como vecinos dentro del orden municipal.

Esta integración reconocía un límite preciso que se expresaba en algunas restricciones impuestas en el proyecto a los adjudicatarios. Al tiempo que se trataba de provocar una serie de transformaciones en las costumbres de los sectores populares, que los asemejara a una pujante pequeña burguesía y

los integraran a una comunidad municipal, se los inhibía de las posibilidades de enajenar, subalquilar, y realizar ciertas operaciones económicas propias del sector al que se los pretendía aparejar. Este movimiento puede considerarse parte del fenómeno de reconfiguración del vínculo salarial que Robert Castel ha estudiado para el contexto europeo de la entreguerra. De esta manera define una relación en la que el Estado comienza a jugar un rol cada vez más importante:

Se constituyó una nueva relación salarial a través de la cual el salario dejó de ser la retribución puntual de una tarea. Aseguraba derechos, daba acceso a prestaciones fuera del trabajo (enfermedades, accidentes, jubilación), y permitía una participación ampliada en la vida social: consumo, vivienda, educación, empleo, a partir de 1936: ocio[s]. Pero al mismo tiempo se dibujaba una estratificación más compleja que la oposición entre dominantes y dominados: una estratificación que incluyó zonas superpuestas en las cuales la clase obrera vivía esa participación en la subordinación: el consumo (pero de masas), la educación (pero primaria), los ocio[s] (pero populares), la vivienda (pero vivienda obrera), etc.³⁵

En 1926, la ordenanza sobre la Vivienda del Trabajador volvió a ser debatida. En esta oportunidad se reprodujeron algunas alternativas que se habían esbozado en 1923 acerca de los sentidos y alcances de la política municipal de viviendas. No obstante no se presentaron dudas ni oposiciones a la puesta en marcha de este proyecto. Ningún concejal parecía creer ya que el Estado debía desentenderse de este problema.

La antinomia se presentó entre aquellos que se apropiaron de la teoría del complemento salarial y los que querían dotar a la política de un mayor alcance social. Aunque estos puntos de vista no llegaron al grado de abstracción que se dio en 1923, resultan más sustanciosos al aparecer como soporte de los argumentos para dirimir cuestiones concretas, brindándonos una imagen acabada de los sujetos beneficiarios y del ente que debía llevar a cabo la construcción de las viviendas.

Cuando se discutía el articulado de la ordenanza, al llegar al punto que establecía el orden de preferencias para los beneficiarios, el concejal Gerardo Scarabino objetó el orden de prioridades mismo,³⁶ proponiendo a su vez que en la redacción se considerara como trabajador a los empleados y obreros en general, que eran aquellos que se encontraban en una situación económica menos favorable. Ante esta impugnación, que recibió el apoyo de los concejales Raúl Casas y Marcelino Campana, Alfredo Arfini, miembro del bloque radical, argumentó en defensa del mantenimiento de este orden de prioridades, apoyándose en planteos cercanos a los expuestos en 1923 sobre la teoría que pensaba a la vivienda como un plus sobre el salario. En definitiva, para Scarabino la Vivienda de Trabajador venía a solucionar "...un problema de higiene social y en tal caso, nosotros no podemos, bajo ningún punto de vista tratar de resolverlo para una sola clase de empleados y obreros, con preferencia y exclusión de los demás".³⁷ Sin embargo, en el discurso de Arfini, esta teoría del complemento salarial sufrió algunos desplazamientos, en tan-

35. Castel, Robert. "La sociedad..." p. 326

36. 1º empleados y obreros municipales, 2º empleados de policía, 3º maestros provinciales, 4º empleados y obreros nacionales y demás em-

pleados y obreros
37. DS HCD 192 G p. 97

to que al tratar de dotar de legitimidad la propuesta que privilegiaba a los empleados municipales y provinciales para acceder a las viviendas, intentó otorgar a estos últimos unos rasgos que trascendían su carácter de meros empleados. Apeló a la idea de que el Estado Municipal no era homologable a una empresa privada, puesto que su finalidad consistía en asegurar el bien común, siendo éste garantizado por la fuerza ejecutora que constituían sus propios empleados. En este sentido, el mantenimiento de condiciones económicas desahogadas para estos agentes estatales se consideraba como la condición de posibilidad de un Estado atento al bienestar general de manera permanente, al asegurar que el conflicto laboral no interrumpiera la prestación del servicio que realizaba este brazo ejecutor. Aquellos que se aferraban al orden de prioridades tal como estaba en el proyecto original no sólo planteaban consideraciones de índole social para fundamentar su posición, sino que sostenían, además, que esta disposición aseguraba la viabilidad del proyecto, puesto que consideraban que los empleados municipales contaban con la capacidad económica suficiente para saldar el monto de las cuotas. Por otro lado, su relación con el tesoro municipal aseguraba el pago en término de sus obligaciones.

Saldados estos debates en el poder legislativo y cerrado el contrato con la empresa constructora Rossi e Hijo, la ordenanza fue elevada al Departamento Ejecutivo que objetó algunos de los términos del contrato, basando sus argumentos en las opiniones

vertidas por el Departamento de Obras Públicas. En resumen, el informe de esta oficina técnica consideraba insuficientes las condiciones de infraestructura y urbanísticas en general que figuraban en el contrato con la empresa.³⁸ Este punto conflictivo, más allá de mostrarnos los enfrentamientos definidos en términos de la rivalidad política municipal, denuncia también una competencia entre las oficinas municipales por el control de ciertas políticas de Estado, en una coyuntura en la que éste comenzaba a adoptar nuevas funciones. Además, podemos observar que la Vivienda del Trabajador parecía funcionar más como una entidad financiera y crediticia, definida de manera taxativa sobre los mecanismos económicos que la regían —orientación surgida de las preocupaciones del Concejo—, al tiempo que dejaba libradas a las sugerencias de la empresa las cuestiones atinentes a las decisiones arquitectónicas y urbanísticas, que sólo se limitaba a aprobar.³⁹ Esto marca, por un lado, las divisiones políticas y el escaso desarrollo del Estado Municipal para dirigir a partir de la confluencia de varias oficinas, tanto técnicas como financieras, el desarrollo de políticas públicas, así como una incipiente profesionalización de cuadros técnicos que trataban de dar una batalla dentro del aparato burocrático, no restringida a simples conflictos partidarios, y en las que estaba en juego el poder de evaluación y decisión sobre las iniciativas del municipio consideradas específicas de su formación profesional.

Como resultado de estas discusiones se dictó una ordenanza-contrato, que por los montos esta-

blecidos para las viviendas, impedía en gran medida el acceso de las masas trabajadoras a ellas. De este modo, más allá de las intenciones expresadas en los discursos, se consolidaban, desde la práctica, las tendencias que proyectaban como beneficiarios del emprendimiento a empleados jerárquicos y estatales. Además, luego de la adjudicación de las viviendas se conformaron comisiones vecinales que reclamaron frente al Estado municipal por los vicios constructivos de las obras. Esta situación se tornó especialmente conflictiva a partir de la crisis de 1930 que deterioró ostensiblemente el nivel de vida de los adjudicatarios y, en última instancia, afectó de raíz las condiciones de viabilidad del emprendimiento.

Conclusiones

El carácter de los factores que limitaron el alcance del emprendimiento estudiado en este trabajo sugieren que una política de vivienda de repercusión efectiva y orientada específicamente a sectores obreros sólo fue posible a partir de la reconfiguración del aparato estatal a nivel nacional llevada a cabo tras la Segunda Guerra Mundial, que tuvo a disposición importantes recursos orientados a atender los problemas de una sociedad masiva que fue alumbrada en la Argentina con los cambios de política económica que implicó la sustitución de importaciones y la reorientación del modelo económico sobre el mercado interno.

Al inicio de este trabajo habíamos señalado la necesidad de contestar la pregunta que dispara el desfase existente entre la profusa producción intelectual emprendida por las clases dominantes (expresada en congresos y diversos estudios sociológicos) y la acción legislativa en torno a la problemática de la vivienda. Con el fin de esbozar una respuesta

sobre esta interrogante hemos optado por estudiar los debates que circundaban un caso particular, una política concreta de vivienda pública que se dio en el municipio de Rosario durante los años veinte.

En este sentido hemos ensayado dos estrategias para complejizar la comprensión de esta problemática. Primeramente, hemos evitado restringir nuestro análisis a la presentación de los proyectos atinentes a la temática que nos ocupa. Por el contrario, se ha incorporado, como elemento central del análisis, las discusiones que se produjeron en la arena concejil para la aprobación de estos emprendimientos. En este campo tratamos de enfatizar y comprender las superposiciones de los distintos principios ideológicos que aparecen en la producción intelectual y legislativa de la época. Estos solapamientos pueden explicarse a partir del contraste con algunos elementos de contexto: por un lado, nos hemos preguntado por la capacidad (económica financiera) y la incumbencia (legislativa y política) del Estado municipal en ámbitos hasta entonces alejados de su esfera de influencia; por el otro, hemos caracterizado el perfil del sector que se vería incluido en calidad de beneficiarios por los alcances de esta política. Sobre la primera problemática, atinente a las capacidades y atribuciones del municipio, hemos observado que, desde el punto de vista institucional, el Estado municipal de la ciudad de Rosario no contaba con los elementos necesarios para encarar políticas sociales amplias y efectivas. Además, este nivel estatal contaba con escasas posibilidades para afrontar erogaciones importantes, pero, coyunturalmente, las condiciones de reactivación económica de la primera posguerra brindaron un contexto de oportunidades que convergía con los intereses modernizadores de la gestión de las dos fuerzas políticas que ocupaban el espacio de gobierno municipal. En este sentido, se pre-

38. "La Vivienda del Trabajador. Informe del Departamento de Obras Públicas sobre la propuesta de Rossi e Hijo". *La Acción*, 3/10/1926.

39. Sobre este punto cabe recordar que el pliego de condiciones de la empresa presentaba la traza del Barrio Arroyito y sólo mencionaba la

localización de los otros tres, sin embargo, el poder municipal esos de sugerir otro tipo de campo habitacional o de ubicación estratégica de los barrios sólo se limitó a aceptar las proposiciones de Rossi e Hijo legislando sobre la base de las mismas.

tendió otorgar mayor entidad a un nivel del Estado, que pese a algunos signos de incapacidad estructural, comenzaba a intervenir de manera más decidida sobre territorios que no formaban parte de sus inferencias tradicionales. Respecto al entramado social sobre el que actuó la política de la Vivienda del Trabajador, el peso creciente y el incremento del nivel económico de los grupos más prósperos en el campo de los sectores populares conferían un aval matenal a la viabilidad del proyecto. Este hecho se enfatizaba también a nivel de los discursos que vinculaban a los trabajadores municipales con la posibilidad de sostener la continuidad de las cuotas mensuales mediante las que se financiaban las casas.

Más allá de la crisis económica que implicó este proyecto para las arcas municipales y el fracaso político que significó para el Partido Demócrata Pro-

gresista, la intención de urbanizar, modernizar y, en última instancia, civilizar una periferia urbana inhóspita y hostil resultó, dentro de sus límites, relativamente exitosa: se extendió la red de servicios y se reubicó espacialmente allí grupos sociales que eran presuntos portadores de valores de ahorro, higiene y moral pequeño burgueses, y que fueron afianzados a través de la concesión de la propiedad de la vivienda. Sobre este punto es menester señalar el carácter parcial de la eficacia de este objetivo, ya que la ubicación de agentes para la extensión de un ideario específico no fue un proceso unilineal. Estos mismos valores cívicos fueron los que permitieron a estos grupos de vecinos volverse en contra del gobierno municipal al organizar grupos de protesta que presentaron abundantes reclamos frente a los evidentes desperfectos que mostraban las construcciones de la Vivienda del Trabajador.

Bibliografía

- Alvarez, Juan (1998) "Desórdenes extremistas: Paulatina mejora de las llamas económicas. Período próspero y nuevos s. (1921-1929)" En *Historia de Rosario (1689-1939)*. Rosario: UNR Editora/Editorial Municipal de Rosario.
- Bal ent, Anahí (1990) "La iglesia y la vivienda popular: la gran colecta nacional de 1919". En Armus, Diego (comp.), *Mundo Urbano y Cultura Popular*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Castel, Robert (1997) "La sociedad salarial". En *La metamorfosis de la cuestión social: Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paños.
- Díaz Alejandro Carlos (1975) "La desarticulación de crecimiento entre 1914 y 1929: ¿una gran demora?" En Gómez Zapola, Marcos (comp.) *El Régimen Oligárquico: Materiales para el estudio de la realidad (hasta 1930)*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Fernández, Sandra y Armus, Diana (2000) "Una ciudad en transición y crisis (1930-1943) En Pla, Alberto J. (comp.), *Rosario en la historia (de 1930 a nuestros días)*. Tomo I. Rosario: UNR Editora.
- Jones, Gareth Stedman (1989) "Cultura y política obreras en Londres 1870-1900: Notas sobre la reconstrucción de una clase

- obrero". En *Lenguaje de clases. Estudios sobre la historia de la clase obrera, 1832-1982*. México: Siglo XX.
- Karush, Matthew (2000) "La democracia y el movimiento obrero: El impacto político de las huelgas de 1917-1922 en Rosario". En *Avances del CESOR*, No. 2, Rosario.
- Lienar, J. F. (1984) "El dispositivo de la casa autoconstruida". En Armus, Diego (comp.), *Sectores populares y vida urbana*. Rosario: CÍACSO.
- Petronio, G. y Sagado, M. (1986) *Análisis de conjuntos habitacionales para un diagnóstico aplicable a la elaboración de pautas para el diseño de la vivienda popular*. Rosario: EPEV.
- Prieto, Agustina (1984) *La vivienda popular en Rosario a principios de siglo. La huelga de inquilinos de 1907*. Rosario: Mimeo.
- Cafferata, Juan (1914) *Casas Baratas y Bien de Familia*. Proyectos de Ley. Buenos Aires: Imprenta Alsina.
- Rigotti, Ana María (1991) "El reformismo oligárquico y las casas para obreros". En *Estudios Sociales* núm. 1, Santa Fe.
- Romero, Luis Alberto y Gutiérrez, Leandro (1995) *Sectores populares, cultura y política. Buenos Aires en la entreguerra*. Buenos Aires: Sudamericana.