



Norma Silvana Lanciotti

Escuela de Economía.

GOBIERNO MUNICIPAL Y EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS. ANÁLISIS DE UN CONFLICTO TEMPRANO. ROSARIO 1887-1910.

RESUMEN

El trabajo analiza las relaciones entre el gobierno municipal y las empresas inglesas de servicios públicos a partir de un estudio de caso: la controversia entre el Municipio de Rosario y la Empresa de Cloacas y Desagües, desarrollada entre 1887 y 1910. Entre 1880 y la primera guerra mundial, tanto los actores políticos como la opinión pública consideraban a las inversiones extranjeras como herramienta clave del progreso económico del país. En este contexto, el grado de conflictividad manifiesto en las relaciones entre el gobierno municipal y las empresas inglesas de servicios de infraestructura urbana en la ciudad de Rosario es ciertamente excepcional durante el período referido.

Orientaremos nuestra indagación sobre el proceso de formación de decisiones, partiendo de la hipótesis de que dichas decisiones fueron el resultado de la interacción entre los representantes de las empresas, la dirigencia política y los grupos sociales organizados, cristalizada en una serie de acuerdos institucionales que manifiestan los límites impuestos por la dimensión política a los mecanismos de mercado en una sociedad liberal.



Norma Silvana Lanciotti

Escuela de Economía.

GOBIERNO MUNICIPAL Y EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS. ANÁLISIS DE UN CONFLICTO TEMPRANO. ROSARIO 1887-1910. *

Un fundado optimismo se percibía en la ciudad de Rosario en el año del Centenario de la Independencia. En dicho año, era la segunda ciudad más poblada del país y su puerto era el principal exportador de granos. La expansión del comercio cerealero la había transformado en un centro de poder económico regional, cuya independencia del poder político provincial contribuyó a configurar el perfil diferencial de su elite dirigente.

En un escenario donde predominaba la defensa de la libre empresa en un contexto de crecimiento económico, interesa reconstruir la confrontación entre las lógicas particulares y la lógica pública, así como la posible convergencia de las estrategias de los distintos protagonistas en cuanto al logro de objetivos comunes, como ser el desarrollo de las inversiones en obras de infraestructura urbana, la ampliación del acceso a los servicios públicos o la promoción de la plaza rosarina en los mercados financieros externos en el marco de la competencia con otras ciudades argentinas.

En las siguientes líneas, procuraremos determinar la articulación entre las lógicas política y económica en el espacio local durante el primer período de inversiones en obras de infraestructura urbana en la ciudad y el segundo ciclo de inversiones extranjeras en la Argentina. En esta dirección, se examinarán las relaciones entre el gobierno municipal y las empresas inglesas de servicios públicos a partir de un estudio de caso: la controversia entre el Municipio de Rosario y la Empresa de Cloacas y Desagües, desarrollada entre 1887 y 1910. Nuestras reflexiones intentan explicar la divergencia del caso rosarino respecto a la modalidad de articulación entre ambas lógicas en otros niveles gubernamentales y en otros municipios argentinos. Entre 1880 y la primera guerra mundial, tanto los actores políticos como la opinión pública consideraban a las inversiones extranjeras como herramienta clave del progreso económico del país. En este contexto, el grado de conflictividad manifiesto en las relaciones entre el gobierno municipal y las empresas inglesas de servicios de infraestructura urbana en la ciudad de Rosario es ciertamente excepcional durante el período referido.

A fin de analizar la particularidad del caso, orientamos nuestra indagación sobre el proceso de formación de decisiones, partiendo de la hipótesis de que dichas decisiones

* El siguiente trabajo constituye un avance de investigación sobre el tema: "Mercado Inmobiliario en Rosario (1885-1914). Racionalidad Empresarial y configuración del espacio urbano", desarrollado en el marco de una Beca Interna de Formación de Posgrado otorgada por el CONICET, bajo la dirección de Carina Frid.

Agradezco al Prof. Rory Miller, cuya aguda observación sobre el caso rosarino, estimuló las reflexiones que confluyen en esta ponencia. Agradezco también los comentarios de Alicia Megías a la versión preliminar de este trabajo presentada en las *VIII Jornadas Interescuelas y Departamentos de Historia*, que se realizaron en la ciudad de Salta (Argentina) durante el mes de setiembre de 2001. Asimismo, quiero expresar mi deuda con el Dr. Pedro Pérez, por su orientación bibliográfica en el estudio de los espacios locales, brindada en el marco del curso de Sociología Urbana dictado en la Universidad Torcuato Di Tella en el año 1999.



constituyen el resultado de la interacción entre los representantes de las empresas, la dirigencia política y los grupos sociales organizados, cristalizada en una serie de acuerdos institucionales que manifiestan los límites impuestos por la dimensión política a los mecanismos de mercado en una economía abierta.

1. LA INSTALACIÓN DE LOS SERVICIOS DE INFRAESTRUCTURA EN LA CIUDAD-PUERTO: ACTORES Y MODALIDADES DE OPERACIÓN.

El Municipio de Rosario contrató la realización de la mayoría de las obras de infraestructura urbana durante el segundo ciclo de inversiones extranjeras en la Argentina (1881-1890). En esos años, el capital de inversión, predominantemente británico, se dirigió al sector de transporte (tranvías y ferrocarriles), comunicaciones (teléfonos) y servicios públicos (electricidad, gas y aguas corrientes). El flujo de inversiones se retrajo en la década del noventa, reanudándose paulatinamente desde 1899 hasta 1905, momento en que las obras públicas volvieron a ocupar un lugar primordial en la agenda municipal y las inversiones francesas y belgas ingresaron para competir con las británicas.¹

Hacia 1890, la municipalidad de Rosario había acordado la instalación de los servicios urbanos básicos. El alumbrado público a gas hidrógeno era provisto por la *Sociedad Argentina de Luz y Calefacción*, una empresa familiar dirigida por Antonio Santa María; desde 1886, la ciudad contaba con el servicio de teléfonos suministrado por la *Compañía Unión Telefónica del Río de la Plata* y en los dos años siguientes, se contrataron los servicios de cloacas y aguas corrientes. En 1892, se otorgó la explotación del alumbrado eléctrico a la *Compañía de Electricidad del Río de la Plata Limitada*, concesión que pasó a manos de la *Sociedad de Electricidad de Rosario* en 1910.

La modalidad de contratación predominante fue el otorgamiento de concesiones para la construcción de las obras y su explotación a largo plazo (de 30 a 70 años), transfiriéndose las instalaciones a la municipalidad al término de la concesión.² Los contratos podían incluir garantías de utilidad mínima –como las estipuladas en la renegociación del contrato con la empresa de Aguas Corrientes en 1900 y 1909-, así como la exoneración de impuestos municipales y provinciales –presentes en los Convenios con la Compañía de electricidad y con la empresa de Aguas Corrientes-. En estos casos, la municipalidad percibía un porcentaje de los ingresos brutos de las empresas a modo de contribución única (7% sobre los ingresos de las empresas de tranvías y 5%, sobre los ingresos de la Sociedad Argentina de Luz y Calefacción y de la Compañía de Electricidad). En todos los acuerdos, la municipalidad se reservó el control de las tarifas y de la calidad del servicio prestado.

¹ Entre 1895 y 1914, el presupuesto municipal de Rosario era el segundo del país. En 1914 representaba el 10% del presupuesto de la Capital Federal a la vez que duplicaba al de la ciudad de Córdoba y cuadruplicaba el de La Plata. Véase *Tercer Censo Nacional de la República Argentina*, Tomo X, Talleres Gráficos de Rosso y Cía, Año 1914.

A partir de 1905, el rubro de Obras públicas, compuesto por apertura de calles y nuevos afirmados, paseos públicos, asistencia pública, barrido, limpieza y alumbrado público, alcanzó una participación estable del 40-45% en el Presupuesto Municipal. Véase LANCIOTTI N.(2000), "Política municipal y mercado inmobiliario: articulaciones y divergencias. Rosario, 1880-1910", *XVII Jornadas de Historia Económica*, Tucumán.

² Los convenios con empresas de tranvías eléctricos, de cloacas y de aguas corrientes disponían que al término de la concesión las obras se transferirían a la municipalidad sin retribución alguna; por el contrario, ésta debía pagar las instalaciones a la *Sociedad de Electricidad de Rosario* al vencimiento de la concesión de alumbrado.



Las concesiones a empresas de tranvías por tracción a sangre se otorgaron sin licitación previa, bajo aprobación de propuesta. De esta manera, se había autorizado la explotación del servicio a cinco empresas: *Tranway Ciudad del Rosario*; *Tranway Anglo-Argentino*, *Tranway Rosarino del Norte*, *Tranway del Saladillo* y *Tranways del Oeste*, todas de capital local a excepción del *Tranway Anglo Argentino*. En 1905, se licitó la concesión para la instalación y explotación del tranvía eléctrico, resultando favorecido el grupo belga formado por la compañías *Anversoise de Tranways et d'Enterprises Electriques* de Amberes, *Mutuelle de tramways* y *Banco Comptoir de la Bourse*. La *Compañía General de Tranvías Eléctricos del Rosario*, reemplazó definitivamente el servicio de tracción a sangre por el tranvía eléctrico unos años después.

Desde finales del siglo XIX hasta mediados de la década del cuarenta la ciudad de Rosario, al igual que otros municipios argentinos, adoptó un modelo *descentralizado-privado* de gestión de los servicios, así caracterizado porque la producción estaba a cargo de empresas privadas, a la vez que la responsabilidad y contralor dependían del estado municipal. No obstante, la construcción de las obras de salubridad adquirió una modalidad diferente debido a la centralidad asumida por esta cuestión en el debate público inscripto en la preocupación de las administraciones municipales respecto a los altos índices de mortalidad en las ciudades de gran crecimiento demográfico. La inversión del Estado en las obras de salubridad constituyó un resultado visible del impacto de la prédica higienista en las políticas públicas de saneamiento urbano y control de las enfermedades epidémicas durante las últimas décadas del siglo XIX.³

De esta manera, la provisión del servicio de cloacas y agua potable estuvo a cargo del estado nacional en las ciudades de Buenos Aires, Mendoza y Corrientes, los estados provinciales iniciaron su construcción en Córdoba y La Plata, en tanto que la inversión para las obras en la ciudad de Salta fue asumida en forma conjunta por el estado provincial y nacional. Contrariamente al resto de las ciudades argentinas, en Rosario, las obras de salubridad fueron contratadas tempranamente con empresas privadas sin que mediara financiamiento alguno del gobierno provincial o nacional, constituyéndose en un caso atípico de la Argentina del siglo diecinueve.⁴

2. LA CONSTRUCCION DE LAS OBRAS DE SALUBRIDAD EN ROSARIO. EL CONFLICTO CON LA EMPRESA DE CLOACAS Y DESAGÜES.

The Rosario Water Work Company Limited era la compañía prestadora del servicio de aguas corrientes desde 1887. Al año siguiente, Juan Staniforth ganó la licitación para la

³ Sobre los factores que posibilitaron la consolidación de las políticas higienistas en las últimas décadas del siglo XIX, véase ARMUS D. (2000), "El descubrimiento de la enfermedad como problema social.", en LOBATO M, *Nueva Historia Argentina, El progreso, la modernización y sus límites (1880-1916)*, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, pp.507-551. Sobre el higienismo en Rosario véase, del mismo autor, "Enfermedad, ambiente urbano e higiene social. Rosario entre fines del siglo XIX y comienzos del XX", en *Sectores Populares y vida urbana*, Clacso, Buenos Aires, 1984.

⁴ En la mayoría de las ciudades argentinas, i.e.: Córdoba, Mendoza, Salta, Corrientes, La Plata y Mar del Plata, las obras de salubridad se emprendieron a partir del mil novecientos. Al respecto véase *Tercer Censo Nacional de la República Argentina*, Tomo X, Talleres Graficos de Rosso y Cia, Año 1914 y SCOBIE J. (1988), *Secondary cities of Argentina. The Social History of Corrientes, Salta and Mendoza, 1850-1910*, Stanford. Sobre el modelo de gestión de servicios en Buenos Aires, véase PIREZ P. (1999), "Gestión de servicio y calidad urbana en la ciudad de Buenos Aires" en *EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, Vol. XXV, No 76, Santiago de Chile, Diciembre 1999.



construcción y explotación del sistema de cloacas y desagües, quien transfirió el contrato de cloacas a la Sociedad Anónima de Mandatos, Préstamos y Agencias del Río de la Plata (The River Plate Trust, Loan and Agency Company), cuyos accionistas también controlaban *The Rosario Water Work Company Limited*, la empresa de aguas corrientes.⁵

En abril de 1890, la empresa de cloacas denominada *The Rosario City Improvements Company Ltd.* (luego *The Rosario Drainage Company Limited*) había finalizado la primera etapa de construcción del sistema. Luego de que el Intendente Agustín Mazza aprobara lo realizado en base al informe del Ing. Guillermo White, un grupo de vecinos solicitó a la municipalidad, una nueva inspección de las obras de cloacas y desagües. Este grupo de "propietarios y contribuyentes" no satisfecho con el informe White, solicitaba que se les concediese la facultad de nombrar al profesional encargado de inspeccionar las obras:

"Las cloacas del Rosario han sido construidas para verter en el Río Paraná todas las materias arrojadas en ellas para que la corriente de este Río las divida, las disuelva y las aleje de nuestra localidad. Pero como Ud. ha podido notarlo en la inspección extraoficial que se intentó hace algunos días pero que verdaderamente no se hizo porque era imposible penetrar en las Cloacas, las materias fecales y otras depositadas en éstas, no pueden llegar a la parte correntosa del Río, y, o sobrenadan subiendo y bajando las aguas mansas del Río y en la orilla de éste, cambiando de lugar y volviendo al mismo en que fueron arrojadas... o quedan esas materias depositadas en la playa del Río produciendo un grandísimo foco de infección y envenenando las aguas de que hace uso para beber la población de la ribera y la tripulación de los buques surtos en esos lugares.

*Por lo que dejamos expuesto, Ud. señor Intendente y la Empresa misma de las Cloacas, comprenderán perfectamente que por parte de los vecinos que representamos, se dan todos los pasos necesarios para que sean resueltas de una manera pronta y satisfactoria las cuestiones surgidas respecto a la construcción y servicio de las cloacas, y a las cuales el pueblo no puede ser indiferente."*⁶

En principio, el cuestionamiento observa únicamente las deficiencias técnicas del sistema, aunque sus términos revelan el principio de legitimidad que lo inspiraba: la representación de los intereses del "pueblo". La comisión estaba integrada por once vecinos notables, que habían sido elegidos en el marco de recientes mitines organizados en contra de la corrupción administrativa del gobierno municipal.⁷

⁵ The River Plate Trust, Loan and Agency Company -conocida como *River Plate Trust* o *Trust 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 *River Plate Trust*, véase *The Review of River Plate*, 19-12-1891, y JONES Ch., JONES L. y GREENHILL R (1977), "Public Utility Companies", en D.C.M. PLATT, *Business Imperialism 1840-1930. An inquiry based on British experience in Latin America*. Oxford University Press, pp.83-85.

⁶ Nota dirigida al Intendente municipal firmada por Lisandro de La Torre y Arsenio Maseras, 23 de Setiembre de 1890, MUNICIPALIDAD DE ROSARIO, *Antecedentes relativos a las Obras de Cloacas y Desagües de esta Ciudad*, 1895, pp. 54.

⁷ Las comisiones de notables se creaban en el marco de reuniones públicas convocadas para resolver un problema particular, donde se elegían las "personas respetables" que actuarían como representantes de los vecinos en la negociación con las autoridades correspondientes. Véase MEGIAS A. (1996), *La formación de una elite de notables-dirigentes. Rosario, 1860-1890*, Ed.



La intendencia accedió a la petición y nombró al Ingeniero Valentín Balbín como inspector de obras. Balbín encontró deficiencias constructivas y materiales inadecuados, por lo que en el informe presentado al recién designado Intendente, Gabriel Carrasco, recomendó no aceptar las obras, además de exhortar a la Oficina Municipal de Ingenieros a que realice inspecciones sistemáticas de la construcción de las obras:

"Por el artículo 3º del contrato, la oficina municipal de ingenieros tiene el derecho de inspeccionar la construcción de las obras; pero hasta ahora parece que no ha ejercitado ese derecho, porque en dicha oficina no existen los planos de detalle y de construcción de las obras, ni los pliegos de condiciones generales y parciales, ni los demás datos demostrativos de la marcha de los trabajos. Si se quiere tener obras buenas que respondan satisfactoriamente a su objeto, es necesario que sean inspeccionadas durante la construcción, pues por el mero hecho de que una empresa particular construya por su cuenta obras que ha de explotar solo en beneficio propio, por un cierto número de años, no es posible concluir que ellas sean lo que deben ser, y tratándose de obras sanitarias, la inspección en detalle es cuanto más indispensable, cuanto que estas obras no se construyen para una generación."⁸

Carrasco había asumido la intendencia con la perspectiva de implementar un programa sanitario orientado a disminuir los altos índices de mortalidad de la población urbana, el cual comprendía la ampliación del servicio de aguas corrientes, la instalación de las cloacas y la construcción de hospitales. Los propósitos del intendente fueron desarticulados por la crisis económica y la presión de la opinión pública que denunciaba sucesivos hechos de corrupción durante las gestiones anteriores, particularmente, durante aquella encabezada por Pedro de Larrechea.

La formación de comisiones integradas por vecinos notables de la ciudad era una práctica habitual para resolver cuestiones de índole política o reivindicativa. Generalmente, se constituían para tratar el tema en disputa y luego se disolvían; sin embargo, en esta oportunidad, la mencionada comisión de vecinos canalizó sus reclamos a través de la Sociedad "Unión de Contribuyentes", que presentó una protesta formal ante la municipalidad, rechazando las obras de salubridad en los siguientes términos:

"Que en defensa de sus derechos agredidos por el Poder Municipal, contratando arbitrariamente con don Juan Stanisforth el establecimiento de cloacas y desagües, con privilegio por setenta años, que es de gravámenes y onerosísimo para la propiedad particular, sin atribuciones, por no autorizarlo la Constitución de la Provincia, y como abuso de atribuciones, arbitrario, contrato y proceder que no ha podido aprobar el Gobierno de la Provincia, porque no es de su resorte, demostrándolo él mismo, sin poder atender la solicitud de los vecinos, producida en el meeting popular que tuvo lugar el 1º de junio del año actual: Que ha invadido jurisdicciones estrañas en la Nacional del Río Paraná, sin la suficiente autorización del Gobierno o del Congreso; que con la ilusoria idea de servir a la higiene, ha causado el hecho de construir depósitos de las cloacas en los que se estanca el agua de las lluvias, se aglomeran los residuos que llevan...:

Biblos, Buenos Aires, pp. 169-170. Sobre la expansión de la actividad asociativa y de la "cultura de la movilización" como instancias de mediación entre sociedad civil y sistema político en el marco de la construcción de la esfera pública, véase SABATO H., "Ciudadanía, participación política y formación de una esfera pública en Buenos Aires, 1850-1880" en *Siglo XIX Revista de Historia*, 2da Epoca, N° 11, enero-junio 1992, pp. 46-73.

⁸ Informe del Ingeniero Don Valentín Balbín sobre las obras de salubridad del Rosario, 17 de noviembre de 1890. MUNICIPALIDAD DE ROSARIO, *Antecedentes relativos ...*, pp. 62-63



Que no estando obligados a obedecer lo que la ley no manda y habiéndose renovado y modificado el mismo contrato, exclusivamente por los municipales cesantes, hoy que el presidente de la H.C.M. es precisamente el escribano otorgante de los contratos de cloacas y desagües: Que en tal situación los comparecientes protestan una y cuantas veces por derecho sea necesario contra las personas que han intervenido en dicho contrato, por reputarlo ostensiblemente inconstitucional e ilegal...los otorgantes lo rechazan, escusando toda su responsabilidad de deber público; dejándolo como obligación única y personal de los contrayentes...⁹

La protesta de la Unión de Contribuyentes introduce dos nuevos aspectos al conflicto: una objeción a la política de servicios y la impugnación del contrato fundada en la inconstitucionalidad del acto realizado por un gobierno provisional. A esto se agregaron las irregularidades del proceso de licitación, cuya publicidad había forzado la renuncia de los miembros del Concejo Deliberante en noviembre de 1887, quedando el gobierno a cargo de una Comisión Administradora Municipal presidida por el mismo Larrechea, quien fue acusado, junto a los concejales renunciantes, de recibir sobornos de la empresa de cloacas.

La interpelación de los vecinos, ampliamente difundida en la prensa local, sumada a la disminución de los recursos públicos por la crisis económica y a la centralidad adquirida por la cuestión de la salud en una ciudad de gran crecimiento demográfico y elevado índice de mortalidad, promovieron un viraje de la política municipal de servicios públicos, implementándose por primera vez, una serie de acciones tendientes a ejercer el control sobre su concesión y funcionamiento. En esta dirección, se revisaron los contratos, se dictaron ordenanzas para la ampliación del radio de los servicios y se impusieron nuevas condiciones técnicas, creándose una oficina inspectora de cloacas ese mismo año.

La Comisión Administradora Municipal presidida por Carrasco rechazó las obras de cloacas y desagües, decisión aprobada por el Concejo Deliberante. A continuación, se nombró una Comisión *ad honorem* de abogados notables para que estudiase los antecedentes del caso y asesorase a la municipalidad respecto a los argumentos para pedir la nulidad del contrato celebrado. La resolución del Gobierno Municipal resultó sorpresiva para la empresa de cloacas, cuyas relaciones con el poder político local habían sido extremadamente cordiales hasta entonces.

Para explicar lo sucedido debemos retroceder hasta 1858, cuando el gobierno provincial sancionó la Ley de Municipalidades que fijaba las autoridades del municipio del Rosario en diez municipales titulares y tres suplentes elegibles por el vecindario, presididos por un Jefe Político, designado por el gobierno provincial¹⁰. En 1872, la Ley Orgánica Municipal dispuso la formación de dos cuerpos: el Concejo Deliberante compuesto por doce miembros y el Concejo Ejecutor compuesto por seis miembros, nuevamente elegidos por el gobierno de la provincia. La negativa federal a conceder la autonomía política a la ciudad de Rosario se mantuvo hasta que la reforma constitucional de 1883, sustituyó el ejecutivo colegiado por un Intendente Municipal elegible por los vecinos. Sin embargo, este derecho se ejerció sólo

⁹ Protestas, 3 de setiembre de 1890, MUNICIPALIDAD DE ROSARIO, *Antecedentes relativos a las...*, pp. 69-70.

¹⁰ De acuerdo a esta ley, el cargo de municipal podía ser ocupado por un vecino de la ciudad, nacional o extranjero, mayor de 25 años o emancipado y con un capital o ingreso de 2000 pesos. Años después, la Ley Orgánica de 1872 determinaba que los electores podían ser vecinos mayores de 17 años de edad, nacionales o extranjeros que pagaran impuestos. Finalmente, en 1890, una nueva reforma privó a los extranjeros del derecho al voto en las elecciones municipales, derecho suspendido hasta 1900.



durante un breve período: en 1886, el gobierno provincial no autorizó la elección del sucesor de Grandoli -primer Intendente electo-, dictaminó la cesantía de todas las autoridades municipales y designó una Comisión Administradora Municipal que gobernó hasta marzo de 1887, cuando asumió Pedro de Larrechea, a quien le sucedió Agustín Mazza, último intendente electo. En 1890, una nueva ley provincial sustrajo al municipio la elección del Intendente, al tiempo que excluía de la dependencia de las municipalidades al Registro de Propiedad, los Juzgados de Paz, el Registro Civil y la Instrucción pública, que pasaron a depender directamente del gobierno de la provincia.¹¹

La creciente desigualdad económica y demográfica entre el norte y el sur de la provincia no se manifestaba en el régimen político santafesino, caracterizado por su centralismo y por la sobrerrepresentación de los departamentos septentrionales. Cuando se acentuó el progreso económico del sur en la segunda mitad de la década del ochenta, esta tensión ostentó una mayor virulencia: las reiteradas acefalías, las renunciadas colectivas de los concejales y las intervenciones del gobierno provincial nombrando comisiones administradoras, conformaron un clima de gran inestabilidad política.

La contienda entre las facciones políticas provinciales configuraba un panorama de alianzas endebles y frecuentes realineamientos de los dirigentes locales respecto al gobierno provincial. La elite rosarina dividía su apoyo entre los conservadores y los liberales, aunque los segundos tenían mayor convocatoria en tanto sus intereses estaban asociados al comercio y la producción agropecuaria mientras que el conservadurismo tenía su base política en los sectores terratenientes de origen colonial predominantes en la capital, en el centro y norte de la provincia de Santa Fe. Tanto la Intendencia como la Jefatura Política eran cargos ocupados por dirigentes afines al partido conservador, quienes también tenían mayoría en el Concejo Deliberante, por lo que las manifestaciones opositoras estaban desplazadas al espacio de la opinión pública. De esta manera, la intervención del gobierno provincial obstaculizaba la realización de acuerdos entre los dirigentes locales que legitimaran las elecciones municipales.¹²

En este contexto, una controversia originada por cuestiones técnicas se desvió hacia la discusión de un tema fundamental de la escena política local: la autonomía municipal. Los argumentos a favor de la anulación del contrato de cloacas elaborados por los juristas asesores del gobierno municipal se centraron en esta cuestión, aduciendo la falta de representatividad de la comisión administradora gobernante al momento de la concesión,

¹¹ Los intendentes designados por el gobierno provincial se sucedieron hasta 1934, cuando el gobierno demoprogresista restituyó la autonomía municipal.

¹² El partido liberal había gobernado la provincia durante un breve período (1862-1868) luego del cual, los conservadores, liderados por Simón de Iriondo, recobraron el poder. Iriondo gobernó hasta su muerte en 1883, siendo sucedido por Zavalla, Gálvez y Cafferatta. En los noventa, descubrimos a antiguos iriondistas como el ex jefe político Deolindo Muñoz, director del periódico *El Municipio*, enrolados en la oposición cívica. Paradójica fue la actitud de Gabriel Carrasco, que habiendo asumido la intendencia con el respaldo de Gálvez y de Cafferatta, adoptó una posición crítica frente a las administraciones municipales anteriores, captando el apoyo de liberales y cívicos, a la vez que el repudio de los partidarios locales de Gálvez. Sobre la lucha entre las facciones santafesinas durante el siglo XIX, véase CRAGNOLINO S. (1987), "Política, facciones y participación política en Santa Fe (1868-1884), en *Anuario N° 12*, Segunda Epoca, Escuela de Historia, Facultad de Humanidades y Artes de la U.N.R., 1986-1987, pp.423-446, MEGÍAS A., op. cit., y BONAUDO M. y SONZOGNI E. (1992) "Redes parentales y facciones en la política santafesina, 1850-1900" en *Siglo XIX Revista de Historia*, 2da Epoca, N° 11, enero-junio 1992, pp. 74-110.

Las estrechas relaciones entre la facción provincial gobernante y el roquismo pueden consultarse en BOTANA N. (2da. Ed. 1998), *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*, Sudamericana, Buenos Aires, pp. 103-111.



cuyos actos habían excedido sus facultades. Los fundamentos se remitían al artículo 82 de la Ley Orgánica de las municipalidades de 1886, que otorgaba a las Comisiones Administradoras Municipales, las mismas facultades que las inherentes a la municipalidad *debidamente organizada*, disposición contraria al texto de las constituciones provinciales de 1872 y de 1883 donde se declaraba que la municipalidad debidamente organizada era *independiente y autónoma en sus funciones administrativas* y recibía su mandato *por elección directa del pueblo*. Asimismo, los asesores señalaban que la facultad de otorgar una concesión de setenta años para la explotación de un servicio era exclusiva del poder legislativo, de manera que el pleno funcionamiento del Concejo Deliberante era necesario para aprobar los contratos de referencia.¹³

*"...una comisión municipal nombrada por el Poder Ejecutivo, que recibe de éste su mandato y a cuya aprobación o desaprobación debe someter todos sus actos, no es bajo ningún concepto un Poder municipal constitucional, el cual debe proceder esencialmente de elección directa de los vecinos de cada municipio y en cuanto a sus actos, sin intervención de ningún otro poder..."*¹⁴

Los dirigentes nucleados en la Sociedad "Unión de Contribuyentes" asumieron un intenso protagonismo en las movilizaciones públicas activadas en esta coyuntura. La reivindicación de la legislatura municipal como ámbito de ejercicio de los principios constitucionales en oposición a un ejecutivo comprometido con la corrupción administrativa y carente de legitimidad constituyó un argumento clave del discurso opositor en las elecciones municipales de 1891, que dieron el triunfo de la lista conformada por cívicos, liberales y ex-conservadores, permitiendo su ingreso al Concejo Deliberante.¹⁵

A partir de entonces, el Concejo definió las condiciones de negociación con la empresa de cloacas, abriendo paso a la intervención directa de la Sociedad Unión de Contribuyentes en el caso. Los legisladores resolvieron delegar las negociaciones con José Tosso –mediador designado por la empresa de cloacas-, en una comisión *ad hoc* compuesta por cinco miembros de la Sociedad Unión de Contribuyentes, cinco vecinos notables elegidos por la Comisión Directiva del Centro Comercial y un miembro del Concejo. El hecho de que las corporaciones locales hayan asumido la mediación en este caso representa el

¹³ Véase el Informe de la Comisión ad honorem para el estudio del Contrato de cloacas, 22 de diciembre de 1890 y el Informe del Asesor Municipal Luis González, 12 de febrero de 1892, en *Antecedentes relativos...* pp.74-81 y pp. 92-97, respectivamente. El debate se actualizó en términos similares durante el año 1894, a partir de la intervención de nuevos juristas designados por la Comisión de Gobierno luego de que la empresa de cloacas demandara a la municipalidad por incumplimiento de contrato.

¹⁴ "Opinión del Dr. Abalos en el asunto "Cloacas y Desagües" de la Ciudad", 27 de noviembre de 1894, en *Antecedentes relativos...*, pp.111

¹⁵ La Sociedad Unión de Contribuyentes estaba integrada por comerciantes, profesionales y hacendados. Algunos de sus integrantes –E. Alvarado, V. Pessan, R. Ledesma, E. Tiscornia, M. Escalante, A. Pereyra, P. Rodríguez, M. de Ibarlucea- fueron elegidos concejales entre 1890 y 1894. Estos hombres se convertirían en los futuros promotores de la Liga del Sur, fundada en 1908, al calor de un nuevo enfrentamiento con la intendencia en torno a la cuestión tributaria. La Liga del Sur constituyó un agrupación regionalista circunscripta a los departamentos del sur de la provincia de Santa Fe con epicentro en la ciudad de Rosario, cuyas reivindicaciones básicas eran la autonomía municipal y el voto del extranjero. Sobre los orígenes de la Liga del Sur, véase BONAUDO M. (1996), "Entre la movilización y los partidos. Continuidades y rupturas en la crítica coyuntura santafesina de 1912.", en MELON PIRRO J. y PASTORIZA E. (comp.), *Los caminos de la democracia. Alternativas y prácticas políticas, 1900-1943*, UNMP-Ed.Biblos, pp.77-100.



predominio del canal corporativo como instrumento de participación del vecino-contribuyente en la esfera municipal cuyas funciones se definían como estrictamente administrativas.¹⁶

Sin embargo, la politización del conflicto atrae sospechas sobre la aparente exclusión de la política en el ámbito municipal delimitada por la normativa provincial. Durante la contienda, el Concejo asumió la defensa de los intereses de los usuarios con el fin de acumular poder en el enfrentamiento con la intendencia y con el gobierno provincial a partir de la disputa de las bases electorales de los conservadores vernáculos. La separación entre lo político y lo administrativo, fórmula prescriptiva de los regímenes municipales rioplatenses del siglo XIX, no operaba regularmente en el ámbito de las prácticas. La movilización del "pueblo" contribuyente en defensa de sus derechos como consumidores se inscribió en un discurso político centrado en la autonomía municipal y el restablecimiento de los principios constitucionales, temas que integrarían el núcleo de reivindicaciones asumido por la Liga del Sur en la década siguiente.

3. LA ACTUACIÓN DE LA COMPAÑÍA.

A diferencia de la estrategia adoptada por las empresas ferroviarias, que presionaban directamente al gobierno nacional a fin de obtener resoluciones favorables a sus intereses en las disputas con la Municipalidad de Rosario, las empresas de salubridad optaron por abordar el conflicto tratando con las autoridades locales, mediante sus representantes.¹⁷

Chevallier Boutell era el gerente de *River Plate Trust* en Argentina y Uruguay y como tal, era responsable del trato con las autoridades, así como de asesorar al Directorio sobre las características del mercado local. Su experiencia en el trato con los funcionarios y su conocimiento del funcionamiento del sistema político argentino no contribuyeron a agudizar su comprensión sobre las connotaciones del conflicto en tanto que no pudo percibir la naturaleza del cambio operado en la escena política local en 1890. La empresa de cloacas efectivamente había repartido doscientos mil pesos para sobornar a los municipales de manera que estos votaran por la propuesta Staniforth, dando acceso al grupo británico a la concesión para la explotación de las obras de salubridad; sin embargo, el pago de sobornos a funcionarios municipales, que había sido una práctica común en los años previos, dejó de ser aceptable en las nuevas relaciones entre empresa y municipalidad.¹⁸

¹⁶ La oposición entre las figuras del vecino y del ciudadano como sujetos de representación y la distinción entre administración y política en el modelo de municipio santafesino han sido analizadas por TERNAVASIO M. (1996), "Municipio y representación local. Santa Fe: 1900-1920", en MELON PIRRO J. y PASTORIZA E.(comp.), *Los caminos de la democracia. Alternativas y prácticas políticas, 1900-1943*, UNMP-Ed.Biblos, pp.183-199. Sobre los orígenes del modelo administrativo de municipio, véase TERNAVASIO M. (1999), "De la ciudad colonial al municipio moderno: la supresión de los Cabildos en el Estado de Buenos Aires.", *VII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia*, Neuquén.

¹⁷ Sobre las relaciones entre las empresas inglesas de ferrocarriles y el gobierno argentino, véase LEWIS C. (1977), "British Railway Companies and the Argentine Government.", en D.C.M.PLATT, *Business Imperialism 1840-1930. An inquiry based on British experience in Latin America*. Oxford University Press, pp.395-427. La modalidad de las relaciones entre empresas ferroviarias y el gobierno de la ciudad de Rosario ha sido analizada por QUERY LANCE D. (1981), *Private interests and public welfare: Rails, sewers and open spaces in urban Rosario, Argentina (1865-1915)*, Tesis no publicada, Indiana University (microfilm).

¹⁸ Jones, Jones y Greenhill confirman el pago de sobornos: "So, on signing the contract for the construction of the works, sweeteners were distributed to the municipal council by prior arrangement at a cost to the new company of just over \$200.000." Véase JONES Ch., JONES L. y GREENHILL R., "Public Utility Companies", op. cit., pp.87



Por otra parte, la opinión de J. Farguharson Macdonald, gerente local de la empresa de cloacas, era que el rechazo de las obras se debió al personalismo de la prensa y de una "pequeña pero poderosa minoría de políticos", cuyo antagonismo con quienes otorgaron la concesión, sumado a los métodos utilizados para hacerlo, contribuyeron a crear un clima hostil hacia las compañías británicas. Macdonald recomendaba que la empresa tomara medidas tendientes a ganar la estima del municipio, admitiendo la naturaleza injusta de la imposición contributiva fijada en la concesión original, aún cuando esto implicara la renuncia de algunos de sus derechos.

Haciendo caso omiso de la opinión del gerente en Rosario, el Consejo de Administración de *River Plate Trust* en Londres decidió demandar a la municipalidad por falta de cumplimiento del contrato de concesión en 1893. La irreductibilidad de la posición de la empresa en el contexto político antes analizado, dificultó la prosecución de las negociaciones, que no se reanudaron hasta 1896. Al analizar los motivos de esta decisión, no podemos dejar de mencionar, en primer lugar, que la crisis financiera iniciada a fines de 1889 había interrumpido el flujo de inversiones inglesas hacia la Argentina y la desconfianza de los inversores británicos hacia el mercado local no se había revertido aún. No obstante ello, la dificultad para adoptar un criterio flexible en las decisiones se debía en gran parte al estilo personal de gestión de estas empresas.

Las empresas administradas por *River Plate Trust* eran legalmente autónomas pero su organización era jerárquica y contaban con un reducido plantel directivo. Los altos ejecutivos del grupo financiero Morris -vinculados entre sí por relaciones parentales- así como los directivos de *River Plate Trust* en Argentina eran accionistas mayoritarios de las empresas administradas. Generalmente, las empresas británicas en Argentina eran dirigidas por gerentes-accionistas designados en Londres o por hombres de negocios de origen inglés residentes en nuestro país, modalidad que en un primer momento, había permitido la organización eficiente de recursos empresariales escasos en un país, cuyo desarrollo era muy reciente. Sin embargo, tal como lo advertía la editorial de *The River Plate Review* del 23 de enero de 1892, esta situación había cambiado y el sistema vigente resultaba "perjudicial para los intereses de los accionistas". En esta dirección, dicho semanario aconsejaba la designación de directivos locales que tuvieran un conocimiento más profundo del "idioma y las costumbres" del país, tal como sucedía en las empresas inglesas en Brasil.

Si bien la editorial refería al gerenciamiento de las empresas ferroviarias, las inversiones estratégicas aplicadas a la adquisición de líneas y ramales de las empresas rivales con el fin de consolidar extensos sistemas autosuficientes impulsaron la introducción de innovaciones organizativas que permitieron adecuar la estructura institucional a las nuevas dimensiones de las empresas fusionadas. De igual manera, otras empresas extranjeras de servicios públicos realizaron inversiones en la producción y expansión de los servicios, así como en la capacitación de sus directivos, innovaciones que se profundizaron a partir de la absorción de las compañías inglesas por el holding transnacional controlado por SOFINA (*Société Financière De Transport et D'Enterprises Industrielles*).¹⁹ Por el contrario, las empresas de aguas corrientes y de cloacas en Rosario controladas por el grupo Morris no invirtieron en la formación o reclutamiento de directivos profesionales, manteniendo una estructura mínima a punto tal, que en los años treinta, ambas tenían un único gerente.

¹⁹ Nos referimos a la Cía. Anglo Argentina de Tranvías, la Cía. General de Tranvías Eléctricos del Rosario y la Sociedad de Electricidad de Rosario, empresas controladas por el grupo belga SOFINA en 1910. Sobre la absorción de la Compañía Anglo Argentina de Tranvías por este grupo financiero y su reorganización institucional, véase GARCIA HERAS, R (1994), *Transporte, negocios y política. La Compañía Anglo Argentina de Tranvías. 1876-1981*, Ed. Sudamericana. Buenos Aires, pp.18-21 y 36-38.



Como lo señala Alfred Chandler, en su estudio sobre los orígenes del capitalismo gerencial competitivo, el escaso desarrollo de las capacidades organizativas de las empresas industriales británicas limitaba seriamente la planificación estratégica de sus actividades en el exterior, además de que la posibilidad de obtener altos dividendos en el corto plazo resultaba más atractiva para los directivos-propietarios que el desafío de sustentar una política de inversión a largo plazo.²⁰ En esta dirección, la presión de los accionistas de la empresa de cloacas y desagües que habían previsto recuperar rápidamente su capital, definió la estrategia a seguir. La lógica estrictamente financiera bajo la cual operaba el grupo Morris, así como la estructura institucional y el estilo personal de gerenciamiento de sus empresas, contribuyen a explicar la negativa empresarial de implementar acciones tendientes a alcanzar la aceptación social, como aquellas recomendadas por el gerente local, Macdonald.

En tanto el conflicto manifestó el cuestionamiento de la sociedad civil a las decisiones administrativas del gobierno municipal fundándose en la ilegitimidad de los mecanismos de representación local, la formulación de reglas públicas de negociación que definieran las responsabilidades de gobierno y empresas era un requisito inicial para la reconstrucción de las relaciones. Ambas partes llegaron a un acuerdo formalizado en 1899. El nuevo convenio favoreció a la empresa en el que había sido un punto conflictivo del contrato: el precio del servicio se fijó en un porcentaje del valor de la propiedad y no en el consumo del usuario. Por otra parte, benefició al usuario en tanto estipuló una tarifa proporcional al valor inmobiliario en lugar de la tarifa uniforme y prohibió a las empresas cortar la conexión al servicio por morosidad, sin previo acuerdo con el vecino o mandato del juez. Con respecto a las falencias constructivas que motivaron el inicio del conflicto, la empresa se comprometió a corregirlas de acuerdo a los detalles provistos por un nuevo informe realizado por el ingeniero Luis Huergo

Las desavenencias entre municipalidad y empresas de salubridad continuaron durante la primera década del siglo XX, centrándose en la ampliación y funcionamiento de la red cloacal. Nuevas denuncias de la prensa, refiriendo que el sistema de cloacas servía a una reducida zona y no daba salida fácil a las aguas pluviales que se estancaban formando pantanos, tuvieron eco en el Concejo Deliberante. La ampliación del perímetro cubierto exigido nunca se hizo efectiva, de manera que en 1910, sólo las cuadras centrales estaban servidas y el sistema de cloacas continuaba siendo deficiente. Por su parte, la empresa reclamaba que la municipalidad hiciera efectiva la cláusula de obligatoriedad de uso de las cloacas para todas las propiedades comprendidas en el área de instalación. No obstante lo acordado en 1899, el Concejo resolvió que la compañía no podía obligar a los vecinos a la construcción de cloacas domiciliarias, involucrando a la municipalidad en un costoso problema legal. La empresa inició juicio a la municipalidad y el fallo resultó favorable a la primera, debiendo pagarse los perjuicios derivados del incumplimiento de dicha cláusula. Con la empresa de aguas corrientes, la pugna se situó en torno al derecho de cobro por vía de apremio administrativo en instancia judicial: el convenio establecía que sólo la municipalidad podía ejercer este derecho, y como no lo hacía, la empresa lo exigía para sí. En esta circunstancia, el fallo favoreció a la municipalidad.

Durante la década del noventa, The Rosario Water Work Company Ltd. prescindió del pago a sus accionistas, mientras que *The Rosario Drainage Company Limited* no generó utilidades hasta 1910. La crítica situación financiera de estas empresas fue también consecuencia de una incorrecta apreciación del mercado: de acuerdo a J. Farguharson

²⁰ Sobre las características de empresa industrial británica y su adhesión al capitalismo personal hasta la segunda guerra mundial, véase CHANDLER A., "La continua adhesión al capitalismo personal.", en *Escala y Diversificación. La dinámica del capitalismo industrial*, Tomo I, Prensas Universitarias de Zaragoza, España, 1996, pp. 377-385 y 638-643.



Macdonald, el número de consumidores del servicio había sido sobrestimado por la compañía a mediados de los ochenta, sin contar con que la demanda se resintió durante la recesión económica de los noventa.

Esta situación comenzó a revertirse a partir del novecientos. A pesar de que el antagonismo entre gobierno municipal y empresas de servicios públicos continuó durante la primera década del nuevo siglo, la reactivación económica permitió que la empresa de Aguas Corrientes obtuviera beneficios superiores al 6% sobre el capital invertido a partir de 1904. Por su parte, la empresa de Cloacas y Desagües pudo obtener sostenidamente similares utilidades netas a partir de 1916, aún durante la difícil situación económica de la Argentina durante la primera guerra mundial. En ambas empresas, la amenaza de expropiación y la prosecución de los conflictos judiciales limitaron las inversiones en equipamiento durante la primera década del siglo veinte. La incorporación de nuevos capitales se hizo efectiva luego de asegurarse algunas ventajas orientadas a disminuir las condiciones de riesgo, tales como la extensión en el plazo de la concesión y el aumento progresivo de tarifas, prerrogativas que permitieron a ambas empresas, alcanzar beneficios superiores al 10% en la década del veinte.²¹

4. UNA INTERPRETACIÓN DEL CONFLICTO.

De acuerdo a la conceptualización de actores locales, definidos como sujetos cuyo comportamiento se determina en función de una lógica local o determina procesos locales de construcción de la ciudad, en este caso, podemos identificar a las empresas de salubridad, a los usuarios, nucleados en la Sociedad Unión de Contribuyentes y al gobierno municipal.²²

Al término del conflicto, la compañía de cloacas resultó perjudicada porque además de no obtener rentabilidad sobre el capital invertido en las obras durante más de diez años, su relación con la comunidad local se resintió durante el proceso. El hecho de que las relaciones de las empresas se reprodujeran en el ámbito internacional no se tradujo en una mayor influencia sobre los procesos locales como hubiera podido presuponerse. *The Rosario Water Work* y *The Rosario City Improvements* debieron adecuar su accionar al funcionamiento de la sociedad local, de modo que las prácticas lobbísticas sobre el sistema legislativo y administrativo municipal fueron desplazadas por la confrontación institucional entre gobierno y empresas. El enfrentamiento con el gobierno municipal las obligó a suspender las actividades, debiendo luego rectificar la construcción de las obras y la comercialización del servicio a fin de continuar operando en un mercado fluctuante de alto riesgo. En este punto, se establece una diferencia clave con las empresas de ferrocarriles,

²¹ El convenio firmado con la Empresa de Cloacas y Desagües en 1910, extendió la concesión hasta 1974 a cambio de ampliar el servicio y disponer las instalaciones para una mayor descarga fluvial. Véase MUNICIPALIDAD DE ROSARIO, *Digesto Municipal. Ordenanzas, Decretos, Acuerdos, Reglamentos, Contratos, etc. de la Municipalidad del Rosario, 1908-1910*. La imprenta Inglesa, Rosario, 1911. Sobre la evolución económica de ambas empresas, véase MUNICIPALIDAD DE ROSARIO, *Informe de la Comisión Municipal Fiscalizadora de las Compañías Consolidada de Aguas Corrientes del Rosario y Obras de Salubridad del Rosario*, Rosario, 1933.

²² Podemos realizar una distinción respecto al ámbito en el cual se reproducen las relaciones: el Gobierno Municipal y la Sociedad "Unión de Contribuyentes" son actores cuyas relaciones se reproducen en el ámbito local, mientras que las relaciones de las empresas de salubridad se reproducen en el ámbito internacional, pero tienen capacidad para determinar procesos locales. Para una conceptualización de los actores locales, véase PIREZ P., "Actores sociales y gestión de la ciudad" en *Ciudades*, Red Nacional de Investigación Urbana, Año 7, No. 28, octubre-diciembre 1995, México, pp. 9-13.



que ejercían una efectiva presión en el gobierno nacional tanto como en el espacio local, a través de los concejales comprometidos por negocios comunes.²³

La estrategia implementada por la Sociedad Unión de Contribuyentes, puede considerarse exitosa en la medida en que logró los objetivos que se había planteado: se suspendieron las obras, se realizó una nueva inspección, se dejó sin efecto lo actuado por la Comisión Administradora que otorgó la concesión original y la Empresa se hizo cargo de las refacciones oportunamente señaladas. La asociación, que representaba intereses heterogéneos en tanto estaba determinada en el ámbito del consumo, articuló una demanda social de carácter reivindicativo en una acción política, capitalizando la experiencia adquirida durante el desarrollo del conflicto en la derrota electoral de la facción conservadora. La oportunidad de liderar el reclamo por la tasa de servicios públicos asumida en nombre de los contribuyentes que residían en el distrito central de la ciudad, -área gravada por el impuesto en cuestión-, permitió que un sector de la elite, hasta entonces desplazado del gobierno local, lograra participar en la gestión municipal a partir del acceso al Concejo Deliberante.

Los actores gubernamentales resultaron beneficiados en tanto obtuvieron una rentabilidad política en función de una lógica equivalente a la señalada para la asociación de vecinos; sin embargo, no todos ellos actuaron en función de una lógica política. Los funcionarios sobornados por la empresa inglesa al momento de la concesión, al igual que los ediles comprometidos con los intereses de las empresas ferroviarias constituyeron actores políticos orientados por la lógica de la ganancia.

La "victoria" provisional de la política propició un cambio en la gestión municipal de servicios públicos. La defensa del interés general se instaló en el discurso de gobierno y la noción de servicio público se desplazó desde una débil apelación a la cooperación entre empresa y municipalidad en "provecho directo e inmediato de los grandes intereses afectados por estas obras, como son la salud y la vida de los habitantes de la ciudad" hacia una noción de servicio público como aquél que debe ser garantizado por el Estado. Esta resignificación de los servicios públicos se hizo explícita en la Memoria presentada por el Intendente Nicasio Vila en el año 1908, que incluía un apartado denominado "Municipalización de servicios". A pesar del énfasis del título, la pretendida municipalización parecía funcionar a modo de consigna más que constituir un proyecto del Intendente, cuyo afán por erigirse en defensor del bienestar común reconocía los límites jurídicos y económicos, manifiestos en su discurso:

"Pero estando claramente determinado en los respectivos contratos con dichas empresas, el plazo, el rendimiento de las obras y las demás condiciones y formalidades a llenarse para que sea posible la expropiación, el D.E. opina que ese desideratum se conseguirá dentro de un plazo tanto más breve cuanto más pronto lleguen las Empresas a colocarse en condiciones económicas favorables..."²⁴

²³ Si comparamos las empresas aquí estudiadas con la Compañía Anglo Argentina de Tranways de Buenos Aires, notamos que muestran una evolución divergente. Inicialmente, la trayectoria de la Cía. Anglo Argentina fue muy exitosa; sin embargo a partir de los años veinte, la competencia del transporte automotor y las continuas restricciones a su expansión impuestas por el Concejo Deliberante capitalino a fin de limitar las prácticas monopólicas de las empresas extranjeras, generaron condiciones críticas para su desarrollo. Véase GARCIA HERAS R., "Capitales extranjeros, poder político y transporte urbano de pasajeros: La Compañía de Tranvías Anglo Argentina Ltda. de Buenos Aires, Argentina, 1930-1943", en *Revista Desarrollo Económico*, v.32 n° 125, Buenos Aires, abril-junio 1992, pp. 35-56.

²⁴ MUNICIPALIDAD DE ROSARIO, *Memoria presentada al H.C.M. Por el Intendente Nicasio Vila, 1906- 1908*, Talleres de la República, Rosario, 1909.



Aún cuando los residentes en el área urbana central se beneficiaron en lo inmediato por el usufructo gratuito de las cloacas durante nueve años, en el largo plazo los usuarios resultaron perjudicados porque las concesiones monopólicas otorgadas favorecían la contratación de servicios públicos costosos y de menor calidad a la vez que excluían del acceso a amplios sectores de la población, de manera que la mortalidad continuó siendo alta entre los residentes del área carente de servicios de cloacas y aguas corrientes. Entre los grupos perjudicados también se incluyeron las empresas comerciales, industriales y financieras, en tanto el riesgo de incendio y la agudización de las epidemias que afectaban a sus trabajadores creaban un alto grado de incertidumbre en los negocios locales. Además, las empresas industriales situadas en las áreas sin servicio, que requerían del suministro de agua corriente para la producción, debieron aprovisionarse mediante sistemas más onerosos, lo que determinaba mayores costos operativos, situación agravada por la incidencia de las primas de seguros por incendio.

En cierto modo, la primacía de la lógica política resultó en el perjuicio de los usuarios en la medida en que dificultó la sustentabilidad del servicio. Esta sustentabilidad sólo podía ser rentable para las empresas si se les garantizaban dos condiciones: el monopolio sobre el mercado y la concesión del servicio a largo plazo. Ambas condiciones se fijaron en los convenios y se mantuvieron aún cuando las coyunturas políticas se transformaron, permitiendo a las empresas obtener utilidades crecientes en las décadas posteriores al conflicto. El triunfo de la lógica de la ganancia en el largo plazo, demuestra que aún cuando los resultados de la confrontación analizada fueran provisorios, los acuerdos se inscribieron en un marco institucional más estable para el desarrollo de las inversiones extranjeras en el mercado local.

A pesar de que los resultados fueron circunstanciales, los efectos de dicha confrontación representaron una transformación clave en el funcionamiento de los mecanismos públicos de decisión, en tanto contribuyeron a desplazar las prácticas de negociación entre particulares por la negociación y el acuerdo institucional entre empresas y gobierno. La jerarquización de la capacidad de intervención del gobierno se manifestó en la fiscalización de la producción y de la comercialización de los servicios públicos y en la regulación de las relaciones entre empresas y usuarios en los años posteriores. La gestión pública de los servicios de infraestructura urbana contribuyó a establecer las reglas de funcionamiento de la ciudad. Durante el período analizado, el gobierno municipal estableció los parámetros para la ejecución y prestación de los servicios urbanos y generó los primeros instrumentos de control. Al mismo tiempo se integró a la gestión de gobierno, un cuerpo de profesionales integrado por ingenieros y abogados, responsables de la supervisión de los procesos técnicos y jurídicos asociados a la construcción de los servicios públicos. Al igual que en otras ciudades argentinas, no se establecieron disposiciones legales de carácter general sino que la reglamentación sobre los servicios públicos se constituyó gradualmente a partir de decretos, resoluciones y ordenanzas municipales y de los respectivos contratos de concesión.²⁵

¿Hubieran podido definirse condiciones de contratación diferentes? ¿Por qué el Estado o los empresarios locales no invirtieron en la instalación de los servicios de infraestructura

²⁵ El control sobre las empresas de servicios públicos se ejerció tempranamente en comparación con otros gobiernos. Córdoba implementó controles tarifarios a partir de 1905 e intervino en la producción de servicios urbanos a partir de 1920. Al respecto véase SOLVEIRA, B. (2000), "Política Pública e iniciativa privada en el desarrollo de la industria eléctrica en Córdoba (1890-1930)", *XVII Jornadas de Historia Económica*, Tucumán.



urbana? La hipótesis de que las ciudades latinoamericanas no desarrollaron sus propios servicios públicos porque los empresarios locales estaban interesados en negocios cuyas ganancias fueran realizables en el corto plazo, ha sido reconsiderada por las investigaciones que desestimaron dicha visión en favor de un empresariado diversificado, cuyas inversiones se dirigían tanto a actividades especulativas como productivas. Particularmente, nos inclinamos por considerar que los empresarios locales no disponían del capital necesario para invertir en obras de infraestructura urbana que no daban rentabilidad hasta después de unos años; a la vez que las empresas de servicios públicos inglesas contaban con varias ventajas además del capital de inversión, a saber: mejores condiciones de abastecimiento de insumos y equipamiento que determinaban menores costos de transacción, la posibilidad de aplicar tecnología ya probada en los países europeos y un cuerpo de profesionales especializados en el diseño y gerenciamiento de los servicios públicos. Las propuestas presentadas por las empresas rosarinas en las licitaciones del tranvía eléctrico y del servicio de aguas corrientes no pudieron garantizar las condiciones mínimas de prestación aseguradas por las empresas extranjeras. Asimismo, los empresarios locales que invirtieron en obras de infraestructura -citamos como ejemplo el Ferrocarril Oeste Santafesino de Carlos Casado- no pudieron resistir la competencia con las empresas inglesas, que terminaron absorbiendo sus emprendimientos.

Resta una observación respecto a la excepcionalidad del antagonismo registrado entre un gobierno municipal y una empresa extranjera en el siglo XIX. La continuidad y la dureza de la confrontación entre las empresas inglesas de servicios públicos y la municipalidad de Rosario no registra antecedentes en otras ciudades argentinas. Jones y Greenhill establecen que la fricción entre ambas partes tiene su origen en el nacionalismo y la xenofobia de la elite rosarina, a lo que se suma su rechazo a la política de influencias ejercida por los sectores agropecuarios bonaerenses asociados con el capital británico. Asimismo, estos autores sostienen que la facción gobernante era anglófila antes de 1890 y nacionalista después de 1890.²⁶

Una interpretación alternativa resulta de inscribir el comportamiento de la facción gobernante antes de 1890 en función de una lógica económica. En otros términos, la elite política utilizó el aparato de estado para hacer negocios durante un momento de afluencia de capitales. Cuando la crisis del noventa alejó a las inversiones inglesas, la movilización de los dirigentes opositores organizados en grupos de interés constituyó una efectiva presión sobre las autoridades municipales que debieron asumir el ejercicio de la austeridad y la honestidad en el manejo de los fondos públicos en función de una lógica política, comportamiento que denota una actitud pragmática antes que anglófoba.

La ciudad de Rosario estaba gobernada por una elite de reciente formación, cuyas bases económicas no se fundaban en las relaciones con el capital inglés. Esta elite de origen inmigrante, estaba enfrentada contra el poder político tradicional cuyas bases emergían de un sector terrateniente de origen colonial muy influyente en los gobiernos nacional y provincial. De acuerdo a las reflexiones precedentes, consideramos que la dureza del conflicto se explica por su relación con el proceso de constitución de identidad política de la dirigencia rosarina y la consolidación de un poder local, cuya independencia financiera de los recursos estatales colisionaba con el modelo institucional de municipio prescripto por el régimen político provincial.

²⁶ "In 1890, Rosario was plunged into economic crisis and power changed hands. The relatively anglophile faction of the late 1880s was replaced by more nationalist politicians. By these men, who were to remain a powerful force in local politics, the drainage works and other foreign-owned public utilities were presented as a visible ex-pression of the foreign capital which, in their view, had been largely responsible for the downfall of the local economy.". JONES Ch., JONES L. y GREENHILL R. "Public Utility Companies", op. cit., pp. 87-88.