



Investigaciones Socio Históricas Regionales
Unidad Ejecutora en Red – CONICET
Publicación cuatrimestral
Año 2, Número 3, 2012

DOS INSTANTÁNEAS LOCALES DEL CICLO LIBERAL REFORMISTA. EL MUNICIPIO DE ROSARIO, 1920-1935¹

ROLDÁN, Diego (CESOR-ISHiR-CONICET)

Resumen

El reformismo liberal santafesino es estudiado a partir de dos momentos. El primero asociado al veto de la constitución de 1921 y el segundo a su establecimiento en el Estado provincial. El artículo muestra el juego de posiciones, razones y recursos que establecen los distintos agentes políticos y sociales en torno a los intentos de relajar la constitución de 1921 y de establecer una reforma electoral en el municipio de Rosario. Asimismo, exhibe las transformaciones del vecinalismo, los partidos políticos y el municipio durante los primeros años 1930s. La intención del estudio de este segundo momento pretende evidenciar las dinámicas institucionales que afectaron la estructuración y restructuración del vínculo y sus agentes.

Palabras claves: Municipio; Política; Administración; Vecinales; Partidos

TWO SNAPSHOTS OF THE LIBERAL REFORMIST CYCLE. THE MUNICIPALITY OF ROSARIO, 1920-1935

Abstract

Liberal reformism in Santa Fe is studied from two local points. The first connected to disapproval of the Constitution of 1921 and the second on the establishment of reformism in the provincial government. The article shows the game of position reason and resources proposed by different political agencies around attempts to relaunch the constitution of 1921 and to establish an electoral reform in the municipality of Rosario. It also shows the changes in the neighborhood, political parties and the municipality during the early 1930s. The second part tries to demonstrate the institutional dynamics that affect the structuring and restructuring of the bond and its agents.

Keywords: Municipality; Politics; Administration; Neighborhood; Political Parties

¹ Deseo reconocer el trabajo compartido con Diego A. Mauro a una versión preliminar de este artículo presentada en el III Encuentro de la Red Internacional Marc Bloch (2010). Igualmente, agradezco los comentarios de Marta Bonaudo y Lisandro Gallucci sobre aquella presentación y los de Cecilia Pascual sobre su versión actual. No deben atribuirse a ellos los errores de este trabajo.

La constitución de 1921 se convirtió en una bisagra en el pasado de la provincia de Santa Fe. Los estudios dedicados a ella se concentraron en los conflictos entre diversos grupos que sostenían proyectos e identidades divergentes. Las oposiciones fueron trazadas entre la centralización y la descentralización, entre la concentración del Poder en el Ejecutivo Provincial (en adelante, PEP) y su distribución en las Cámaras Legislativas, entre la laicización y el catolicismo, entre la modernización y el tradicionalismo.²

La impronta laicizadora del texto constitucional puso en alerta a los grupos católicos que se movilizaron para evitar su aplicación.³ La laicización estuvo acompañada por una tendencia hacia la descentralización del poder político provincial. El oficialismo, la Unión Cívica Radical (en adelante, UCR), que inicialmente había impulsado la reforma, visualizó que implementarla ocasionaría problemas para su reproducción como partido gobernante. Quizá sus prevenciones fueran exageradas. Pero las nuevas facultades de la legislatura, el carácter electivo de los Departamentos Ejecutivos municipales (en adelante, DE), el escalafonamiento de los empleados públicos y la actualización de los censos contribuirían a redistribuir el poder y a debilitar la centralización.

La posible sanción de la constitución activó las oposiciones bajo la forma de un conflicto. El gobernador radical, Enrique Mosca, aquietó las potenciales movilizaciones firmando su veto, esta medida se amparó en un tecnicismo legal, cuya complejidad hace poco fue explorada historiográficamente.⁴ La constitución centralizadora y sensiblemente menos laica de 1900 se mantuvo en vigencia.

Luego de diez años de oposición, el Partido Demócrata Progresista (en adelante, PDP) alcanzó el control del Estado provincial. Era 1932 y una nueva argumentación jurídica desbarató el veto. Mediante un decreto, el gobernador Luciano Molinas puso en vigencia la Constitución de 1921, de todos modos su legalidad fue breve. El reformismo se enfrentó con una coyuntura económica difícil, la crisis le impuso demasiadas limitaciones. Al promediar la década de 1930, la reforma se mostraba más complicada de lo previsto. En 1935, la intervención nacional abortó esa experiencia política, la constitución fue derogada y el andamiaje jurídico-institucional del PDP desmantelado.⁵

² Darío Macor. "Reforma política, reforma del Estado. La ciudad de Santa Fe en los años 20 y 30"; en Fernando Devoto y Marcela Ferrari (comps.). *La construcción de las democracias rioplatenses: proyectos institucionales y prácticas políticas, 1900-1930*. UNMDP, Buenos Aires, Biblos, 1994. Diego A. Mauro. *Los Rostros de la política. Reformismo liberal y política de masas. Santa Fe, 1921-1937*. Tesis Doctoral, Universidad Nacional de Rosario, 2009.

³ Diego Mauro. *De los templos a las calles. Catolicismo sociedad y política. Santa Fe, 1900-1937*. Santa Fe, Ediciones de la UNL, 2010.

⁴ Diego Mauro. "La política tras los muros del derecho. Aspectos legales y jurídicos en torno al desconocimiento de la constitución de 1921. Santa Fe, 1921-1935"; en Marta Bonaudo. *Instituciones conflictos e identidades. De lo "nacional" a lo local*. Rosario, Prohistoria Ediciones, 2010.

⁵ Darío Macor. *La reforma política en la encrucijada. La experiencia demoprogresista en el Estado provincial santafesino*. Santa Fe, CEDEHIS-UNL, 1993 y del mismo autor "¿Una república liberal en los años 30? La experiencia demoprogresista en el Estado provincial santafesino"; en Waldo Ansaldi, Alfredo Pucciarelli y José Villarruel (eds.). *Representaciones inconclusas. Las clases, los actores y los discursos de la memoria, 1912-1946*. Buenos Aires, UNMDP, Biblos, 1995.

En su accidentada trayectoria, la constitución cosechó defensores y detractores, ambos la creyeron una fórmula capaz de impulsar una transformación en el andamiaje del poder provincial. Como intento malogrado de modificación del sistema y la cultura política provincial, la constitución se instaló en cierta fracción del imaginario bajo la forma de un programa inconcluso, una alternativa que no pudo llevarse a término debido a la conspiración de fuerzas (la crisis económica) o agentes (los grupos católicos) externos.

Este artículo ensaya reconstruir las repercusiones de la agitada trayectoria de la Constitución de 1921, en un nivel acotado al municipio de Rosario. Las preguntas se centrarán en el propio juego de las relaciones sociales, institucionales y políticas que configuraron los ecos locales de la experiencia reformista. Se construirán analíticamente dos momentos y dos cadenas de relaciones, lo que en el título aparece designado como instantáneas. Se trata de dos cortes en el proceso de producción e institucionalización del reformismo. Sus características no resultan especialmente típicas ni expresan regularidades, pero, precisamente, esa atipicidad y su fenomenológica incoherencia estructural revelan algunos fragmentos contradictorios de la propia configuración reformista.

En principio se trata de conocer qué medios se utilizaron para erigir a la constitución como el programa político del reformismo. Para ello, se estudian los intentos de formalizar la Constitución de 1921 desde el municipio de Rosario. En este sentido, el trabajo formula dos cuestiones. La primera, por qué el PDP intentó lanzar una carta constitucional desde un espacio políticamente subalterno como el municipio de Rosario. Sobre todo, cuando los miembros del partido sabían que el municipio no contaba con las capacidades mínimas para establecer la ley fundamental de la provincia. Seguidamente, se exploran las relaciones existentes entre las razones y las posiciones políticas en el espacio local. El debate sobre la constitución es contrastado con el de la reforma electoral proporcional del Concejo Deliberante (en adelante, CD) rosarino. El PDP defendió la descentralización y la democratización al tratarse la reforma constitucional, pero se abrazó a la conservación de un sistema de lista incompleta cuando se avanzó sobre la modificación del reglamento electoral. El artículo ensaya explicar ese juego de posiciones y razones aparentemente paradójico.

La segunda instantánea se enfoca antes y durante la aplicación de la reforma constitucional en la década de 1930. El análisis se aplica a la relación que el municipio de Rosario estableció con las asociaciones vecinales antes, durante y después de la intervención de 1930. El propósito estriba en explicar la transformación y desarticulación de esa relación aparentemente participativa y democratizadora. Con ese objetivo se presta especial atención a la incidencia que la (re)estructuración del sistema político tuvo en los esquemas de percepción de los agentes involucrados en el vínculo. El Partido Socialista (en adelante, PS) y el PDP, los dos con trayectoria en la política institucionalizada, se aproximaron a las vecinales antes y durante la intervención. Pero ambos, aunque de formas diferentes, se alejaron de ellas conforme el juego político democrático comenzó a estabilizarse. En ese contexto, el vecinalismo se constituyó como partido político local con un carácter ambiguo, su plataforma se nutría de demandas barriales y sus disputas se producían en la arena de la

política institucional. Esta bivalencia desembocó en una tensión constitutiva y constituyente que hizo inviable su estabilización institucional en la deliberación local.

La perspectiva que recorta este itinerario quizá desestime los alcances prácticos del reformismo y sus postulaciones doctrinarias, pero en ese gesto se compromete con el estudio de su desenvolvimiento concreto, de las relaciones y las prácticas que, al mismo tiempo, hicieron a esa experiencia posible e imposible.

I- El reformismo como intencionalidad y relación

a- La situación del Municipio de Rosario

El municipio de Rosario fue dividido en dos ramas en 1873. Diez años después, se estableció un DE y un CD, el primero era unipersonal y fue ocupado por un Intendente. Desde 1890, su nombramiento dependió directamente del PEP quedando subordinado al poder político provincial. El segundo, en cambio, era colegiado y su elección resultaba del voto directo de los vecinos que contribuían con las finanzas públicas de la ciudad. El reglamento electoral establecía que en las elecciones para concejales sólo podían votar los contribuyentes y que los ganadores serían consagrados tras el escrutinio por un sistema de lista completa. Las diferencias de origen y composición de las dos ramas del régimen municipal generaron inconvenientes. El intendente fue percibido en Rosario como el representante del gobernador en la ciudad. Mientras, el CD comenzó a concebirse como la única entidad con capacidad de albergar una genuina representación local. Estas tensiones fueron incrementándose con el avance del siglo XIX, su clímax se alcanzó hacia 1909.⁶

La contribución directa de Rosario, desde 1890, era girada completa a Santa Fe. El gobierno provincial devolvía a la ciudad menos de un tercio de su recaudación.⁷ Desde entonces, los impuestos provinciales fueron visualizados como una carga abusiva. Cuando en 1909, los tributos locales se incrementaron por resolución del intendente Vila, los esquemas de percepción de esa injusta tributación provincial fueron sacados del ámbito de las lamentaciones rutinarias y colocados en otro nivel, en un estado más próximo a la protesta y la movilización. La duplicación de los mismos tributos, pagados una vez a la provincia y otra al municipio, ocasionaron diversas manifestaciones de los contribuyentes.

Algunos de los más conspicuos miembros de la Liga del Sur iniciaron una prédica que sostenía que esa tributación extorsiva era decidida por la provincia y sus esbirros locales contra la ciudad. Lisandro de la Torre y Enrique Thedy afirmaron que la capital provincial se abastecía de las riquezas de Rosario. Para ellos, la provincia estaba dividida en dos regiones: la del norte y la del sur. La primera estaba formada por tierras menos fértiles y contaba con una actividad económica relativamente baja. El norte se hallaba hegemonizado por Santa Fe, una ciudad que sólo podía legitimar su posición como capital provincial, invocando a la tradición colonial. La segunda región, el sur, estaba

⁶ Diego P. Roldán. "Fabricar el gobierno" y "Construir la deliberación"; en Darío Barrera (dir). *Instituciones, gobierno y territorio. Rosario, de la Capilla al Municipio (1725-1930)*. Rosario, ISHIR-CONICET, 2010; [pág.] 113-134.

⁷ Amadeo Roselli (recopilador). *Leyes Orgánicas Municipales. Cartas orgánicas de Santa Fe y Rosario – Régimen de las Comisiones de Fomento 1858-1939*. Rosario, Edición Oficial, 1939.

dominada por Rosario, cuya producción, comercio y modernidad abastecían arbitrariamente a un norte improductivo. La ciudad puerto sobre el Paraná era imaginada como un polo de crecimiento económico, injustamente expoliado por la ociosa capital de la provincia.

Un año antes del centenario, la tributación local y provincial resultó asfixiante para los comerciantes de Rosario.⁸ Los agentes subalternos recibieron rápidamente las consecuencias de estas nuevas cargas. Toda la cadena de comercialización, pero, en especial los almaceneros, desplazaron los importes de los nuevos tributos sobre los precios al menudeo. Las ventas de los comerciantes y los consumos populares serían drásticamente reducidos. Una resistencia algo desorganizada transitó las calles en el verano de 1909.

Los esquemas conceptuales de la Liga del Sur consiguieron establecer la grilla interpretativa del conflicto. Ésta se basaba en algunos supuestos y en la atribución de analogías que podían ser compartidas entre algunos grupos comerciales y políticos de la ciudad. Observemos su funcionamiento y encadenamiento lógico. Los tributos locales eran decididos por el DE que los sometía a votación del CD. A fines de la primera década del siglo XX, el CD y el DE de Rosario mostraban una notable convergencia en sus decisiones y votaciones. Si el DE era nombrado por el PEP y la recaudación por contribución directa era girada a la provincia que obraba una retribución mezquina (de menos de un tercio sobre el total) en Rosario, entonces, los nuevos impuestos habían sido colocados para continuar drenando el dinero del sur de la provincia hacia el norte, de Rosario a Santa Fe.

Los comerciantes estaban inquietos por los costos adicionales que la reforma tributaria impondría a sus actividades. Una preocupación que de manera desplazada era compartida por los consumidores y agentes subalternos, debido al encarecimiento que la retasa impositiva operaría en sus subsistencias. Los almaceneros interpusieron un lockout y los consumidores y algunos agentes subalternos protestaron frente al palacio municipal. El sentido de una parte muy importante de esa agitación social fue capturado por la interpretación de la Liga y difundido por el diario *La Capital*.⁹ Esa hegemonía sobre el significado de la transformación fiscal se evidenció en la modificación de los reclamos. Las primeras consignas fueron “abajo los impuestos” y “pan y carne”; las últimas, “fuera el intendente”, “fuera el concejo municipal.”¹⁰

La protesta culminó con la renuncia de Vila y de todos los miembros del CD, la administración local quedó acéfala y el Estado provincial dictó una ley de emergencia. El gobernador Echagüe designó a un interventor (Santiago Pinasco) que convocaría, lo antes posible, a elecciones de autoridades. El reglamento electoral fue transformado, en adelante, las elecciones del CD incorporarían a la primera y segunda mayoría. Esto permitió a la Liga del Sur iniciar el camino en la política institucional. A fines de 1909, las elecciones le

⁸ Carlos Malamud Rikles. *Partidos Políticos y Elecciones en la Argentina: la Liga del Sur (1908-1916)*. Madrid, UNED, 1998.

⁹ Ronen Man. “De una huelga comercial a exigencias sobre autonomía municipal. El lanzamiento de la “Liga del Sur” desde las páginas del diario “La Capital” de Rosario, Argentina”. *Naveg@merica. Revista Electrónica de la Asociación Española de Americanistas*; n° 6, 2011; [pág.] 2-14.

¹⁰ Carlos Malamud Rikles. *Partidos Políticos...*, cit.



otorgaron el triunfo. La Liga y, a partir de 1914, el PDP fueron la primera mayoría en el CD rosarino por más de veinte años.

A lo largo de la década de 1910, el DE, nombrado por el PEP, se identificó con el oficialismo provincial detentado por la UCR. Mientras, el CD, electo por los vecinos contribuyentes de Rosario, se reconoció en el PDP. Las diferencias de origen y partidarias hicieron difícil su armonización. Durante esa década, numerosas ordenanzas y proyectos, discutidos y aprobados en el CD, recibieron el veto del intendente. De igual modo, muchos intendentes fueron destituidos o presentaron su renuncia a instancias de las investigaciones iniciadas por el CD. Este empate táctico obstaculizó el funcionamiento del municipio. Algunos pensaban que la reforma de la Constitución Provincial, que restituyera un DE electivo, permitiría zanjar estas diferencias.

“La constitución y la ley orgánica son vetustas [hace referencia a la Constitución y la Ley Orgánica N° 1053 ambas de 1900], fueron dictadas en Santa Fe por legisladores que no estuvieron perfectamente compenetrados del gobierno de una comuna como la de Rosario [...] la reforma de la Carta Orgánica y de la Constitución es uno de los propósitos del partido político que nos trajo al Honorable Concejo [se refiere al PDP] puesto que actualmente el intendente municipal no es más que un simple instrumento electoral, y la forma en que es nombrado motivo de constantes dificultades entre el HC y el DE.”¹¹

b- El reformismo, la Constitución de 1921 y la Carta Orgánica de Rosario

Los concejales demócratas ansiaban reformar la constitución para volver electivo el DE de Rosario. Sus argumentos descubrían un conflicto político doble, protagonizado por la UCR y el PDP, y por la capital provincial y Rosario. La constitución fue reformada, pero no logró ponerse en vigencia. De haber sido sancionada, los municipios de Rosario y Santa Fe hubiesen sido declarados autónomos. Ambos hubieran dictado sendas Cartas Orgánicas y sus DE hubieran sido elegidos en las urnas y no en la casa de gobierno.

La constitución fue vetada en agosto de 1921. Muy poco tiempo después, se convirtió en el *leit-motiv* del PDP. El 28 de octubre, el CD de Rosario formó una comisión para estudiar su aplicación. Los impulsores de la iniciativa fueron los ediles Schleisinger, Söle, Adelardo y Vila Ortíz, todos del PDP. Para ellos, la Constitución de 1921 era un salvoconducto hacia la sanción de una Carta Orgánica y con ella a la autonomía municipal.¹²

Sin mediar autorización superior y contraviniendo las formas jurídicas y las jerarquías territoriales, el CD declaró la validez de la nueva constitución y anunció su aplicación en Rosario. Sólo la minoría radical presentó objeciones, pero su debilidad numérica y argumentativa no obtuvo eco en la votación. Los representantes del radicalismo se sintieron inseguros en cuanto a los tecnicismos jurídicos. Citando a Sarmiento, aseguraron que las comunas eran reuniones de vecinos que decidían cuestiones concretas y no problemas de jurisprudencia abstracta. Un inexperto concejal del PDP, José Lo Valvo

¹¹ Versiones Taquigráficas del Concejo Deliberante (en adelante VT CD) 8 de enero al 31 de mayo de 1918; ff. 11-12.

¹² Archivo Municipal de Rosario Versiones Taquigráficas del Concejo Deliberante (AMR VT CD) 9 septiembre al 30 de noviembre de 1921; ff. 65-68.

presentó algunas dudas sobre la legalidad de las actuaciones de la convención reformadora. Fue reconvenido velozmente por sus compañeros de bloque.¹³

El 28 de noviembre, el CD ratificó la ordenanza N° 36 de 1921, que establecía la vigencia de la nueva constitución. La disposición fue vetada por el intendente. Con esta acción, el DE mostró su obediencia a las decisiones de Enrique Mosca, el gobernador de la provincia que había firmado el veto. La reforma de la constitución y del régimen municipal tensó, una vez más, las ya difíciles relaciones entre los intendentes y el CD, entre los intereses provinciales y locales.

El intendente se ausentó de la ciudad al año siguiente. Su puesto fue ocupado por el presidente del CD, Fernando Schleisinger. Con el pretexto de estudiar unos mensajes del DE, Schleisinger convocó a sesiones extraordinarias. Cuando hubo quórum, anunció la verdadera intención de la reunión. El PDP intentaba restablecer la ordenanza 36/1921 y celebrar comicios para designar convencionales para la redacción de una Carta Orgánica para Rosario. Las elecciones quedaron fijadas el 29 de enero de 1922. Los debates fueron más virulentos, Atilio Boero argumentó que la Constitución de 1921 había sido vetada y que no correspondía al municipio rosarino establecer un *estado de excepción* que contrastaba con la normativa vigente en el resto de la provincia. Enrique Thedy, ex-convencional de la reforma e ideólogo del PDP, contraatacó. Planteó el error de otorgar al PEP el monopolio de la sanción o veto de una constitución. Fustigó la superioridad de la provincia respecto al municipio y aseguró que los municipios eran autónomos del poder provincial. Thedy estaba ofuscado. Remató su discurso con un embate tan violento como directo, que mereció las vivas de sus colegas de bloque.

“Sáquense las caretas los defensores de la vieja constitución, digan la verdad, el por qué quieren mantener vigente la constitución de 1900 [...] porque queremos tener a los jueces durante cuatro años sometidos a nuestra voluntad; queremos legislaturas que no funcionen sino por tres meses; que los ministros no tengan responsabilidad de ninguna naturaleza; queremos en una sola palabra que la voluntad del gobernador pese sobre los poderes públicos y las aspiraciones del pueblo”.¹⁴

Las elecciones quedaron confirmadas. El domingo 29 de enero se habían colocado las mesas en los distritos electorales. Más de dos mil vecinos estaban habilitados para participar. Cuando las autoridades se disponían a iniciar el acto eleccionario, irrumpió la policía bajo el mando del Jefe Político que respondía al gobernador. Los comicios fueron suspendidos y doscientos cincuenta vecinos resultaron encarcelados.¹⁵ El 14 de marzo de 1922, Schleisinger se lamentaba sobre el destino de las elecciones. La oportunidad de sancionar una Carta Orgánica para Rosario se había perdido.¹⁶

Ante la ausencia de más y mejores recursos, el PDP apostó a la astucia y aprovechó un nuevo intersticio. En el hiato que se produjo entre la salida de

¹³ AMR Diario de Sesiones del Honorable Concejo Deliberante (en adelante, DS HCD) 1921-1922, [pág.] 22.

¹⁴ AMR DS HCD 1921-1922, [pág.] 9.

¹⁵ *La Capital*, Rosario, 30 de enero de 1922.

¹⁶ AMR DS HCD 1921-1922, [pág.] 4.



Juantos y el nombramiento de Alfredo Rouillon al frente de la intendencia, el CD renovó la convocatoria para elegir convencionales municipales. Sin embargo, Rouillon fue nombrado antes de que cuajara la iniciativa y el nuevo intendente interpuso un veto para desbaratarla.

El CD reincidió sobre la cuestión en 1923. La voz de José Carreras expresó la posición del PDP: debía respetarse la Constitución de 1921, “[...]...tan ignominiosamente desconocida por un gobernador irresponsable [...]...”.¹⁷ Incluso, Carreras señaló que el municipio se movilizaría políticamente para ponerla en vigencia desde el ámbito local. Los concejales radicales volvieron a rebatir estos argumentos, Atilio Boero dijo que la nueva constitución no existía. A su criterio, no era más “[...] que una concepción ideológica, sólo es algo que existe en la mente política de un determinado partido político [...]”.¹⁸ Nuevamente, el intento de imponer la constitución desde la ciudad fracasó.

Estos ensayos fallidos muestran que la instalación de la Constitución de 1921 no se produjo en el plano material, sino en el simbólico. La ciudadanía se mostró pasiva frente al veto del gobernador. Entonces, el PDP intentó relanzar la constitución. Echó mano de los recursos y las posiciones que le eran más favorables. Por un lado, colocó a Enrique Thedy en el CD rosarino. Su habilidad como polemista y su formación jurídica fueron el principal recurso del que se valió el PDP para reinstalar la discusión sobre la constitución. Por otro, empleó su posición como mayoría y su control de la presidencia del CD, en manos de Fernando Schleisinger. Estas posiciones institucionales le permitieron llamar y dominar los debates en ausencia del intendente radical. A través de periódicas convocatorias a elecciones de Convencionales Constituyentes, el PDP intentó reactualizar la constitución, mantener la discusión de su veto y conseguir nuevas adhesiones para su causa. Aunque muchos de sus miembros, como Lo Valvo, sabían que la batalla estaba perdida antes de comenzar, para el partido resultaba necesario exhibir y difundir una defensa de la reforma de las instituciones frente a la sociedad civil. La apología de la constitución y la sanción de la carta orgánica eran antes golpes de efecto que estrategias políticas de largo alcance.

Parcialmente, las decisiones que tomó el PDP en el CD rosarino configuraron un desplazamiento de su propuesta, superando la antinomia entre el norte y sur de la provincia. La modernización institucional se transformó en una divisa nueva y más generalizable. El PDP identificó discursivamente al radicalismo y a los sectores católicos con un tradicionalismo conservador, que conspiraban contra el progreso del estado. Apoyado por el matutino *La Capital*, el PDP consiguió consolidar retóricamente su identificación con la constitución de 1921. Esta última se transformó en algo muy similar a un programa político, una plataforma a la que los católicos habían mirado con recelo y que el radicalismo abortó en sus efectos prácticos.

c- El reformismo y las elecciones locales

Las convicciones del PDP sobre la modernización institucional de las formas de gobierno provincial y municipal tenían límites. Esas barreras fueron rápidamente exploradas por el propio Enrique Thedy. Atilio Boero presentó ante el CD un proyecto en octubre de 1923. Una de las voces que recurrentemente se opuso a la convocatoria a elecciones de convencionales de una Carta

¹⁷ AMR DS HCD 1923, [pág.] 3.

¹⁸ AMR DS HCD 1923, [pág.] 3.

Orgánica Municipal, proponía una reforma electoral para el municipio. Su iniciativa intentaba imponer el sistema proporcional a la votación municipal, que desde 1909 había consagrado el de lista incompleta. Teniendo en cuenta los antecedentes del CD, hegemonizado por un PDP que se declaraba reformista y modernizador, podría suponerse que la modificación del régimen electoral hubiera recibido una sanción unánime. Esto no ocurrió.

La relación entre convicciones y posiciones políticas manifestadas alrededor de la Constitución de 1921, se hallaban invertidas en el debate del reglamento electoral de Rosario. En materia de elecciones municipales, los radicales se comportaron como reformistas y los demócratas como conservadores. Boero, enemigo de la nueva constitución, pugnaba por establecer una reforma electoral que ampliara la participación de otras fuerzas en el CD. Thedy, en cambio, consideraba inapropiada la modificación del régimen electoral en el municipio. Boero impulsaba una politización del municipio y Thedy la obstaculizada. Al mismo tiempo, pero supuestamente en otro plano, el último defendía la instauración de la Constitución de 1921 y el otro se negaba a admitirla. Modificar la Constitución de 1900 ponía en peligro los intereses de la UCR respecto al control del Estado provincial. Análogamente, la reforma de las elecciones municipales hacía peligrar la mayoría del PDP en el recinto. En la provincia, el PDP era oposición y el radicalismo oficialismo; en el concejo de Rosario esa relación de fuerzas se hallaba subvertida. Los comportamientos durante los debates obedecieron antes a esa inversión de la posición en el juego político que a convicciones discursivas.

A comienzos de 1923, Thedy apoyaba a José Carreras en la tarea de politizar los espacios municipales. Diez meses más tarde, aquellas certezas se alteraron. Había cambiado el objeto de la discusión y, sobre todo, la posición del emisor del enunciado en el juego del debate. Así, argumentaba Thedy su oposición a la reforma electoral.

“Yo creo que no habiendo posibilidad de gobierno municipal parlamentario, el sistema de representación proporcional por cuociente, crearía un gobierno erizado de dificultades, contrario a la eficacia administrativa de la acción comunal, dentro del concejo mismo se originaría una nueva causa de esterilidad, al impedirse la formación de mayorías sólidas y estimularse la constitución de minorías transitorias, bajo el influjo de intereses pequeños sin ideales superiores, que no permitirán imprimir una orientación determinada y de cierta permanencia en la obra legislativa [...] en el sistema por cuociente las pequeñas minorías imposibilitan el gobierno de los partidos perdurables, que más que el interés local, miran el grupo social más extenso que abarcan.”¹⁹

Para Thedy, el municipio no podía tener un parlamento elegido proporcionalmente, su eje estaba colocado en la *administración*, que no podía entregarse a una discusión interminable protagonizada por pequeñas parcialidades. Pero, simultáneamente, el municipio poseía una *obra legislativa* y debía estar *dominado por los partidos políticos*, si no sería presa de los *intereses fraccionarios y transitorios*, tales como los de las comisiones vecinales porteñas después de la reforma de 1917. Según Thedy, conviene que los municipios sean gobernados por partidos, que los vecinos

¹⁹ AMR DS HCD 23/X/1923, [pág.] 349.

contribuyentes inscriban sus intereses particulares en un programa general, para que se haga buena administración, con continuidad en los cargos y planificación de las decisiones y la formación de los programas. Todo ello redundaba en procurar una buena obra legislativa, pero ésta no puede ser consecuencia de discusiones que emulen a los parlamentos nacionales o provinciales, pues allí existe la política,... y en el municipio ésta debe suprimirse... pero si toda obra legislativa es política... y conviene un gobierno de ideales de largo alcance (partidario)... la administración se lesionaría en su eficacia debido a la introducción de la política... Los términos de esta paradoja pueden reproducirse hasta el infinito.

La definición de conjuntos completos y taxativamente divididos de la administración y la política era insostenible en términos de las relaciones sociales y políticas. Había elementos de intersección y complementación. De hecho, Thedy había sido convencional constituyente y luego concejal, había intervenido en la política provincial y luego descendido a la administración municipal.²⁰ Pero esa zona de incertidumbre e intercambios, donde lo político se transformaba en administrativo y lo administrativo en político, era discursivamente despejada por dicotomías y oposiciones excluyentes. El discurso normativo purificaba las relaciones y ocultaba las hibridaciones y polivalencias prácticas.

La negación de la política municipal, poco tiempo antes afirmada con elocuencia por el mismo Thedy, contrarrestaba el ensayo radical de alterar la composición del cuerpo deliberante sin modificar el articulado de la Constitución de 1900. La discusión política era negada en aras de la buena administración, pero esa impugnación ocultaba, también, una estrategia política. Los intereses partidarios organizaban los razonamientos políticos y no a la inversa. La programática del reformismo se desvanecía ante la pragmática del juego político al que se integraba. Las reglas de lo político y sus juegos concretos limitaban la capacidad de maniobra. Los agentes construían estrategias que contrastaban con la proclamación de sus intencionalidades, la voluntad declamada sucumbía frente a la relación existente. El juego de posiciones y de conflictos de lo político impulsaba la producción discursiva y, paralelamente, constreñía el umbral de reflexividad del reformismo. El debate, las posiciones y las relaciones del juego político tornaron difusos los límites entre la programática y pragmática reformista.

II- El reformismo y las vecinales. Relaciones, contextos y cambios

a- Vecinales, urbanización y partidos

La relación de las vecinales con el municipio de Rosario es históricamente extensa y compleja. Estas asociaciones barriales fueron primigeniamente creadas por el municipio, para recabar informes referidos a las condiciones higiénicas de las zonas alejadas de sus recursos y capacidades burocráticas. También, los operadores inmobiliarios las fundaron con el objetivo de solicitar acondicionamientos urbanos en las inmediaciones de sus tierras. De esta forma, los empresarios urbanos conseguían valorizar sus propiedades sirviéndose de las inversiones públicas. Muchos ni siquiera vivían en las áreas para las que solicitaban nuevos equipamientos urbanos.

²⁰ Diego Mauro. *Los rostros de la política...*, cit.

Estas relaciones se modificaron con el correr de las décadas de 1910 y 1920. Por entonces, la ciudad comenzó a expandirse, nuevas urbanizaciones se derramaron sobre los bordes. En parte, eran el resultado de los remates de lotes pagaderos en cien mensualidades sin interés y del aumento de los alquileres en el centro. Los nuevos pobladores de los suburbios percibieron rápidamente que su acceso a los servicios urbanos era diferencial. Muchos vivían en calles sin pavimento, ni alumbrado público ni desagües pluviales ni aguas corrientes, mientras esos adelantos abundaban en el centro. Estos agentes reclamaron frente a las carencias que entorpecían su vida cotidiana.²¹

Nuevas asociaciones vecinales se formaron y las existentes fueron modificadas. El PS y la UCR intervinieron en ese proceso. El PS habitualmente colaboró con la confección de las peticiones y brindó asesoramiento legal a los vecinos. En cambio, la UCR, que ocupaba el DE y controlaba el Departamento de Obras Públicas (en adelante, DOP), se ocupó de solucionar los problemas y capitalizar políticamente esas acciones. El PS cosechaba el apoyo de las vecinales en el proceso formativo. Para alcanzar sus objetivos, las agrupaciones debían acercarse al DE o al CD. En general, conseguían mejoras a partir del abandono del socialismo y su aproximación a la UCR o el PDP.

La situación urbana de los nuevos barrios estableció una estrecha relación entre las vecinales y el poder político. En los años 1920s., la mayor cantidad de correspondencia entre ambos, la cursaron las vecinales en aras de obtener un acceso relativamente equitativo a los servicios públicos. El municipio tuvo que mediar con las empresas para establecer extensiones garantizándoles ganancias extraordinarias. Sólo el PS presentó reparos sobre las consecuencias que esos privilegios podían ocasionar a largo plazo.²²

La efectiva extensión de los servicios se produjo poco antes de la crisis económica de 1929. La combinación de estas circunstancias hizo que los usuarios modificaran el centro de sus reclamos. Las peticiones se enfocaron sobre la reducción tarifaria, abandonando las cuestiones de extensión y mejoras.

b- Variaciones en el vínculo y en los agentes

La mayoría de estas solicitudes fueron giradas a un DE intervenido, debido al golpe de estado del 6 de septiembre de 1930. En Rosario, los comisionados del gobierno de facto estaban relacionados con el PDP y la Liga Patriótica, no se trataba de los miembros de la fracción reformista del partido. Alejandro Carrasco y Fermín Lejarza establecieron vínculos con las vecinales,²³ esa relación se construyó con un doble propósito. La recuperación electoral del PDP, los impulsó a trazar relaciones entre dos funcionarios nombrados por la intervención y la ciudadanía. Al mismo tiempo, pretendían desestructurar los lazos que las vecinales habían trazado con la UCR y el PS. Una sola medida bastó para alcanzar ambas finalidades.²⁴ El DE dispuso que las autoridades

²¹ Diego P. Roldán. "Políticas municipales y estrategias sociales. Segregación urbana, identidades, vecinalismo y politización. Rosario durante la entreguerra"; en *Instituciones, conflictos e identidades. De lo "nacional" a lo local*, Rosario, Prohistoria, 2010; [pág.] 31-93.

²² AMR Expedientes Terminados del Honorable Concejo Deliberante (en adelante, ET HCD) noviembre 1924, fol. 532.

²³ "Acción Vecinal". *La Capital*, Rosario, 11 septiembre 1930, [pág.] 6.

²⁴ "Institución Vecinal de la Sección Décima". *La Capital*, Rosario, 9 de enero de 1930.



vecinales no electas por sus convecinos en asambleas públicas fueran revocadas. Los mecanismos de la democracia directa fueron estimulados por el gobierno de facto. La fórmula en sí misma poco quería decir, antes primaban sus objetivos prácticos. El decreto se fundamentaba en la necesidad de eliminar a los especuladores inmobiliarios y propietarios absentistas del seno de algunas vecinales, un grupo que distorsionaba *las verdaderas demandas* y que impedía la aproximación del *verdadero vecinalismo* con el municipio. Por debajo de esta argumentación, la norma apuntaba a otras cuestiones. La más relevante era suprimir a los operadores políticos del intendente radical, desestructurar el sistema de punteros y clientes forjado durante años por la UCR. En segundo orden, el DE buscaba congraciarse con los *nuevos vecinalistas* reconociendo sus asociaciones voluntarias, sin la necesidad de establecer mecanismos verticales para su formación. Ante la crisis y desarticulación de la forma partido, producida a fines de los años 1920s. y normalizada por el golpe, el vecinalismo se transformaba una instancia de mediación indispensable entre el DE y la ciudad.

A pesar de todos estos esfuerzos por entablar una nueva colaboración entre el municipio intervenido y los vecinos bien intencionados, la situación crítica de los servicios puso en peligro las posibilidades de ese vínculo. Los comisionados se mostraron incapaces de canalizar las demandas de las asociaciones. Su posición era compleja. Por una parte, los usuarios los identificaban como colectores de sus reclamos por las tarifas elevadas, en un contexto de crisis económica que resentía los salarios y reducía las oportunidades en el mercado de trabajo. Por otra, las empresas los presionaban para que garantizaran la continuidad de su margen de ganancias. Fermín Lejarza poseía demasiadas vinculaciones con las concesionarias de los servicios públicos como para morigerar sus ambiciones. Las múltiples dilaciones, indecisiones y resoluciones adversas a los vecinalistas erosionaron la relación del municipio y las asociaciones.²⁵

En 1932, la política partidaria fue rehabilitada. El PDP ganó las elecciones provinciales y decretó la vigencia de la Constitución de 1921. Como intendente de Rosario, se designó a Esteban Morcillo, un miembro del partido comprometido con la reforma. Por entonces, el estado de los servicios públicos en Rosario era delicado. La mayor parte del transporte urbano estaba fuera de servicio, debido a un lockout de la empresa belga de tranvías eléctricos.²⁶ El agua corriente estaba cortada en la zona norte, porque los vecinos decidieron no pagar sus facturas y la empresa amparándose en un contrato especial suspendió el suministro.²⁷ Los usuarios consideraban que la empresa cobraba tarifas abusivas en la zona.²⁸ Argumentaron su resistencia al pago en los antiguos reparos presentados por el PS en 1924 y en la estrategia beligerante del nuevo vecinalismo.

El DE y el CD convinieron en la necesidad de municipalizar el transporte público de pasajeros. El municipio procedió a formar una empresa mixta para

²⁵ “Cuestión Tranviaria declaraciones de Lejarza”. *La Capital*, Rosario, 11 de noviembre de 1931.

²⁶ “La empresa tranviaria suspenderá totalmente sus servicios”. *La Capital*, Rosario, 11 de febrero de 1932.

²⁷ “El servicio de aguas corrientes en Barrio Sarmiento y Avellaneda”. *La Capital*, Rosario, 23 de diciembre 1931.

²⁸ “Los servicios públicos caros”. *La Capital*, Rosario, 25 de octubre de 1931.

que tomara a su cargo del servicio de ómnibus y tranvías. Asimismo, se obligó a la Compañía de Aguas Corrientes y Obras de Salubridad a restablecer el agua potable en toda la jurisdicción, y a pagar una indemnización al municipio y los usuarios. Paralelamente, se instituyeron Comisiones Investigadoras para estudiar los costos de aguas corrientes y luz eléctrica.

Este conjunto de medidas fueron percibidas como un triunfo para las aspiraciones de las vecinales, que desde hacía dos años presionaban sin éxito a los comisionados de *facto*. Los vecinalistas, estimulados por las resoluciones del gobierno local, sugirieron al CD la posibilidad de participar en las comisiones fiscalizadoras. La administración reformista les negó ese lugar. Con esta decisión, el potencial vínculo colaborativo vecinales-municipio se resquebrajó definitivamente. Las asociaciones más activas formaron partidos políticos de rango local. El más relevante fue la Asociación Civil Liberación (en adelante, ACL), liderada por Manuel Varón.

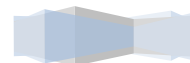
El PS también regresó al juego institucional, pero dando la espalda a las vecinales con las que había colaborado en los años 1920s. Esta ruptura se objetivó en la primera ordenanza presentada por el PS, una disposición dirigida a desactivar políticamente a las vecinales e intentar desarticular sus liderazgos. Según los socialistas, las vecinales habían *degenerado*, se habían transformado en asociaciones políticas, cuando su *verdadera* finalidad era otra.

“La obra desarrollada por las comisiones vecinales en los últimos años, no carece sin duda de importancia en su función de colaboradora del gobierno de la ciudad, pero desgraciadamente estas instituciones salvo pocas y honrosas excepciones engendraron en los menesteres de la baja política, convirtiéndose en instrumentos de los caudillos de barrios, más o menos influyentes.”²⁹

El PS argumentaba la necesidad de restablecer un vínculo colaborativo entre estas asociaciones y el municipio. El socialismo asumía una posición de gobierno, debido a su alianza electoral con el PDP. Un vínculo positivo que duraría quizá tan poco como sus buenas relaciones con los vecinalistas. Por detrás del discurso de los concejales socialistas, bajo las razones expuestas se encontraban las posiciones que las sostenían. De prosperar la organización política de las vecinales, el PS debería competir por la misma base electoral de consumidores o vecinos con organizaciones radicalmente opositoras a la gestión municipal demócrata. De hecho, parte de la ruptura del PS con el PDP en el gobierno se produjo a raíz de la presión de las asociaciones vecinales.

La fractura del PS y el vecinalismo benefició al PDP. Morcillo sancionó la “ordenanza normalizadora” de las vecinales, sin asumir los costos políticos de su redacción. Esa disposición libraba al juego político institucional de la intervención de grupos de interés vinculados directamente con los vecinos, considerados, entonces, por el PDP como *para* o *pre*-institucionales. Durante la intervención y en los primeros meses de rehabilitación democrática, esos mismos intereses habían sido jerarquizados como “problemas prioritarios”. Pero, luego, las reglas del juego habían cambiado. Entre septiembre de 1930 y abril de 1932, la *participación vecinal* y la *eficacia institucional* no estaban en

²⁹ “Proyecto de Ordenanza de los ediles Campos, Martínez y Bodetto”. ET HCD abril 1932; f1332. Ver la discusión “Funcionamiento de Comisiones Vecinales”. AMR DS HCD, 4 de marzo de 1932.



conflicto. En realidad, la falta de legitimidad de los comisionados y del gobierno de Morcillo era el “problema prioritario”. Las administraciones de *facto* propusieron una recomposición del *juego político* en el marco *para-institucional*, pero los agentes de esa recomposición debían ser desactivados tras algunos meses de haber sido restablecido y estabilizado *el juego político institucional*. En los argumentos, las diferencias entre partidos (PS y PDP) y vecinales se exhibieron esencializadas, cuando la aparición de esa distinción ontológica se debía a un cambio en el juego de las relaciones.

Los límites impuestos por la normalización a las vecinales obraron como un obstáculo-habilitante para ellas. La ACL los empleó para conformar al gobierno municipal como un enemigo político útil a la hora de establecer su propia organización. En 1933, ACL colocó dos convencionales en la discusión por la Carta Orgánica de Rosario y controló hasta 1935 dos bancas del CD. Liberación era incapaz de adoptar o modificar decisiones importantes en el recinto. Antes que un grupo programático era un pequeño bloque de presión en el CD que realizaba intervenciones testimoniales, denuncias elocuentes y críticas radicales durante los debates. Las comisiones fiscalizadoras de servicios públicos, que se habían negado a integrar a los vecinalistas, fueron la arena política privilegiada de ACL. Su líder Manuel Varón no cesó de acusar de maniobras fraudulentas a las empresas concesionarias y de connivencia a los funcionarios públicos locales.

La exclusión del vecinalismo de la política institucional mostraba resultados poco satisfactorios. Sus representantes habían aceptado las reglas de ese juego en el plano electoral, pero se mostraban remisos a acatar las normas vigentes en los espacios deliberativos. Varón, por ejemplo, imputó de graves delitos a otros ediles y se abstuvo de negociar con ellos. Según sus incriminaciones, los concejales habrían recibido coimas de las empresas de servicios públicos. Estas imputaciones apuntaban especialmente sobre la Sociedad de Electricidad de Rosario, perteneciente a un poderoso consorcio extranjero (SOFINA).

En principio, sus alocuciones no fueron consideradas. Sin embargo, la amplia difusión que alcanzaron –prensa local, actos públicos, etc.– recolocaron las piezas del juego. La ACL pasó de denunciante a indagada. El CD formó una comisión para investigar a Varón, con el propósito de obtener su renuncia. Este objetivo no fue alcanzado, la mayoría del CD expulsó a Varón por indignidad, no sin antes “considerar impracticables” los *modernos* mecanismos previstos por la nueva Carta Orgánica: plebiscito y *recall*. El vecinalismo culminó su participación en el *juego político formal*, regresando al universo social de intereses que lo había producido. La activación de los años 1930s., concluía junto con el mandato de Varón en el CD. Su expulsión agudizaba las tensiones del reformismo liberal en Rosario y le restaba posibles apoyos a su gestión. La intervención del gobierno nacional cayó sobre el municipio poco tiempo después.

Conclusiones

Este artículo intenta mostrar que las posiciones y los juegos de lo político organizaron las argumentaciones de los diversos agentes que participan de ese campo. Se consideró el desarrollo del reformismo liberal santafesino asociado a la Constitución de 1921 en dos momentos. A tal efecto, se construyeron dos instantáneas o momentos de condensación que cumplieron las funciones de

observatorios de esas relaciones y juegos de lo político. Los agentes involucrados en los debates y en la formación de vínculos políticos construyen discursos apelando a razones y convicciones fundamentales, declamadas como los propósitos únicos y generales de toda su actividad. El procedimiento seguido por el análisis consistió en contextualizar esas afirmaciones absolutistas y absolutizantes en el juego de las relaciones políticas configurado por los diversos sujetos y objetos del enunciado. El supuesto que moviliza el artículo es que la realidad del discurso no puede hallarse dentro del propio discurso y que las intensiones de los agentes casi nunca se objetivan completamente en lo que dicen de sí mismos.³⁰

La primera instantánea intenta explicar por qué la constitución de 1921, inicialmente presentada por la UCR, se convirtió en un patrimonio político reclamado casi con exclusividad por el PDP. La demostración se practica a partir de dos hechos. Uno es muy obvio y ya ha sido notado largamente por la historiografía, el veto del gobernador radical Enrique Mosca. El otro es menos evidente y se relaciona con la con la defensa llevada a cabo por el PDP sobre la constitución. Ese elogio y justificación de la Constitución de 1921 no se realizaron en Santa Fe. El PDP eligió el municipio de Rosario como ámbito propicio. Esa estrategia obedeció a que en el CD de esa ciudad contaba con la mayoría y con un notable polemista y político como Enrique Thedy. Además, la Carta Orgánica de Rosario, pasaporte a su autonomía municipal, era un tema que gozaba de buena acogida entre la prensa y la opinión pública de la ciudad, y sobre el cual la Liga del Sur había producido sentido desde, al menos, 1909. La Carta Orgánica de Rosario era una forma de mantener viva la discusión por la reforma institucional que implicaba la Constitución de 1921.

A través del intento de reforma radical del régimen electoral, se muestra que el reformismo liberal poseía límites y fuertes tensiones internas en el plano doctrinario y práctico. Había un contrapunto entre lo que podría denominarse sus intenciones programáticas y sus posiciones pragmáticas. El reformismo liberal era un conjunto de intenciones y propósitos, pero su presentación en el debate y su objetivación en un complejo de medidas dependían de un conglomerado de posiciones y relaciones que el reformismo no controlaba completamente. La configuración de ese juego dependía de la agencia acumulada del reformismo, pero también de las otras agencias y de las posiciones alcanzadas. El programa reformista, en no pocas ocasiones, debió subordinarse a esas posiciones y relaciones, a la constelación del juego de lo político, a veces resignando y otras disimulando, sus propuestas programáticas.

La hipótesis central del trabajo reaparece en la segunda instantánea, consagrada a la exploración de las relaciones de las vecinales con el municipio y con los partidos políticos. En esa parte del artículo, se demuestra, a partir de otros ejemplos, que el cambiante contexto de las reglas de lo político, fijadas por necesidades, carencias y posibles puntos de apoyo para las gestiones, organizó, antes, durante y después de la intervención del golpe de 1930, un conjunto de relaciones entre las vecinales, los partidos y el municipio. El tipo, la forma y el sentido de esas relaciones dependieron directamente del grado de

³⁰ William Sewell. *Logics of history. Social theory and social transformation*. Chicago & London University of Chicago Press, 2005.



institucionalización de los agentes que configuraron el vínculo. Al modificarse el nivel de institucionalización de las tres agencias intervinientes cambió el *quantum* de recursos disponibles para invertir en la relación. Esa metamorfosis no sólo incidió en la forma y estructuración del vínculo sino en las cualidades de los agentes que lo formaban. Así, el PS apareció como promotor de las demandas vecinales. Pero una vez alcanzado el nivel de negociación política, las vecinales le dieron la espalda y se aproximaron a sus benefactores, quienes disponían de los recursos del municipio. De igual forma, los comisionados de la intervención y el DE demoprogresista en sus primeros pasos apoyaron su gestión en las asociaciones vecinales. Sin embargo, les negaron una participación en las comisiones fiscalizadoras de los servicios públicos. Con esa medida, reinstauraron la división entre política y administración. No obstante, la sanción de la Carta Orgánica de 1933 permitió a las vecinales organizarse como partido políticos locales y presentarse a elecciones. ACL fue el fruto más perdurable y enérgico de esas interacciones y juegos entre el poder político, los partidos y el vecinalismo.

Este artículo, en suma, ha intentado visualizar al reformismo liberal santafesino desde una perspectiva local. El observatorio del municipio de Rosario permitió desconectar la experiencia reformista de una mirada macropolítica para concentrarse en sus tramas y relaciones localizadas. En la desmultiplicación local de la experiencia reformista, observamos más detenidamente las articulaciones de un poliedro formado por relaciones políticas, sociales e institucionales. Desde ese punto de vista, las estrategias y gestiones del reformismo liberal lo mostraron antes como un conjunto de necesidades prácticas configuradas por relaciones y juegos de fuerza que como una programática estable, consolidada y reconocible.