

Mariana Ponisio y Joaquín Baeza Belda. (Septiembre/Diciembre, 2024). La Municipalidad de Rosario durante la reapertura democrática. Actores, políticas y conflictos durante la gestión radical de Horacio Usandizaga (1983-1987). *Folia Histórica del Nordeste*, N° 51, pp. 91-112. DOI: <http://dx.doi.org/10.30972/fhn.517941>

La revista se publica bajo licencia Creative Commons, del tipo Atribución No Comercial. Al ser una revista de acceso abierto, la reproducción, copia, lectura o impresión de los trabajos no tiene costo alguno ni requiere proceso de identificación previa. La publicación por parte de terceros será autorizada por *Folia Histórica del Nordeste* toda vez que se la reconozca debidamente y en forma explícita como lugar de publicación del original.

Folia Histórica del Nordeste solicita sin excepción a los autores una declaración de originalidad de sus trabajos, esperando de este modo su adhesión a normas básicas de ética del trabajo intelectual.

Asimismo, los autores ceden a *Folia Histórica del Nordeste* los derechos de publicidad de sus trabajos, toda vez que hayan sido admitidos como parte de alguno de sus números. Ello no obstante, retienen los derechos de propiedad intelectual y responsabilidad ética así como la posibilidad de dar difusión propia por los medios que consideren. Declara asimismo que no comprende costos a los autores, relativos al envío de sus artículos o a su procesamiento y edición.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional (CC BY-NC 4.0)



Contacto:

foliahistorica@gmail.com

<https://iighi.conicet.gov.ar/publicaciones-periodicas/revista-fohia-historica-del-nordeste>

<https://revistas.unne.edu.ar/index.php/fhn>

LA MUNICIPALIDAD DE ROSARIO DURANTE LA REAPERTURA DEMOCRÁTICA. ACTORES, POLÍTICAS Y CONFLICTOS DURANTE LA GESTIÓN RADICAL DE HORACIO USANDIZAGA (1983-1987)¹

The Municipality of Rosario during the democratic reopening. Actors, policies and conflicts during the administration of Horacio Usandizaga (1983-1987)

Mariana Ponisio*

<https://orcid.org/0009-0007-7008-2223>

Joaquín Baeza Belda**

<https://orcid.org/0000-0002-8523-8530>

Resumen

En este trabajo se aborda la primera gestión de gobierno radical de Horacio Usandizaga (1983-1987) y se exploran las dinámicas políticas que la caracterizaron y las principales políticas públicas implementadas en el municipio de Rosario durante esos años. Se busca mostrar la complejidad de la transición hacia la democracia que supuso cambios y persistencias en el ámbito político e institucional, desde una perspectiva local que se articula en un juego de escalas que incluye al gobierno nacional radical y al gobierno provincial peronista. A tal fin, se repone la trama de actores que tuvieron participación en el gobierno municipal; se examinan las relaciones de fuerza entre el Departamento Ejecutivo y el Concejo Deliberante; se detectan problemáticas resultantes de la última dictadura militar y se estudian las políticas públicas diseñadas por la nueva gestión democrática para transformarlas, en particular, en las áreas de planeamiento y obra pública. Se explora, al respecto, el problema político de la corrupción vinculado a concesiones y licitaciones para la concreción de esas políticas. También se detecta la persistencia de ciertas situaciones en algunos ámbitos del municipio respecto del período previo, como en el caso de salud.

<transición democrática> <municipio de Rosario> <política> <políticas públicas>

Abstract

This article addresses the first local government of Horacio Usandizaga in Rosario (1983-1987). It also explores the political dynamics and the main public policies implemented in the city council during those years. It shows the complexity of the transition to democracy, a process that at the same time entailed changes and persistence in the political and institutional sphere. The local perspective is articulated in a set of scales that includes the UCR (Unión Cívica Radical) national government and the Peronist provincial government. To do so, we have restored the network of actors who participated in the local council, as long as the relations between the Executive Department and the Deliberative Council. Problems resulting from the

¹ Mariana Ponisio y Joaquín Baeza Belda son coautores de este artículo en igual medida.

* Profesora, Licenciada y Doctora en Historia por la Facultad de Humanidades de Artes de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Becaria posdoctoral del CONICET y docente de la carrera de Historia de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). mariana-ponisio@hotmail.com

** Licenciado y Doctor en Historia por la Universidad de Salamanca. Becario posdoctoral del CONICET. baeza@usal.es

last military dictatorship have been studied, as so have been the public policies designed by the new democratic management. In this regard, corruption linked to concessions and bidding for the implementation of these policies is also explored. The persistence of certain situations is also detected in some areas of the city council, such as in the case of public health.

<transition to democracy> <Rosario city council> <politics> <public policy>

Recibido: 30/10/2023 // Aceptado: 22/03/2024

Consideraciones iniciales

En diciembre de 1983, el radical Horacio Usandizaga asumió la intendencia de la Municipalidad de Rosario y la actividad del Concejo Municipal² volvió a cobrar dinamismo, luego de siete años de dictadura.³ Los representantes electos tuvieron el desafío de gobernar en una coyuntura que estaba atravesada por problemáticas heredadas del período dictatorial y que tenía como horizonte la democratización de las instituciones. En efecto, el escenario de la reconstrucción democrática supuso la apertura de los espacios de representación parlamentaria, la reconfiguración en el funcionamiento de las instituciones y la reorganización de los partidos políticos. En ese marco, quienes integraron la nueva gestión de gobierno en el municipio rosarino (1983-1987) —tanto desde el oficialismo como desde la oposición— compartieron, aunque con diversos matices, un discurso que interpretaba la apertura política de 1983 como una ruptura entre un pasado autoritario y un futuro democrático. Ese tipo de operaciones discursivas, que fue una nota característica del referente radical Raúl Alfonsín, electo presidente de la nación en 1983, tuvo como efecto, en el imaginario político de la época, la construcción de una frontera que marcaba un corte entre el tiempo penoso de la dictadura, en el cual las instituciones políticas habían sido degradadas, y una nueva etapa en la cual la recuperación de la institucionalidad

² El Concejo Municipal es el poder legislativo del gobierno local y está integrado por un cuerpo de ediles, cuya función es la elaboración de las ordenanzas que rigen las actividades que se realizan en el municipio. Funciona como el órgano contralor y fiscalizador del Ejecutivo Municipal, además de controlar las acciones encaradas por el municipio a través de la solicitud de informes y explicaciones a sus funcionarios y funcionarias.

³ Cuando se produjo el golpe de Estado del 24 de marzo de 1976, las altas esferas del gobierno nacional y los cargos de autoridad de las administraciones provinciales y de las municipalidades de las principales ciudades del país fueron ocupados por militares. La Municipalidad de Rosario fue intervenida por las Fuerzas Armadas. El coronel Hugo R. Laciari quedó a cargo del municipio durante el primer mes de dictadura y luego el capitán de navío Augusto F. Cristiani ejerció como intendente interventor durante un quinquenio. Durante esos primeros años de dictadura (1976-1981), se ejecutó un plan de “reordenamiento” de la administración municipal que se asoció con dos procesos: uno de índole técnico-administrativa, la racionalización de los recursos públicos, que implicó el recorte de la plantilla de personal así como la promoción de la tercerización de servicios; otro de índole político-ideológica, la depuración de la plantilla de personal, que apuntó a desarticular las redes de poder construidas entre los sectores políticos que habían ganado terreno en la administración durante el gobierno del Frente Justicialista de Liberación (FREJULI) (1973-1976) y los trabajadores del municipio. Los efectos de esas medidas se hicieron palpables durante los últimos años de dictadura cuando la reducción de recursos humanos y materiales impactó en el funcionamiento de las reparticiones municipales, que no pudieron garantizar las tareas a su cargo (Poniso, 2023a).

democrática sería la condición y el marco para la democratización de diferentes esferas en la vida social (Aboy Carles, 2001, p. 172).

Sin embargo, estudios desarrollados en los últimos años han mostrado que la transición hacia la democracia no supuso un simple corte institucional marcado por la transferencia del poder militar a un gobierno elegido por la voluntad popular. Franco (2018) propone pensar la transición como un lapso que incluye la etapa final de una dictadura y los primeros años de gobierno constitucional subsiguiente y cuya periodización es variable según los criterios de análisis que las/os investigadoras/es utilicen. Al respecto, la complejidad radica en la coexistencia de cambios y rupturas junto con continuidades y pervivencias, en un contexto en el que se habilitaron nuevos y posibles caminos para la construcción de una sociedad que tuvo a la democracia como una idea-fuerza que guió las expectativas de actores que esperaban no solo satisfacer sus demandas postergadas por el régimen militar sino, en muchos casos, promover cambios que tendieran a una efectiva democratización (Ferrari y Gordillo, 2015).

En ese sentido, distintas autoras han puesto en cuestión la relativa homogeneidad de la etapa de gobierno alfonsinista. A partir de la utilización de diferentes escalas analíticas y del estudio de diversos actores en distintos espacios del país, se han mostrado las tensiones y confrontaciones y los conflictos y acuerdos que atravesaron el período de reconstrucción democrática, lo cual ofrece una imagen matizada y más compleja de lo ocurrido durante los años bajo estudio. Desde la escala nacional, se identificó el año 1984 como un momento ambiguo y lleno de continuidades y dilemas respecto del proceso de construcción de sentidos sobre el pasado dictatorial (Franco y Feld, 2015). También se exploraron las continuidades y rupturas en el área de las políticas sociales respecto a los años anteriores y las particularidades del proyecto de intervención social del gobierno de Alfonsín (Osuna, 2022). Desde un enfoque subnacional centrado en las provincias de Buenos Aires y Córdoba, se estudiaron los desafíos enfrentados por diversos actores político-sociales en los procesos de reinstitucionalización política y social, la reorganización y recuperación de la economía y la reconstrucción del entramado societal durante la década de 1980 (Ferrari y Gordillo, 2015). Desde una escala local, que sitúa el análisis en Rosario, se examinaron tanto las rupturas como las continuidades y persistencias en algunos procesos políticos, sociales y culturales que atravesaron los años ochenta y dotaron de ciertas marcas identitarias a la ciudad (Águila, 2023).

Tomando en cuenta los aportes mencionados, en este trabajo, se pone el foco de análisis en la Municipalidad de Rosario y se estudian las dinámicas políticas que caracterizaron la primera gestión de gobierno radical de Horacio Usandizaga y las principales políticas públicas implementadas en el municipio durante esos años. Para ello, se repone la trama de actores que tuvieron representación en el gobierno municipal y se examinan las relaciones de fuerza entre el Departamento Ejecutivo y el Concejo Deliberante a la hora de proyectar e implementar medidas vinculadas con problemáticas heredadas de la gestión dictatorial. Eso se tradujo, por un lado, en decisiones políticas que buscaron modificar el funcionamiento de determinadas áreas municipales con miras a la democratización. No obstante, por otro lado, también se detecta la persistencia de

ciertas situaciones en algunos ámbitos del municipio respecto del período previo. En esa dirección, se exploran, especialmente, aquellas políticas que buscaron democratizar el espacio urbano; en particular, lo relativo a la planificación urbanística, la obra pública y la expansión de los servicios públicos. En relación con ello, también se indaga en la enunciación de la corrupción como problema político vinculado al otorgamiento de concesiones y licitaciones para la concreción de esas políticas públicas; se trata de una cuestión que caracterizó la praxis y las discusiones políticas en el marco de transición hacia el funcionamiento democrático de las instituciones. Asimismo, se visualiza que el impulso democratizador no llegó a penetrar todas las áreas del municipio y, por ejemplo, la salud pública fue uno de los ámbitos que menos atención recibió por parte del Ejecutivo local, aunque sí fue tema de debate en el Concejo.

La perspectiva subnacional posibilitó abordar las características y los roles de los actores políticos durante la reconstrucción democrática, las tramas relacionales que dieron contenido a la toma de decisiones políticas y las particularidades del proceso democratizador en la Municipalidad de Rosario. Esta escala de análisis resultó adecuada porque permitió observar cómo los actores de una localidad del interior y de una institución municipal disputaron y acumularon poder de un modo situacional. Desde esa óptica, se considera al municipio como un espacio de producción de lo político, lo cual permite apreciar la complejidad y las peculiaridades de los procesos políticos y sociales en clave situada (Frederic y Soprano, 2009). Así, se pueden matizar explicaciones históricas generalizantes a través del estudio de una pluralidad de situaciones y de actores muy disímiles que se visibilizan cuando la lente se enfoca en ámbitos del Estado y de la política que no se ciñen a las dinámicas nacionales.

El análisis de fuentes hemerográficas de la ciudad y de los Diarios de Sesiones del Concejo Municipal de la ciudad de Rosario resultó clave para esta investigación que, si bien adopta una perspectiva subnacional, se articula en un juego de escalas que incluye al gobierno nacional radical y al gobierno provincial peronista. De esta manera, se reconstruyen las relaciones y las tensiones que se dieron entre esos ámbitos de la política y que también condicionaron y limitaron la política municipal. En ese sentido, la problemática de estudio aquí abordada se inscribe en una problemática general que se interroga sobre la complejidad del proceso de democratización en las instituciones estatales en Argentina durante los años ochenta.

Las elecciones de 1983

El camino hacia las elecciones de octubre de 1983 fue sinuoso y el horizonte no siempre estuvo claro para los partidos políticos que, desde 1980, habían atravesado un proceso de reacomodamiento (Velázquez Ramírez, 2018). Ese proceso tuvo lugar mientras el régimen dictatorial transitaba una etapa de pérdida de legitimidad y los militares buscaban una convergencia con los civiles para institucionalizarse en el poder. No obstante, fue el colapso dictatorial que siguió a la derrota en la guerra de Malvinas el acontecimiento clave que dio paso a la apertura del sistema político que derivó en la reconstrucción democrática (Ferrari y Gordillo, 2015). El fin de la veda política, decretado

a fines del año 1982 por el general Reynaldo Bignone, estimuló la actividad partidaria y las distintas agrupaciones comenzaron a preparar sus candidaturas nacionales y provinciales, y también las locales, como las que definirían la intendencia y las concejalías de la ciudad de Rosario. A lo largo de la campaña electoral para representantes municipales, la mayor parte de las organizaciones políticas centró su discurso en la denuncia de la crítica situación económica y financiera de las arcas del municipio rosarino heredada de la intervención dictatorial. También remarcaron el abandono y el descuido en el que había quedado sumida la ciudad durante esos años.⁴ No es casual que la cuestión económica, por encima de los crímenes contra los derechos humanos, fuera el tema central de la crítica a la dictadura, ya que este tema había sido, desde un comienzo, uno de los principales ejes de la oposición partidaria a los militares (Franco, 2018).

Los radicales llegaban a la última etapa de la dictadura tratando de resolver un recambio generacional tras la muerte del líder Ricardo Balbín. Los múltiples debates dieron como resultado el predominio del Movimiento Renovación y Cambio (MRyC), encabezado por Raúl Alfonsín y, bajo esa influencia, se acordó el nombre de Horacio Usandizaga como candidato a intendente de Rosario. Entre los antecedentes de este abogado, se contaban su desempeño como concejal en el período 1963-1966 y el ejercicio de la presidencia del bloque radical entre 1965 y 1966. Afiliado al partido desde los dieciocho años, había sido también presidente del club Gimnasia y Esgrima de Rosario (GER) en la etapa 1978-1982. Pese a esa trayectoria, su incidencia dentro del partido y en la política, a la altura de 1983, era reducida, más allá de que se mostrara cercano a una de las figuras del partido en el sur santafesino, José Costarelli. Lo cierto es que su candidatura tenía más que ver con un compromiso asumido ante las pocas expectativas electorales del radicalismo en Rosario.

La selección del candidato del peronismo no fue menos compleja. En ella se reflejaron las tensiones existentes al interior del movimiento entre los llamados verticalistas y antiverticalistas, que se manifestaban, asimismo, en los espacios provincial y nacional. En Rosario, se proclamó como candidato a la intendencia a Eduardo Caito Cevallo, quien había militado en el Frente Estudiantil Nacional y pertenecía a la línea antiverticalista, liderada, en el ámbito nacional, por Raúl Matera, que en el espacio santafesino poseía un peso importante con Luis Rubeo. Como candidato a la provincia fue seleccionado el rosarino José María Vernet, quien, pese a presumir de unos pocos meses como afiliado del partido y no poseer un aparato político propio, contaba con el decisivo apoyo de los sindicatos metalúrgicos del sur santafesino.

Por su parte, el Partido Demócrata Progresista (PDP) llegaba a las elecciones de octubre con una trayectoria y unas expectativas muy diferentes, al haber participado en la gestión de la ciudad durante los últimos años dictatoriales.⁵ Los demoprogresistas, en un primer momento, aspiraron a que su gestión durante la dictadura supusiera un trampolín electoral, pero el peso

⁴ *Democracia*, 15 de septiembre de 1983.

⁵ Cuando el general Roberto Viola asumió la presidencia *de facto* en marzo de 1981, intentó una apertura política y los militares dejaron en manos de civiles la gestión de provincias y ciudades, como Santa Fe o la propia Rosario. El municipio rosarino quedó bajo control del interventor civil Alberto Natale, referente del PDP, una fuerza política de raigambre provincial aliada de distintos gobiernos militares a lo largo del siglo XX.

que adquirió la legitimidad democrática llevó a la fuerza política a reinterpretar cualquier acusación de colaboración con los militares.⁶ Propusieron como candidato a Carlos Favario, quien había sido secretario de gobierno durante la intervención dictatorial del municipio a cargo de civiles. En cuanto al Movimiento de Integración y Desarrollo (MID), promulgó el nombre de Hugo Pasqualis, mientras que el Partido Socialista Popular (PSP) proclamó a Raúl Garo y su lista de concejales fue encabezada por Héctor Cavallero.

Los comicios de octubre, además del retorno formal a la democracia, dibujaron un complejo esquema institucional para el contexto rosarino, ya que el radicalismo logró la presidencia de la nación y la intendencia de Rosario, mientras que el peronismo fue la opción más votada para gobernar la provincia de Santa Fe. El llamado “corte de boleta” indicaba que las identidades partidarias iban a ser mucho más fluidas a partir de ese momento. Así, la fórmula Raúl Alfonsín - Víctor Martínez triunfó en el ámbito nacional, aunque más reñido fue el resultado en las elecciones provinciales santafesinas, donde la fórmula del justicialismo José María Vernet - Carlos Martínez venció por apenas un punto porcentual a la del radicalismo, compuesta por Aníbal Reinaldo y Porfirio Carreras. Los resultados para la Municipalidad de Rosario fueron ajustados y depararon el triunfo de Usandizaga sobre el candidato justicialista por algunos miles de votos (242 569 frente 223 653). El hecho de que la nación y la ciudad estuvieran en manos de radicales y que la provincia fuera gobernada por el justicialismo provocó roces y disfunciones entre los distintos ámbitos.

La victoria de Usandizaga supuso una sorpresa, pues había ganado la intendencia contra todos los pronósticos, incluso los de sus correligionarios radicales, que albergaban pocas esperanzas en las elecciones municipales y habían colocado como candidato a una figura sin demasiado peso. Todavía tenía fuerza la imagen de Rosario como capital del peronismo⁷, una idea que fue sostenida durante la campaña electoral por el candidato del Partido Justicialista (PJ) a la intendencia,⁸ aunque el recuerdo negativo que parte de la sociedad rosarina tenía de la última gestión de gobierno municipal peronista (1973-1976), asociado a la inoperancia y al otorgamiento de cargos, no contribuía a promover las posibilidades de Cevallo.⁹ Por otra parte, el fenómeno nacional del avance radical y la incidencia de la figura de Alfonsín, el reconocimiento de un sector de la sociedad rosarina hacia la gestión de Usandizaga en el club GER y la campaña electoral austera, junto con un programa de gobierno que entronizaba la autonomía de Rosario y la obra pública, fueron factores gravitantes en los resultados de la política municipal (Grubisic, s/f).

La polarización del voto entre el radicalismo y el peronismo, que caracterizó las elecciones de 1983, se dejó sentir en la composición del Concejo Deliberante, integrado por treinta y ocho ediles. Los radicales y justicialistas se adjudicaron dieciocho bancas,

⁶ *Democracia*, 27 de marzo de 1984.

⁷ Rosario fue considerada “capital del peronismo” porque fue uno de los bastiones de la resistencia que desafió el golpe de Estado de 1955, autodenominado Revolución Libertadora. La tenacidad y la persistencia de la lucha en los barrios obreros de la zona sur de la ciudad contra las fuerzas de seguridad y los comandos civiles le valieron esa calificación.

⁸ *Democracia*, 15 de septiembre de 1983.

⁹ Véase Ponisio, M. (2023b).

respectivamente, mientras que las dos restantes fueron ocupadas por la Alianza Demócrata Progresista Socialista, integrada por el PDP y por el Partido Socialista Democrático (PSD). De forma paradójica, el virtual empate entre las dos primeras minorías dejó al minúsculo bloque PDP-PSD en condiciones de ser determinante en más de una votación. En la composición del recinto también se visibilizaba la desigualdad de género, ya que solo tres mujeres fueron electas concejales, todas ellas peronistas: Alicia Hanlon, Raquel Buttazzoni y María Amiratti. Por último, entre las y los concejales que asumieron hubo una mayoría que representaba la renovación política de la transición democrática, pero también hubo quienes habían hecho su experiencia en el período constitucional 1973-1976.¹⁰

Dinámicas políticas durante los nuevos tiempos constitucionales (1983-1987)

En contraste con los tiempos de la dictadura, el nuevo intendente defendió, poco después de su victoria electoral, que: “manten(dría) un diálogo formal y fluido (con el Concejo) porque no va a haber más abuso de poder de ningún tipo”.¹¹ Su discurso inicial reivindicaba el respeto del equilibrio de poderes en el gobierno del municipio, aspecto que coincidía con los tópicos de la campaña alfonsinista que aludían al respeto de los mecanismos formales de las instituciones y el funcionamiento cabal de los poderes de la república. No obstante, esas coincidencias discursivas entre los líderes políticos del ámbito local y nacional se disiparon rápidamente cuando Usandizaga ejerció como intendente. Su gestión se caracterizó por una dinámica particular que reforzaba el rol del Ejecutivo municipal y el marcado liderazgo del intendente operó, más de una vez, en detrimento del cuerpo colegiado (Gigli *et al.*, 1994). Las relaciones entre el Departamento Ejecutivo —integrado por el intendente y sus secretarios— y el Concejo fueron tensas y conflictivas desde el inicio e, incluso, en distintos momentos de la gestión de gobierno hubo encontronazos entre los radicales del Ejecutivo y los del recinto legislativo. A diferencia del *ethos* presidencial que Alfonsín había construido de sí mismo y que lo presentaba como un ciudadano más de la nación que quería fortalecer las instituciones democráticas (Santillán, 2010), el estilo de comunicación política del intendente promovió un imaginario sobre su persona que lo vinculaba con la figura del “emprendedor” y el “buen administrador”. Dirigentes y funcionarios del radicalismo recuerdan que el *Vasco* —apodo de Usandizaga— era un hombre ejecutivo, que actuaba prácticamente prescindiendo del Concejo y cuya gestión podía resumirse en “Obras vs. Política”. Estos testimonios revelan, además, que el intendente no tuvo buena relación ni siquiera con su propio bloque en el Concejo, porque, aunque contaba con la incondicionalidad de sus funcionarios, muchas veces prescindió del partido (Gigli *et al.*, 1994). En efecto, su modo particular de hacer política llevó al Departamento Ejecutivo, en numerosas ocasiones, a vetar decisiones que surgían de los debates en el recinto.

¹⁰ Pedro Bluma, presidente del bloque de ediles por el peronismo, había sido, por ejemplo, secretario de la cámara de diputados de la provincia de Santa Fe por el FREJULI, mientras que el peronista Gualberto Venesia y el radical Isidoro Izaguirre también retomaron sus actividades después de haber sido destituidos como concejales de la ciudad de Rosario por el golpe de Estado de 1976.

¹¹ *Rosario*, 1 de noviembre de 1983.

Las diferencias entre Ejecutivo y Concejo se manifestaron rápidamente en torno al modo de resolución de la caótica situación financiera y económica en que se hallaba la Municipalidad de Rosario, cuando la recibieron las nuevas autoridades constitucionales. Usandizaga había basado su campaña electoral, entre otros aspectos, en las críticas hacia las medidas regresivas de la última dictadura en materia de coparticipación municipal y en las promesas de autonomía municipal y desarrollo de un ambicioso plan de obra pública. Una vez en el poder, enfatizó que: “los gobiernos de facto mostraron una cruda realidad: nuestra urbe siempre fue esquilhada por la Nación y la provincia. Imperiosamente tenemos que revertir ese proceso”.¹² Para ello propuso medidas como, por ejemplo, la derogación o el desconocimiento de leyes que habían reducido los porcentajes que le correspondían a Rosario en materia de coparticipación de los impuestos provinciales y nacionales y la modificación de los parámetros utilizados para hacer la distribución de los recursos coparticipables.

En ese marco, una de las discusiones centrales se dio en torno al porcentaje de incremento de las tasas municipales para afrontar la grave situación de los recursos públicos. El Ejecutivo local planteaba el incremento exponencial de esas tasas y muchos concejales no acordaban con el porcentaje de aumento. Ante esa situación, el intendente atribuyó a la oposición la obstrucción de esa medida y culpó a la Alianza Demócrata Socialista (PDP-PSD) y a ediles del PJ de la falta de pago a agentes municipales, prestadores de servicios públicos y proveedores de los establecimientos asistenciales. También los acusó de agraviar a la población de la ciudad y de atacar al gobierno constitucional. Esa tónica de las discusiones, que se manifestó a inicios del año 1984, persistiría a lo largo de la primera gestión de gobierno de Usandizaga.

La búsqueda de equilibrio entre los recursos y los gastos del municipio generó otro ríspido debate en 1986, cuando el intendente se negó a aportar el financiamiento establecido por ley para el Fondo de Asistencia Educativa (FAE). Este se hallaba destinado a la construcción, ampliación, refacción y mantenimiento de escuelas provinciales y municipales de la provincia y volvía a la ciudad bajo la forma de la coparticipación. El argumento era que el FAE había sido creado por un decreto provincial de la última dictadura y revestía un carácter inconstitucional no solo por su origen, sino también por ser violatorio de la autonomía municipal.

El intendente también mantuvo relaciones conflictivas con el Sindicato de Trabajadores Municipales de Rosario (STMR) y con las y los trabajadores municipales en general. Estos fueron una variable de ajuste del presupuesto municipal, algo que se visibilizó especialmente en dos coyunturas de conflictividad laboral que se dieron en 1984 y en 1987. El recuerdo de las y los trabajadores del municipio evoca la política laboral hostil y las consecuencias negativas de la gestión de gobierno de Usandizaga a partir de medidas como, por ejemplo, el congelamiento de salarios, que conllevaba el incumplimiento de lo establecido en el Estatuto de personal único para todos los municipios de Santa Fe. Dicho Estatuto —que había sido aprobado en octubre de 1983, cuando aún se encontraba vigente el gobierno dictatorial— ordenaba, entre otras

¹² *Democracia*, 12 de diciembre de 1983.

cuestiones, que los municipios santafesinos siguieran la política salarial dictada por el Ejecutivo provincial, una disposición que el intendente se negó a cumplir durante toda su gestión alegando la inconstitucionalidad de esa norma. Al igual que en el caso del FAE, planteaba que su aplicación atentaba contra la autonomía del municipio.

En el primer estallido del conflicto laboral, las demandas encabezadas por el reclamo de la mejora salarial manifestaron también la necesidad de recuperar otros derechos cercenados durante la dictadura. El STMR condujo la lucha y lanzó un paro por tiempo indeterminado que se inició a finales de junio de 1984 y duró más de un mes. El intendente se mostró reticente a las negociaciones y el resultado fue negativo para las y los trabajadores municipales, que nada obtuvieron tras la medida de fuerza. La imagen de Usandizaga, en cambio, salió fortalecida ante la sociedad rosarina, frente a la cual se presentó como alguien capaz de enfrentar al STMR, mientras instalaba el desprestigio de las y los empleados públicos. A su vez, también se mostró inflexible a los reclamos de reincorporación de un grupo de municipales cesanteados en dictadura, que solo logró llegar a Usandizaga tras una huelga de hambre realizada en la plaza 25 de mayo el día de la bandera de 1984 (Ponisio, 2023a). El conflicto con el gremio municipal volvió a destaparse en 1987, y no corrió distinta suerte. El reclamo fue por la recomposición salarial, pero, esta vez, además de las protestas y paros, más de mil trabajadores municipales apelaron a la justicia e iniciaron acciones contra la Municipalidad de Rosario para pedir el cumplimiento del artículo del Estatuto de personal que indicaba que la política salarial del municipio debía seguir lo establecido desde el Ejecutivo provincial.

Al perfil político de Usandizaga —que se caracterizó por mantener relaciones conflictivas con el Concejo y con los trabajadores municipales— se sumaron las disputas intrapartidarias que se dieron en el peronismo y el radicalismo, como otro de los elementos que marcaron la política municipal durante la década del ochenta. El peso de esas fuerzas políticas y sus disputas internas no era menor, ya que ambos partidos representaban a las primeras minorías en el Concejo y, en el caso del radicalismo, se trataba de la fuerza que gobernaba la ciudad.

Las divisiones internas en la UCR, latentes tras las elecciones de octubre, se manifestaron a finales del año 1984, casi a la misma altura en que tuvo lugar, dentro del justicialismo, la explosión del conflicto entre ortodoxos y renovadores.¹³ En el caso de los radicales, si la hegemonía del MRyC podía presagiar años de calma, lo cierto es que, especialmente en Santa Fe, los distintos grupos de ese espacio se enfrentaron a lo largo de la década por el control partidario. El conflicto contrapuso a los sectores reunidos en la órbita de la Junta Coordinadora Nacional (JCN), liderados por Luis Alberto Cáceres —apodado *Changuí*—, con los llamados “históricos”, sobre los que pronto Usandizaga

¹³ El conflicto entre los llamados renovadores y ortodoxos estalló tras la derrota electoral de 1983 y atravesó al peronismo durante la década del ochenta. De manera esquemática, los renovadores apostaban por un recambio en la conducción del partido y una mayor democratización interna, mientras que los ortodoxos estaban liderados por los sectores sindicales y algunas figuras del interior como Vicente Saadi. En 1988, los renovadores consiguieron que el candidato presidencial se eligiera a través de elecciones internas, aunque fueron derrotados por Carlos Menem, quien logró reunir bajo su figura a varios de los sectores ortodoxos (Baeza Belda, 2016).

tuvo un peso gravitante. La pugna tenía algo de generacional, dado que la JCN solía relacionarse con las juventudes del partido. Pero, sobre todo, la división pasaba por la identidad que se le quería imprimir al radicalismo: más progresista en el caso del cacerismo y más apegado a lo que consideraban los valores tradicionales del partido en el caso de los “históricos”, como indicaba su propia etiqueta.

Los ecos de ese enfrentamiento reverberaron en Rosario, y los primeros síntomas se evidenciaron en el recambio de Alejandro Gerosa por Emeterio Pastor en la presidencia del Concejo Deliberante.¹⁴ La situación se agravó aún más cuando Usandizaga se convirtió en uno de los protagonistas de la interna radical. El intendente, de carácter más conservador, podía presumir de su gestión de la ciudad y, a lo largo de las diversas elecciones internas del partido, siempre subrayó la cuestión ética: por ejemplo, insistió en denunciar que personas cercanas a la JCN se habían aprovechado de créditos privilegiados del Banco Hipotecario Nacional, dirigido en esos años por otro radical santafesino precisamente ligado a la JCN, Aníbal Reinaldo.

A pesar de que las crisis internas aquejaban a los dos partidos mayoritarios, fue el peronismo el que se vio más afectado por esa situación. No obstante, la división entre ortodoxos y renovadores, que primaba en Buenos Aires y en el ámbito nacional, no se tradujo de la misma manera en Santa Fe, donde las líneas del peronismo respondieron a otras lógicas y se entremezclaron continuamente (Maina, 2023; Lascurain, 2021). A pesar de esa dinámica propia, el desgaste del conflicto se visibilizó en las elecciones de medio término para la renovación parcial de las concejalías que se realizaron en 1985. Los comicios municipales reprodujeron, en parte, los resultados nacionales, con un claro triunfo del radicalismo y una caída en los números del peronismo. Los guarismos finales alteraron la paridad en el número de ediles radicales y peronistas y posibilitaron un mayor pluralismo en el Concejo. La UCR ganó ocho ediles, el peronismo, seis y la democracia progresista, dos. La gran novedad radicó en el ascenso del PSP en el espacio político local a través de una alianza conocida como Unidad Socialista (US) —integrada por el socialismo popular y por el socialismo democrático—. Esta se posicionó como tercera fuerza política y logró dos nuevas bancas, una de ellas ocupada por Héctor Cavallero (PSP), quien, en 1989, se convertiría en intendente de la ciudad. Las elecciones de medio término dieron como resultado un cambio en la correlación de fuerzas políticas en el Concejo, que quedó integrado por diecinueve ediles radicales, trece peronistas, tres por la US, dos por el PDP y uno por el Partido Intransigente (PI). De esa forma, aunque el peso de los dos grandes partidos continuó siendo preponderante, en el período 1985-1987, el recinto adquirió un color más diverso.

Políticas públicas municipales en transición

Muchos de los temas que se pusieron a discusión en el Concejo durante la primera gestión de gobierno de Usandizaga giraron en torno a políticas públicas que buscaban modificar la forma de gestionar del municipio en la nueva etapa de transición

¹⁴ Rosario, 2 de noviembre de 1984.

democrática. Esas instancias estuvieron atravesadas por las tensiones y diferencias que se manifestaron, principalmente, entre las propuestas de acción que surgían del Departamento Ejecutivo y las que emergían en el recinto. En ese marco, se definieron medidas que se orientaron hacia las áreas de planeamiento urbano, obra pública y cultura. Mientras tanto, el ámbito de la salud pública —que había sido arrasado por las políticas racionalizadoras del régimen militar— fue el que menos atención recibió por parte del Departamento Ejecutivo, aunque esta problemática se instaló en el Concejo a partir de los proyectos presentados por los bloques opositores y tuvo, desde 1985, a los ediles socialistas como principales promotores en esa materia.

La democratización del espacio en la agenda de gobierno

Con la recuperación democrática, la gestión urbanística comenzó a ser vista como manifestación de una administración pública más cercana al ciudadano y a sus demandas cotidianas. Ese cambio de paradigma en la planificación urbana fue posible por la incorporación a la Secretaría de Planeamiento municipal de profesionales que eran docentes de la Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño (FAPyD) de la Universidad Nacional de Rosario (UNR), participaban activamente en el Colegio de Arquitectos de Rosario y tenían vínculos con centros de debate internacional, como fue el caso de Juan Carlos Viotti, quien ocupó esa secretaría. El objetivo de Planeamiento era crear condiciones de urbanidad básicas, sin las cuales no se podía hablar de ciudad en términos democráticos. Esa nueva concepción generó un cambio total en la definición y la estructura de la mencionada secretaría y se buscó que cumpliera un papel de coordinación entre las reparticiones municipales, a fin de articular acciones y obras. Desde ese espacio, se realizaron estudios, debates y análisis sobre el ordenamiento urbano; además, se actualizó el contenido del Plan Regulador Rosario del año 1968 y se revisaron sus objetivos.¹⁵ En ese marco, se decidió desactivar las instalaciones portuarias de zona norte y trasladarlas, definitivamente, al sur de la ciudad, con el fin de liberar parte de la costa y del paisaje y crear una zona de balcón al río (Galimberti, 2012). Los resultados de esa política se visibilizaron recién en la década del noventa, con una primera gran obra, el Parque España.¹⁶

Para concretar las nuevas políticas de planificación urbana, la gestión municipal tuvo que resolver el problema de las concesiones que se habían otorgado, durante la

¹⁵ Desde finales del siglo XIX, la ribera central de Rosario había funcionado exclusivamente como interfaz ferropuertaria, y había estado abierta al tránsito comercial y cerrada a la vida ciudadana. Distintos planes urbanos —sancionados en 1935, 1952 y 1968 respectivamente— habían tenido intenciones de reestructurar las instalaciones del ferrocarril y del puerto, pero habían resultado insuficientes ante la desfavorable correlación de fuerzas que imponían los capitales extranjeros y el esquema productivo (Godoy, 2021).

¹⁶ El Parque España se inauguró en 1992, pero la iniciativa había surgido a finales de la década de 1970, cuando entidades españolas santafesinas y el Consulado de España solicitaron al municipio un espacio urbano para consagrar el vínculo hispánico. Como respuesta, el interventor militar de la Municipalidad de Rosario, capitán de navío Augusto F. Cristiani, les otorgó una porción ribereña que, por su escala, amplificó el afán de una plaza con la perspectiva de un parque. Derroteros sinuosos dilataron la concreción del proyecto, aunque durante la gestión de gobierno de Usandizaga, las negociaciones fueron auspiciosas y el proyecto se concretó a comienzos de los años noventa (Godoy, 2021).

última dictadura, a firmas cerealeras para la explotación comercial de acopio y embarque de granos en terrenos de Ferrocarriles Argentinos ubicados en la franja costera central. Eso beneficiaba a empresas que se radicaron de forma indebida en un sector de la ciudad afectado para otros usos, de acuerdo a lo establecido en el Plan Regulador de la década del sesenta, que no había sido respetado por la intervención dictatorial. Para el ingeniero Venesia, edil justicialista que, en 1984, era presidente de la Comisión de Planeamiento en el Concejo: “las concesiones otorgadas a favor de empresas cerealeras exportadoras ha(bían) deteriorado el área destinada a la erradicación portuaria y aleja(rían) por muchos años al rosarino de su principal balcón a la naturaleza, el río Paraná”.¹⁷ Con el apoyo de los bloques justicialista y radical, se creó la Comisión Investigadora Zona Portuaria Rosario que avanzó en los estudios sobre el uso de los terrenos afectados por la planificación ferroportuaria y sobre los que el municipio tenía jurisdicción e intereses. El ex intendente *de facto* Natale fue citado para aportar datos sobre licitaciones que se habían adjudicado en algunos silos del puerto de Rosario durante su gestión, pero se desentendió y comprometió a la Junta Nacional de Granos, organismo propietario de esas instalaciones y de incumbencia exclusiva de la órbita nacional.¹⁸ La Comisión Investigadora trabajó durante dos años y señaló a algunos funcionarios municipales por el incumplimiento de sus obligaciones. Las empresas cerealeras vieron afectados sus intereses, y en el caso de Genaro García S.A., la firma inició una demanda, a través de la Justicia federal, a la Municipalidad de Rosario, tras desconocer sus atribuciones para regular la propiedad de los terrenos de la ciudad.¹⁹

Los resultados de la nueva política de planeamiento se visibilizaron recién en la década del noventa y se profundizaron con el cambio de siglo, pero fue durante los años ochenta cuando se sentaron los cimientos de la planificación urbana que integraría la zona costera central a la vida cotidiana de las y los rosarinos.

Por otra parte, el desarrollo de la obra pública había sido una promesa de campaña y el eje central del programa de gobierno de Usandizaga. En la Secretaría de Obras Públicas fue designado Adolfo Bisellach y, desde ese espacio, se llevaron a cabo numerosas obras que buscaron concretar un ambicioso plan de mejora de acceso a los servicios públicos que pretendió resolver problemas estructurales en distintos sectores de la ciudad. Según ha rememorado Viotti, quien dirigía Planeamiento, “nos pusimos de acuerdo y decidimos armar un equipo de diseño mixto de las dos secretarías” (Viotti, 2005, p. 6). Además, las reparticiones municipales articularon su trabajo con el de agencias de los ámbitos provincial y nacional, con empresas privadas que accedían a las licitaciones y también con las vecinales.

Algunas obras prioritarias fueron el estabilizado de bajo costo y el pavimento definitivo, debido a que, para el año 1984, solo la mitad de las calles de la ciudad tenían el pavimento definitivo con cordón y cuneta. También se dio prioridad al alumbrado público y se diseñó un plan intensivo de colocación de nuevas luminarias y

¹⁷ *La Capital*, 13 de enero de 1984.

¹⁸ *La Capital*, 16 de marzo de 1984.

¹⁹ *Diario de Sesiones*, Concejo Municipal de la ciudad de Rosario (en adelante CMR), 23 de febrero de 1987.

de modernización de las existentes en los barrios. La ampliación de la red de gas natural se proyectó en etapas tras la firma de un convenio con Gas del Estado. Se encararon obras de saneamiento pluviocloacales en colaboración con empresas privadas y con la Empresa Nacional de Obras Sanitarias (OSN) y la Dirección Provincial de Obras Sanitarias (DIPOS). Entre estas obras, se encuentran las que apuntaron a resolver los problemas ocasionados por las periódicas precipitaciones e inundaciones de los arroyos Saladillo y Ludueña mediante la construcción de desagües troncales, secundarios y terciarios. La ampliación de la red de agua potable también fue proyectada y se concretó el tendido de cañerías (Grubisic, s/f).

Los asentamientos irregulares estuvieron en agenda. Se desarrolló un plan piloto en las villas denominadas “Magnano”, en la zona sur, y “Ludueña”, en la zona norte, que abarcó a más de quinientas familias y que buscó integrar a los sectores en situación de marginalidad a la vida urbana. Se realizaron operativos de desmalezamiento, nivelado de terrenos, desratización, erradicación de basurales, colocación de recipientes de residuos, extensión de red de agua potable y provisión de servicios básicos. Esos trabajos fueron coordinados desde la Secretaría de Planeamiento de la provincia en conjunto con la DIPOS, la Dirección Provincial de la Energía (DPE), la Dirección Provincial de Vialidad (DPV), la Municipalidad de Rosario y la Subsecretaría provincial de Salud, y se sumó la colaboración de los vecinos a través de organizaciones intermedias, como las vecinales, los clubes y las escuelas.

A su vez, se llevó adelante un plan para promover los espacios verdes a través de la parquización y la creación de plazas y plazoletas con juegos infantiles y areneros. El plan se implementó con el trabajo conjunto entre las empresas concesionarias de servicios de alumbrado público y de parques y paseos, y las reparticiones municipales dependientes de la Secretaría de Servicios Públicos.²⁰ La Municipalidad dejó en manos de la empresa FIBRACA Constructora el cuidado de los espacios verdes y le dio a la firma la concesión por contratación directa, un modo de proceder que, como se verá, le costó muy caro al municipio y destapó escándalos de corrupción en el recinto legislativo.

La remodelación de las peatonales Córdoba y San Martín con una intencionalidad estética buscó darle una nueva imagen a Rosario. La realización de esas obras tampoco estuvo exenta de conflictos, en su mayoría vinculados al modo de financiamiento. Los ediles opositores no acordaban con que el financiamiento se hiciera con fondos municipales, porque eso generaba “condiciones de privilegio por sobre un barrio que no tiene pavimento, cloacas ni zanjeo y desmalezamiento”.²¹ Resaltaban las carencias de otras zonas de la ciudad y sostenían que la obra debía financiarse a través de un acuerdo entre los vecinos y el municipio. Mientras tanto, el Departamento Ejecutivo aprobó los pliegos de la licitación que sería financiada a través del erario público sin consultar con el cuerpo legislativo. Los ediles opositores declararon nula la licitación porque el intendente no respetaba los procedimientos y carecía de esa autoridad, que era competencia del Concejo.

²⁰ *La Capital*, 7 de noviembre de 1985.

²¹ *Diario de Sesiones*, CMR, 12 de febrero de 1987.

La construcción del Patio de la Madera fue el primer ejemplo de un espacio ganado para la ciudad a partir de la cesión de terrenos de Ferrocarriles Argentinos que pertenecían a la órbita nacional. Allí se construyó un Centro de Convenciones —con capacidad para dos mil personas— que se proyectó conservando y reciclando los viejos galpones del ferrocarril, rodeado de un espacio verde destinado a la recreación. La ejecución del proyecto también estuvo atravesada por problemas vinculados con las contrataciones y los sobrepuestos, al punto de que en el Concejo se creó la Comisión Investigadora Patio de la Madera. Además, la obra implicó trasladar la transferencia de cargas a la zona noroeste de la ciudad, lo cual no estaba proyectado en el Plan Regulador, y eso destapó arduas discusiones en el Concejo. Quienes más se opusieron fueron ediles del PDP, tras el argumento del cumplimiento de los instrumentos legales vigentes (Viotti, 2005, p. 7).

Las medidas para mejorar la infraestructura y el acceso a los servicios, sin embargo, no llegaron a suplir las necesidades de todas y todos los rosarinos. Las obras realizadas y proyectadas no alcanzaron para resolver los problemas en los barrios y, en algunas zonas de la ciudad, las dificultades de acceso a los servicios sociales, educativos, de transporte y a la vivienda se exacerbaban. Esas falencias se hicieron visibles en abril de 1986, cuando se produjo una gran inundación por la crecida de los arroyos Ludueña y Saladillo, que puso de relieve la situación del barrio Empalme Graneros y de zonas como Arroyito o Fisherton. No era la primera vez que esos barrios sufrían los estragos del agua; en 1971 y 1977, se habían producido otros episodios. No obstante, la dimensión de la catástrofe de 1986 los superó con creces, ya que más de cuarenta mil vecinas y vecinos se vieron afectados y hubo un número indeterminado de personas fallecidas.²² Este episodio dejó entrever las carencias estructurales que afectaban a las zonas periféricas y llevó a un replanteo general de las prioridades de la ciudad.

La responsabilidad humana por los efectos de la catástrofe natural estuvo relacionada con el abandono de esas zonas y la deficiente previsión de los desbordes del Ludueña. Las inundaciones incidieron en la política municipal de dos maneras: por una parte, pusieron el foco de los debates en la situación de los barrios afectados; por otra, constituyeron un nuevo ejemplo de la dificultad de armonizar las políticas entre los ámbitos nacional, provincial y local. El acontecimiento provocó, a su vez, la rápida acción de organizaciones civiles e instituciones rosarinas, que prestaron asistencia y ayuda solidaria a las y los evacuados y presentaron proyectos de solicitud de créditos de emergencia y de exención de tasas para las y los afectados.²³ En esa coyuntura, cosechó protagonismo un actor que venía siendo relevante desde los inicios de la transición democrática: el movimiento vecinalista. De allí surgió la asociación Nunca Más Inundaciones (NUMAIN), que bregó por la mejora de las condiciones en el barrio Empalme Graneros y por la realización de obras como el intubado del arroyo Ludueña.

La solidaridad también dio paso a los deseos de diferenciación partidaria y a las críticas hacia la gestión de gobierno. Desde el Concejo, los reproches del PSP a la gestión de Usandizaga fueron punzantes. Héctor Cavallero sostuvo que el intendente,

²² *La Capital*, 26 de abril de 2011.

²³ *La Capital*, 25 de abril de 1986.

pese al ofrecimiento de colaboración de los concejales, “se comportó como en la historieta del Llanero Solitario y trat(ó) de ganar los laureles viajando a Buenos Aires para gestionar alguna ayuda que le permita restituir su imagen frente al desastre de la inundación”.²⁴ Las condenas más fuertes llegaron desde la bancada peronista, cuando el concejal Lizondo responsabilizó a Usandizaga de haberse centrado en obras como la peatonalización de la calle San Martín o el Patio de la Madera y no en los barrios, que requerían de una actuación mucho más urgente.

No obstante, también es cierto que el Ejecutivo local había encargado estudios para mejorar la situación de la ribera del Ludueña,²⁵ y que la responsabilidad sobre lo ocurrido iba más allá de las fronteras del municipio. Ante todo, porque la cuenca del arroyo abarcaba una extensa zona y soluciones como represas retardatorias debían ubicarse más allá de Rosario. Sin embargo, como se comprobó en años posteriores, la colaboración entre los distintos niveles administrativos fue lenta y compleja, y obras como aliviaderos o la citada represa debieron esperar hasta la siguiente década.

¿Con la democracia se come, se educa y se cura? La salud municipal en riesgo

El problema de la salud pública en la ciudad se convirtió en uno de los temas de las plataformas de los partidos que volvieron al juego político en 1983. Las medidas racionalizadoras implementadas por el régimen militar habían reducido los recursos materiales y humanos de los nosocomios y causaron el deterioro de los hospitales públicos. En el año 1983, el Hospital de Niños “Víctor J. Vilela” y el Hospital de Emergencia “Clemente Álvarez”, que estaban bajo la órbita municipal, no podían cumplir con los requerimientos sanitarios mínimos para la atención a la comunidad rosarina y corrieron riesgo de cierre. También habían disminuido los servicios en los hospitales municipales Alberdi, Carrasco y Roque Sáenz Peña; y otros, como el Centenario, el Provincial y el de Granadero Baigorria —que dependían de ámbitos estatales diferentes— funcionaban a un tercio de su capacidad instalada.

Las discusiones sobre cómo resolver las problemáticas de la salud municipal estuvieron candentes durante toda la década del ochenta, y las fuerzas políticas que obtuvieron representación en el Concejo asumieron posiciones al respecto.

Uno de los debates sobre la planificación de la salud pública en la ciudad surgió de un conflicto que estalló a fines de 1986, cuando desde el Ejecutivo se anunció el traslado del Hospital de Niños “Víctor J. Vilela” a las instalaciones del Policlínico “Intendente Carrasco”. En los hechos, esto suponía la reducción del número de los efectores y el desmembramiento de los servicios de salud del Carrasco entre el Hospital Alberdi y el de Niños. Para una gran parte de los ediles, la medida había sido tomada de forma arbitraria, sin un estudio profundo. Ángel Moral, concejal por el PDP, propuso la creación de una comisión especial para estudiar la problemática de la salud y tomar medidas consensuadas. Agrupaciones como el PI, el PJ y la US manifestaron que la salud no tenía banderías

²⁴ *Diario de Sesiones*, CMR, 8 de mayo de 1986.

²⁵ *Diario de Sesiones*, CMR, 29 de abril de 1986.

políticas y apoyaron la creación de la comisión. Los radicales, más allá de sus diferencias internas, se mantuvieron del lado de las decisiones del intendente.²⁶

Este conflicto puso sobre la mesa las deficiencias que, a tres años de la gestión de Usandizaga, persistían en esa área y la falta de una política coherente en esa materia por parte de la Secretaría de Salud municipal. Algunos ediles opositores plantearon que mientras Usandizaga declamaba obras y realizaciones en favor de la población, no tenía un verdadero plan de salud para Rosario. Señalaban que la falencia fundamental de su gobierno era que no existía un programa coherente, continuo y permanente en materia de salud pública y que los intentos de unificar y trasladar nosocomios demostraban que se actuaba de manera improvisada.²⁷ Sostenían que la comisión de salud que se buscaba crear podía ser una herramienta para encauzar las deficiencias del Ejecutivo. No obstante, el intendente rechazó la propuesta con el argumento de que ya existía una Comisión que había sido conformada por él y que estaba estudiando el problema. Se manifestaba así, una vez más, un conflicto en torno a las atribuciones del Concejo y del Ejecutivo —según lo establecido por la Ley Orgánica de Municipalidades— y, desde la oposición, la postura de Usandizaga se interpretó como un nuevo golpe a la autoridad del Cuerpo.²⁸

Otro de los proyectos, que tuvo su origen en el bloque justicialista, se refería a la creación de Centros de Atención Médica para cubrir la atención primaria de la salud. La propuesta tuvo el apoyo del PDP y de la US. Desde la Democracia Progresista, el edil Martínez ratificaba la importancia de la atención primaria y planteaba los peligros que conllevaba su descuido. Ponia como ejemplo el incremento de la mortalidad infantil en la ciudad, según información emitida por la misma Secretaría de Salud municipal. La ración de leche en polvo en los dispensarios y hospitales municipales y en las vecinales —que entre los años 1982 y 1984 había rondado los siete mil kilogramos mensuales— había disminuido abruptamente para el año 1987, y una de las consecuencias era el incremento de dos puntos en la tasa de mortalidad infantil.

Cavallero también suscribió al proyecto y expresó que: “a tres años y medio de gobierno no existe un plan de salud para la ciudad de Rosario”.²⁹ El concejal socialista, tras retomar el planteo de Martínez, reclamó la implementación del Plan Centro Materno Infantil ya existente. En su propuesta, la Maternidad Martín era el efector adecuado para funcionar como centro de referencia, pero requería la ampliación de su infraestructura con un área de neonatología. Sin embargo, lo que a juicio del edil volvía improbable la realización de ese proyecto era que, según información que había recogido en los medios locales: “ese predio, que fue donado en su momento para el funcionamiento de un centro materno-infantil, esta(ba) siendo estudiado por la Secretaría de Salud Pública para construir un centro cultural”.³⁰

²⁶ *Diario de Sesiones*, CMR, 12 de febrero de 1987.

²⁷ *Diario de Sesiones*, CMR, 5 de marzo de 1987.

²⁸ *Diario de Sesiones*, CMR, 31 de marzo de 1987.

²⁹ *Diario de Sesiones*, CMR, 5 de mayo de 1987.

³⁰ *Diario de Sesiones*, CMR 5 de mayo de 1987.

Todas las fuerzas políticas opositoras a Usandizaga reclamaron un esquema de planeamiento para el área de salud y fueron críticas de las decisiones tomadas desde el Ejecutivo. No obstante, el mayor número de iniciativas sobre esta temática provino de los ediles socialistas Cavallero, Paz y Lenti, quienes mostraron una continua preocupación por la situación en la que se encontraban los efectores de salud. Esos proyectos tenían el propósito de intervenir a partir de pequeñas acciones en el territorio y buscaban cubrir las necesidades de los dispensarios y los centros sanitarios instalados en los barrios, a través de la designación de profesionales y de la asignación de recursos materiales y equipamiento. El énfasis en este tipo de políticas sería uno de los bastiones del gobierno socialista en la ciudad durante las décadas siguientes.

Concesiones y licitaciones. La corrupción como problema político

La contratación de empresas privadas para la realización de obras y la prestación de servicios públicos trajo aparejados conflictos relacionados con la adjudicación de concesiones y licitaciones y los precios pagados por sus servicios. La Secretaría de Obras Públicas fue uno de los ámbitos del Ejecutivo sobre el que recayeron numerosas críticas y observaciones que se hacían desde el Concejo Deliberante. Por ejemplo, en septiembre de 1986, en una sesión especial colmada de periodistas, funcionarios y público en general, se hicieron denuncias por irregularidades y negociados en la licitación, contratación, adjudicación y prestación de la obra de estabilizado de bajo costo y carpeta asfáltica. Una vez más, se ponían de manifiesto las disputas entre el oficialismo y la oposición y, sobre todo, entre los distintos sectores del propio oficialismo. Las acusaciones al Departamento Ejecutivo, más precisamente a su secretario de obras públicas, Adolfo Bisellach, tenían que ver con modificaciones hechas en los pliegos de licitación para la adquisición de los materiales (escoria) y el flete luego de haber sido aprobados por el Concejo. Otra acusación se refería al elevado costo pagado por el flete y el material para la obra de estabilizado de mil cuerdas —producto, además, de una contratación directa de la Municipalidad—, y al desfasaje que esto había producido en las partidas presupuestarias de ese año (Grubisic, s/f).

Pero, si existió un caso paradigmático de sospechas por corrupción política, ese fue el de FIBRACA Constructora, que involucró a varios ediles justicialistas. Como ya se indicó, la Municipalidad le había concedido a la empresa el cuidado de espacios verdes por contratación directa. Ese modelo de vinculación entre una firma privada y un ente público, sin los controles y pasos burocráticos que suponía una licitación, fue motivo de crítica por parte de varios grupos políticos y, a pequeña escala, reprodujo los debates sobre privatización y tercerización de los servicios públicos que se estaban desarrollando en el ámbito internacional. Pero, y esto era mucho más grave, concejales como Héctor Cavallero aseguraban, en 1987, que podían demostrar que compañeros de recinto como Mario Brebbia o Héctor Malvar habían recibido cheques para facilitar o extender los contratos de la empresa o permitirle obtener tarifas más altas.³¹

³¹ *Diario de Sesiones*, CMR, 30 de marzo de 1989.

Las denuncias no solo llegaron desde las filas socialistas. También el demoprogresista Martínez manifestó, en el debate sobre la conveniencia de extender o no el contrato de FIBRACA: “esta empresa está haciendo un negocio mayúsculo a costa de la población y del esfuerzo de sus propios trabajadores”.³² Desde la bancada peronista, el argumento en favor de la empresa se sostuvo en la defensa de los puestos laborales que se perderían si FIBRACA no renovaba su contrato. Finalmente, los ediles comprometidos en el caso terminaron presentando sus renunciaciones: Brebbia, en octubre de 1987, y Malvar, en marzo de 1989.

Las denuncias contra FIBRACA terminaron en la Justicia y se abrió una causa por la responsabilidad civil y penal que correspondía a los funcionarios vinculados al ilícito; esta prescribió en 2005, sin que se condenara a ninguno de los procesados.³³ No obstante, las repercusiones políticas del caso tuvieron un peso sustancial. El edil intransigente Miguel Ángel Augsburger marcó la necesidad de “generar un consenso de credibilidad sobre la actuación del Concejo Municipal”³⁴ en un contexto de transición democrática en el que las instituciones aún eran frágiles. Por otra parte, la denuncia del caso FIBRACA y de otros similares sirvió de tribuna y trampolín para políticos como Cavallero, quien llegaría a la intendencia de la ciudad, en 1989, con una campaña electoral basada en la cuestión de la transparencia y la ética municipal.³⁵

En el período bajo estudio el Concejo fue, más de una vez, escenario de denuncias por casos de corrupción, algunos de los cuales llegaron a la Justicia. Eso sin duda desvirtuó la acción del cuerpo legislativo ante la sociedad y, del lado del Ejecutivo, fue utilizado por el intendente para menospreciar a la clase política, a la que trataba de corrupta. De ese modo, Usandizaga buscó posicionarse como una excepción entre los políticos de la época, pero los hombres del Ejecutivo también estuvieron inmiscuidos en denuncias por el mal manejo de licitaciones, como ocurrió con la Secretaría de Obras Públicas. Se hace notorio, de esa forma, que los escándalos de corrupción atravesaban por igual a los dos partidos principales, el radical y el peronista, y dejaban al descubierto que los mecanismos democráticos en el manejo de la cosa pública aún no estaban aceitados.

Consideraciones finales

La primera gestión de gobierno radical de Horacio Usandizaga (1983-1987) tuvo que enfrentarse con un panorama complejo, producto, en gran parte, de los tiempos dictatoriales. El equilibrio de la caja municipal —que había sido afectado negativamente por las medidas regresivas del régimen militar en materia de coparticipación— se convirtió en una cuestión central para el intendente y ello se tradujo en un programa

³² *Diario de Sesiones*, CMR, 22 de abril de 1987.

³³ *El Litoral*, 5 de junio de 2005.

³⁴ *Diario de Sesiones*, CMR, 15 de agosto de 1986.

³⁵ Según el recuerdo de Raúl Garo, candidato socialista a intendente en 1983: “Héctor Cavallero, entre 1987 y 1989, se convierte en fiscal del manejo de la hacienda pública, sobre todo en los gastos de la Secretaría de Servicios Públicos y en las concesiones del servicio eléctrico en la ciudad. Particularmente en lo que hacía referencia a las concesiones de una empresa que controlaba los espacios públicos urbanos. El caso FIBRACA Constructora S.A. enciende la mecha” (Álvarez *et al.*, 2012, p. 138).

de gobierno que entronizaba la autonomía de Rosario y que concebía a la obra pública como el pilar de su política. Otra cuestión gravitante para Usandizaga fue la puesta en funcionamiento de los mecanismos institucionales según las reglas del juego democrático. Como se vio, en su discurso de campaña, reivindicó el respeto de la división de poderes, en línea con los tópicos alfonsinistas. Sin embargo, una vez en funciones, optó por reforzar el rol del Ejecutivo municipal y, en numerosas ocasiones, mantuvo relaciones tensas y conflictivas no solo con el Concejo sino también con los trabajadores municipales y el STMR.

Ese perfil dominante y personalista que caracterizó al intendente se combinó, de manera peculiar, con nuevas formas de entender la gestión del municipio que tuvieron objetivos democratizadores. En algunas secretarías como Planeamiento y Obras Públicas se diseñaron políticas que persiguieron el horizonte de la democratización, sobre todo, en lo referente a la planificación y el uso del espacio urbano y la ampliación del acceso a los servicios básicos. Esas secretarías estuvieron integradas por profesionales de la arquitectura que tenían estrechos vínculos con la FAPyD de la UNR y con el Colegio de Arquitectos y que estaban formados en centros de debate internacional.

Las principales políticas públicas que buscaron ampliar la infraestructura urbana y el acceso a los servicios de las y los rosarinos surgieron de las proyecciones que hicieron profesionales y técnicos, a partir de sus saberes específicos, pero la ejecución de esas políticas y el modo de llevarlas a cabo dependió de las dinámicas cambiantes del juego político entre el Ejecutivo municipal y el recinto legislativo. Las tensiones y diferencias entre esos ámbitos se manifestaron en los alcances de esas medidas, los mecanismos de financiamiento y, sobre todo, en las licitaciones y concesiones que implicaban, y cuyos procedimientos fueron cuestionados por quienes integraban el mismo gobierno municipal. El problema de la transparencia en el manejo de la cosa pública —que había sido una de las críticas del intendente y algunos ediles hacia la gestión dictatorial— no desapareció con la reapertura democrática. En efecto, los escándalos de corrupción en el municipio pusieron bajo la mira el ejercicio de la política en un contexto en el que los mecanismos institucionales y democráticos recién comenzaban a mover sus engranajes.

Asimismo, el impulso democratizador que se tradujo en la concreción de políticas de infraestructura y de uso del espacio urbano no alcanzó para resolver los problemas en algunos barrios donde las dificultades de acceso a los servicios se hicieron visibles, en 1986, cuando se produjo una gran inundación que llevó a replantear las prioridades de la ciudad. Además, la intención democratizadora que tuvo la gestión de espacios como Planeamiento y Obra Pública estuvo ausente en ámbitos como el de la salud, en el cual persistieron dinámicas de funcionamiento que mostraban los efectos del período dictatorial en esa área. En materia de salud municipal, desde el Departamento Ejecutivo no se diseñó un programa coherente que propusiera mejoras al respecto, aunque desde el Concejo sí se elaboraron proyectos que buscaron transformar la gestión de la salud pública, y que tuvieron a los ediles socialistas como principales impulsores.

Finalmente, la escala subnacional posibilitó el estudio de las dinámicas políticas y las principales políticas públicas que caracterizaron la gestión municipal de

ARTÍCULOS

Poniso y Baeza Belda. La Municipalidad de Rosario durante la reapertura democrática. Actores, políticas y...

uno de los centros urbanos más importantes del país en el marco de la transición hacia la democracia. Desde esa perspectiva analítica se pudo reconocer la especificidad del caso bajo estudio y, a la vez, abonar a una pregunta historiográfica más general que se interroga por la complejidad del proceso de democratización en las instituciones estatales en Argentina durante los años ochenta del siglo XX.

Fuentes

Democracia, 15 de septiembre de 1983, 12 de diciembre de 1983, 27 de marzo de 1984.

El Litoral, 5 de junio de 2005.

La Capital, 13 de enero de 1984, 16 de marzo de 1984, 7 de noviembre de 1985, 25 de abril de 1986, 26 de abril de 2011.

Rosario, 1 de noviembre de 1983, 2 de noviembre de 1984.

Diario de Sesiones, Concejo Municipal de la ciudad de Rosario (CMR). 29 de abril de 1986, 8 de mayo de 1986, 15 de agosto de 1986, 22 de abril de 1987, 5 de mayo de 1987, 30 de marzo de 1989, 12 de febrero de 1987, 23 de febrero de 1987, 5 de marzo de 1987, 31 de marzo de 1987.

Archivos consultados

Biblioteca “General San Martín”, dependiente de la Secretaría de Gobierno de la Municipalidad de Rosario.

Hemeroteca de la Biblioteca Argentina Dr. Juan Álvarez.

Hemeroteca del Museo Histórico Provincial de Rosario “Dr. Julio Marc”.

Referencias bibliográficas

Aboy Carles, G. (2001). *Las dos fronteras de la democracia argentina. La reformulación de las identidades de Alfonsín a Menem*. Rosario: Homo Sapiens.

Águila, G. (coord.). (2023). *Los 80 en Rosario. Historia social, política y cultural*. Rosario: Homo Sapiens.

Álvarez, G., Dalla Corte, G. & Prosperi, M. (2012). *Socialistas y socialismo en Santa Fe. La organización que venció al tiempo*. Rosario: Prohistoria.

Baeza Belda, J. (2016). *Peronismo y democracia. El caso de la Renovación peronista (1983-1991)* (Tesis de doctorado no publicada). Universidad de Salamanca.

Ferrari, M. & Gordillo, M. (comps.). (2015). *La reconstrucción democrática en clave provincial*. Rosario: Prohistoria.

Franco, M. (2018). *El final del silencio. Dictadura, sociedad y derechos humanos en la transición (Argentina, 1979-1983)*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Franco, M. & Feld, C. (2015). *Democracia, hora cero. Actores, políticas y debates en los inicios de la posdictadura*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

- Frederic, S. & Soprano, G. (2009). “Construcción de escalas de análisis en el estudio de la política en sociedades nacionales”. En G. Soprano & S. Frederic (comps.), *Política y variaciones de escalas en el análisis de la Argentina*, (pp. 11-72). Buenos Aires: Prometeo.
- Galimberti, C. I. (2012). “El rol de la democracia en la planificación urbana: caso ciudad de Rosario, Argentina (1983-1993)”. *Proyección*, 12, 191-215. ISSN: 1852-0006.
- Gigli, T., Filiberti, B. & Ruiz, G. (1994). “Los rosarinos los prefieren discrecionales. Casos: Carballo-Usandizaga”. Seminario Regional. Escuela de Historia, Facultad de Humanidades y Artes, Rosario, Universidad Nacional de Rosario.
- Godoy, S. (2021). *Artes de habitar: intersticios culturales en la renovación costera de Rosario*. Rosario: TeseoPress.
- Grubisic, M. (s/f). “Producción de circulación interna para la UCR, Rosario”. Gentileza del autor.
- Lascurain, M. C. (2021). *Partido, identidad y representación. El peronismo en la provincia de Santa Fe (1991-1995)*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: TeseoPress.
- Maina, M. (2023). *La invención democrática en Santa Fe. Identidades políticas y debates públicos en los años ochenta*. Rosario: Prohistoria.
- Osuna, M. F. (2022). “La política social en transición. Los funcionarios y las iniciativas del ministerio de Salud y Acción Social (1983-1986)”. *Sudamérica: Revista de Ciencias Sociales*, 18, 294-321. ISSN 2250-7779.
- Ponisio, M. (2023a). *El Estado Municipal y sus trabajadores durante una década conflictiva. Rosario, 1973-1983* (Tesis de doctorado no publicada). Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional de Rosario.
- Ponisio, M. (2023b). “El municipio como un terreno de disputas. Las políticas de empleo y el reparto de poder durante el tercer gobierno peronista. Rosario, 1973-1976”. *Sociohistórica*, 52. ISSN: 1852-1606.
- Santillán, M. J. (2010). “Una primera aproximación al análisis del discurso de Raúl Alfonsín”. *Cuadernos de H Ideas*, 4. E-ISSN: 2313-9048.
- Velázquez Ramírez, A. (2018). “Representar la democracia en dictadura: los partidos políticos en Argentina en los albores de la transición”. *Revista Question*, 58. E-ISSN: 1669-6581.
- Viotti, J. C. (2005). *Entrevista / Entrevistado por Víctor Città Giordano y Emilio Farrugia*. *Revista de Arquitectura y Urbanismo*, 6, 4-9.

