

**DOCUMENTOS Y APORTES**  
**EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**  
**Y GESTIÓN ESTATAL**

Documentos y Aportes en Administración  
Pública y Gestión Estatal

ISSN: 1666-4124

magadpub@fce.unl.edu.ar

Universidad Nacional del Litoral  
Argentina

Paiva, Verónica

HIGIENISTAS E INGENIEROS EN LA FORMACIÓN DE LA MUNICIPALIDAD DE  
BUENOS AIRES. LA PROFESIONALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES MUNICIPALES  
ENTRE 1852 Y 1900

Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, vol. 16, núm. 26,  
2016, pp. 111-126

Universidad Nacional del Litoral  
Santa Fe, Argentina

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337546668004>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

## HIGIENISTAS E INGENIEROS EN LA FORMACIÓN DE LA MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES. LA PROFESIONALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES MUNICIPALES ENTRE 1852 Y 1900

Verónica Paiva <sup>(\*)</sup>

Universidad de Buenos Aires & UNMdP

### RESUMEN

El objetivo del artículo es analizar la profesionalización de la Municipalidad de Buenos Aires en el período 1852–1900 y, más específicamente, el rol jugado por los médicos higienistas y los ingenieros en la formación del aparato municipal. El artículo analiza la conformación de las oficinas municipales de salud e ingeniería en el contexto de la consolidación del Estado Nacional. La hipótesis central es que las funciones de vigilancia y mejoramiento urbano pasaron de ser ejercidas por vecinos a ser realizadas por profesionales, en paralelo con la conformación del Estado y de las carreras universitarias ligadas a su funcionamiento. Las fuentes utilizadas fueron los Digestos Municipales de Buenos Aires del período 1852–1900 y el método escogido fue el análisis documental.

### PALABRAS CLAVE:

administración pública, Municipalidad de Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires.

### ABSTRACT

The objective of the article is to analyze the professionalization of the municipality of Buenos Aires in the period 1852–1900 and, more specifically, the role played by doctors and hygienists engineers in the formation of the appliance municipal. The article discusses the formation of the municipal health offices and engineering in the context of the consolidation of the national state. The central hypothesis is that the functions of monitoring and improving urban went from being exercised by neighbors to be carried out by professionals, in parallel with the formation of the state and the university careers involved in its operation. The sources used were the Municipal digests of Buenos Aires from 1852–1900 and the method, the documentary analysis.

### KEY WORDS:

public administration, Municipality of Buenos Aires, City of Buenos Aires.

<sup>(\*)</sup> E-mail: vtpaiva@gmail.com

## 1 INTRODUCCIÓN

Este artículo nació de un proyecto dedicado a los estudios urbanos en el que investigué la consolidación de las profesiones dedicadas a la ciudad durante el siglo XIX, sus ideas y su rol dentro de la Municipalidad. Como parte de los resultados de esa investigación surgió este artículo, en el cual analizo los modos de gestión municipal desde su creación por ley de septiembre de 1852. La hipótesis principal que guía este trabajo es que el organismo comunal exhibe una transformación que recorre desde funciones de fiscalización urbana realizadas exclusivamente por vecinos, hasta la profesionalización total del aparato comunal a partir de la organización completa de sus oficinas técnicas y de la incorporación de cuerpos profesionales especializados. Este proceso de burocratización se produce entre 1852 y 1900 y es paralelo a la consolidación de las dos disciplinas relacionadas con la ciudad desarrolladas en aquella época: el higienismo y la ingeniería.

Revisando la bibliografía sobre profesionalización de la administración pública en Argentina, hay autores que señalan que su trayectoria cobró fuerza desde la década de 1950 y otros que colocan sus inicios durante la formación del Estado nacional en el siglo XIX.

Dentro del primer grupo encontramos trabajos como el de Rizzo, quien señala que la profesionalización de la administración pública se produjo durante las décadas de 1960 y 1970 por impulso de organismos internacionales como la Agencia para el Desarrollo Internacional o la Organización de Estados Americanos. Dichas agencias implementaron programas de adiestramiento técnico para procurar la modernización de los países subdesarrollados y mejorar sus condiciones económicas y sociales (2012). En la misma línea, Pereyra señala que los primeros trabajos relativos al Estado y la administración pública datan de las décadas de 1970 y 1980 con las investigaciones pioneras de Oszlak, O'Donnell, Portantiero y Jorge Schvarzer, que ponían el acento en la burocracia estatal, el rol del Estado como expresión de clase o la articulación entre los empresarios y el Estado. También señala que durante la década de 1990 el tema privilegiado fue «la nueva gestión pública», es decir, aquella que adopta herramientas de gestión empresarial al manejo de los asuntos públicos para dotarlos de mayor eficiencia. Por último relata que, durante los 2000, coexisten dos líneas de indagación. Por un lado, las que retoman la variante setentista de indagar acerca de la relación Estado-sociedad y las que profundizan sobre las relaciones dentro del Estado, la formación del aparato público y los actores que intervienen (Pereyra, 2012)

Otro grupo de trabajos provenientes de la disciplina histórica, ubican los inicios de la profesionalización mucho tiempo antes, en paralelo con la formación del Estado nacional y «a partir» de las necesidades del estado (Plotkin y Zimmermann, 2012). Esta línea de indagación polemiza con la tradición marxista que ha visto al Estado como un ente monolítico que expresa los intereses de la clase dominante y también con la mirada foucaultiana sobre la ciencia moderna al servicio del disciplinamiento social a través de las instituciones del Estado (Foucault, 2004).

Dentro de los trabajos escritos desde la perspectiva histórica se han publicado numerosas investigaciones referidas a la burocracia estatal. Entre ellos, la formación de un cuerpo de funcionarios expertos en temas laborales dentro del Departamento del Trabajo entre 1916-1920 (Suriano, 2012), la creación de un cuerpo de técnicos estadísticos dentro de distintas oficinas del Estado entre los años 1910 y 1920 (Daniel, 2012), la configuración profesional de los suboficiales de las Fuerzas Armadas argentinas (Soprano, 2012) y otros cuyos ejes son: la formación de la élite técnica estatal, la configuración del funcionario con carrera burocrática, la conjunción entre la formación de saberes expertos y la construcción del estado moderno (Plotkin y Zimmermann, 2012).

Dentro de los estudios de corte urbano, se destacan aquellos que se focalizaron en las profesiones de la ciudad y sus aportes a las primeras medidas

urbanas tomadas en Buenos Aires. Por ejemplo, los que indagaron sobre la relación entre las ideas médico-higienistas y las prácticas urbanas (Armus, 2007, Paiva, 1997) o la formalización de las instituciones médicas ligadas a la ciudad dentro de las oficinas del Estado (González Leandri, 1999, Gutiérrez, 1986; Lobato, 1996), entre varios otros. En lo referido a los ingenieros y su rol en el Estado pueden nombrarse los trabajos de Graciela Silvestri sobre la batalla por el puerto de Buenos Aires y el reconocimiento de los ingenieros argentinos, a través de la figura de Huergo (1993), el de Ballent (2008) sobre la formación de una burocracia técnica de ingenieros dentro de la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) del Ministerio de Obras Públicas entre 1932 y 1943. Los de Silvana Palermo (2006) sobre la formación de una élite técnica en la administración de los ferrocarriles argentinos entre 1870 y 1910 y los de Andrés Regalsky (2010) sobre los ingenieros de Obras Sanitarias de la Nación entre 1891 y 1930. En materia de arquitectos y urbanistas pueden citarse los de Novick (1992) y los de Rigotti (2012) focalizados en los inicios del urbanismo en Argentina.

Si bien existen muchas otras investigaciones dedicadas a la historia urbana de Buenos Aires, lo que tienen en común las recién nombradas es centrarse en las profesiones de la ciudad, el proceso de institucionalización de estas disciplinas y la formación de la burocracia estatal técnica.

En línea con estos trabajos, acompaño este artículo cuyo objetivo principal está centrado en dos temáticas: definir el proceso de conformación de las instituciones de higiene y obras públicas y esquematizar el proceso de burocratización creciente del aparato comunal. Se emparenta con los trabajos citados en que analiza las profesiones de la ciudad y la formación de las oficinas técnicas del Estado, pero agrega información no contemplada en ellos, ya que indaga el pasaje de las tareas realizadas por vecinos a las funciones ejecutadas por profesionales, dentro de la incipiente conformación de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires entre 1852 y 1900.

Para ello, en un primer punto trabajaré sobre las oficinas municipales de higiene y salud, centrándome especialmente en el papel desempeñado por las Comisiones Parroquiales de Higiene Pública dentro de la Municipalidad y en su compleja relación con las primeras oficinas de corte profesional creadas en esta etapa, como la Asistencia Pública o la Oficina Química (1883). En un segundo punto me centraré en la formación de las Oficinas Municipales de Ingenieros y, hacia el final, esbozaré algunas conclusiones sobre la creación de estas primeras oficinas municipales y su relación con otros acontecimientos de orden histórico.

## 2 LOS ORGANISMOS DE HIGIENE Y SALUD

### FORMADOS A NIVEL MUNICIPAL. BUENOS AIRES, 1852–1900

A partir de la segunda mitad del siglo XIX, surge en Buenos Aires un movimiento de médicos higienistas —entre cuyas filas se encontraron profesionales como Guillermo Rawson o Eduardo Wilde— que tuvieron entre sus objetivos la creación de instituciones de higiene y salud organizadas con criterios científicos y técnicos, dirigidas y administradas por profesionales. De acuerdo con ello, desplegaron acciones tendientes a introducirse dentro del aparato público, para transformar el mecanismo tradicional de administración de los servicios existentes en Buenos Aires, llevados a cabo por cuerpos vecinales u organizaciones de beneficencia y caridad.

Es posible distinguir tres etapas a través de las cuales los médicos lograron la paulatina introducción de su disciplina dentro del Estado:

- Una primera etapa 1870–1880, en la cual se sancionan importantes reglamentos de higiene y salud, tributarios de sus ideas (vacunación, prostitución, etcétera), pero que se ponen en práctica por organismos de higiene y salud creados con anterioridad a la apertura de la Municipalidad porteña. (Consejo de Higiene Pública Provincial, por ejemplo).
- Una segunda etapa 1880–1890 en donde se forman las primeras instituciones específicas de higiene y salud de neto corte profesional, como la Asistencia Pública (1883) y la Oficina Química (1883). Sin embargo su funcionamiento es aún precario y sujeto a los mecanismos tradicionales de funcionamiento, es decir a las comisiones vecinales directamente dependientes de la Intendencia Municipal.
- Una tercera etapa 1880–1900, marcada por la consolidación definitiva del higienismo científico dentro del aparato comunal a partir de la creación de instituciones específicas como la Administración Sanitaria y la Asistencia Pública (1892), fuertemente sectorizada y totalmente conformada por empleados y funcionarios municipales (Paiva, 1997).

Dentro de este proceso de consolidación de las oficinas públicas municipales, interesa resaltar la evolución de un organismo de origen comunal —las Comisiones Parroquiales de Higiene Pública— de fuerte importancia en lo relativo a la vigilancia y control de los asuntos urbanos, en todo el período que va de 1870 a 1890. A través de ellas puede observarse tanto la incidencia del higienismo en la práctica municipal, como también el paulatino enlace entre las organizaciones vecinales y las de cariz profesional, la hegemonía de uno

u otro tipo de organización en diferentes momentos, hasta la consolidación definitiva de las oficinas de corte profesional hacia la década 1890. Me referiré a esta cuestión en el punto siguiente.

Para cerrar cabe decir que el recorrido y cambio de funciones de las Comisiones de Higiene y la formación de las oficinas médicas e higienistas de la Municipalidad fue detectado a través de un minucioso análisis documental de los Digestos Municipales de la Ciudad de Buenos Aires entre 1852 y 1918, lo que permitió hilar el entramado de oficinas, atribuciones y cambios que se produjeron a través del tiempo.

### **3 LAS COMISIONES PARROQUIALES DE HIGIENE PÚBLICA EN LA SECCIÓN DE HIGIENE MUNICIPAL**

La primera referencia a las Comisiones Seccionales de Salubridad, la encontramos en las «Instrucciones Sanitarias de los Comisionados de Manzana», dictadas por el Consejo de Higiene Pública el 9 de marzo de 1871 (MCBA, 1872), en el contexto de uno de los brotes epidémicos más fuertes de fiebre amarilla que haya sufrido Buenos Aires. Estas instrucciones, compiladas en el Digesto Municipal de Buenos Aires de 1872, no constituyen todavía una ordenanza municipal sino un conjunto de medidas que el Consejo Provincial de Higiene —institución externa a la municipalidad— aconseja tomar para controlar los estragos de la epidemia.

La estructura y la conformación de las primitivas Comisiones respondían a una fuerte estructura jerárquica. En la base se hallaba el inspector de manzana, vecino del barrio que, planilla en mano, debía llevar un registro de cada una de las casas y establecimientos de su sección y estaba autorizado para la inspección de conventillos, talleres y todo otro tipo de establecimientos insalubres. En esta etapa, la función principal del inspector fue detener los focos epidémicos dentro de los conventillos y vigilar la salubridad de los establecimientos de su parroquia. Estos inspectores debían localizar a los enfermos contagiosos que habitaran el lugar y dar aviso a las Comisiones Parroquiales de Higiene para que éstas trasladaran al enfermo.

Nacidas al calor de la epidemia de fiebre amarilla y tributarias del pensamiento médico, las Comisiones de Higiene se organizaron en base a las técnicas internacionalmente desarrolladas por el higienismo europeo para frenar los brotes epidémicos. En Buenos Aires, todo este bagaje de ideas médico-sanitarias fue impulsado por los médicos higienistas que desde dife-

rentes ámbitos de intervención impulsaron su implementación como estrategia contra las epidemias.

Sin embargo, la particularidad que muestran estas Comisiones en Buenos Aires es que a pesar de haber nacido a partir de un discurso médico destinado a paliar la enfermedad, fueron paulatinamente extendiendo sus atribuciones hasta convertirse en un sistema municipal de control urbano. Es decir, dejaron de ocuparse de la simple inspección higiénico sanitaria, para ocuparse también de la vigilancia de otros asuntos tales como: el control sobre la construcción de las veredas, los empedrados, las vías de *tramways* o el alumbrado público.

Así lo muestra la Ordenanza del 2 de septiembre 1871, (MCBA, 1872) que es aquella por la cual la Municipalidad adopta como propio el sistema de Comisiones de Salubridad Vecinales, otorgándoles funciones y atribuciones que exceden lo higiénico-sanitario. La ordenanza que cito a continuación, es clara respecto a las nuevas incumbencias que se le atribuyeron:

«Art. 1° Hacer cumplir todas las ordenanzas municipales sobre higiene é indicar todas las medidas que juzguen necesarias al mismo objeto. Art.2° Vigilar sobre el cumplimiento de las demas, relativas a empedrados, veredas, tramways, aguas corrientes y gas, dando cuenta a la Municipalidad de las infracciones que noten» (MCBA, 1872: 179).

117

Las atribuciones asignadas a las Comisiones Parroquiales de Higiene se profundizaron durante 1872 a partir de varios acuerdos municipales: la mayoría de las funciones que antes se asignaban a otros ámbitos de la Municipalidad, se traspasan a las Comisiones de Higiene Pública, tal como muestran varias ordenanzas de la época (MCBA, 1872).

El mecanismo de control urbano a través de las Comisiones Parroquiales de Higiene continuará durante toda la década del ochenta ya que por esos años, una nueva Ordenanza del 7 de agosto de 1882 (MCBA, 1884), reorganiza las funciones de las Comisiones, ratificando las atribuciones urbano-municipales que venían desempeñando hasta el momento.

Para esta misma etapa se formalizan los primeros organismos «profesionales» dentro de la Sección de Higiene Municipal, como por ejemplo la Asistencia Pública, creada en 1883 a cargo del médico higienista José María Ramos Mejía. A pesar de ello, durante la década de 1880 las comisiones vecinales tienen claro predominio sobre las profesionales.

Cuando se crea la Asistencia Pública por decreto de febrero de 1883 (MCBA, 1884) su reglamento establece que el objetivo de la institución será la atención



gratuita de los enfermos pobres de la ciudad y vigilar sobre la salubridad de las habitaciones en la que moren, contando para ello con los Médicos de Sección que son el único personal con que cuenta el organismo.

Paralelamente, las Comisiones Parroquiales de Higiene Pública continúan actuando bajo directa jurisdicción del Intendente Municipal y sus atribuciones son mucho más amplias que las de la Asistencia Pública: mantienen el contralor de las obras urbanas relativas a infraestructura, la inspección higiénica de conventillos, las visitas domiciliarias de higiene y la fiscalización sanitaria de mercados, hoteles y otros locales sujetos a inspección. Claro ejemplo del lugar hegemónico que ocupaban las Comisiones Parroquiales por la etapa, fue la creación del Cuerpo de Desinfectadores Públicos que quedó bajo jurisdicción de las mismas y no de la Asistencia Pública.

Será recién hacia fines de 1880 —y sobre todo durante la década del '90— en que comience la declinación de las organizaciones vecinales en beneficio de las profesionales. Muestra de ello son las múltiples ordenanzas que aparecen hacia finales de los ochenta, que van traspasando funciones y atribuciones a la Asistencia Pública y que exhibieron un paulatino crecimiento de las instituciones profesionales en detrimento de las vecinales.

En este sentido, será la década del noventa la que marque el definitivo ingreso del profesionalismo dentro del aparato público. Ejemplo de ello es la ordenanza que creó la «Institución de la Administración Sanitaria y Asistencia Pública» (MCBA, 1884) que establece:

«Sobre la base de la actual Dirección de la Asistencia Pública, créase una institución que se denominará « Administración Sanitaria y Asistencia Pública de la Capital» (art 1°); «la dirección de estos servicios estará confiada á un médico higienista ...» (art. 2°); «el Director será elegido entre los médicos que se hayan distinguido por sus estudios, en materia de higiene pública» (art.3°), y más abajo, en su artículo 6°, expresa: Las Comisiones de Higiene Parroquiales, estarán bajo la Dirección de la Administración Sanitaria, en la parte de sus funciones que se relacionen con la higiene pública» (MCBA, 1893: 8976)

Así planteadas las cosas, el futuro de las viejas Comisiones de Higiene Parroquial será el de convertirse en «Comisiones Auxiliares de Higiene», tal como lo determina la última ordenanza que regula sobre ellas, que data del 29 de noviembre de 1892. (MCBA, 1893).

En cuanto a las funciones de orden médico-sanitario, las continuarán llevando a cabo bajo la Dirección de la Administración Sanitaria y la Asistencia Pública y en cuanto a sus atribuciones sobre el control de las obras que se practiquen en la ciudad, se municipalizan totalmente al crearse la Inspección General Municipal el 22/8/1892, (MCBA, 1904) con lo cual se burocratizó el aparato público y declinaron definitivamente las comisiones vecinales.

De acuerdo con lo dicho, las Comisiones Parroquiales de Higiene (o de Salubridad, según el nombre que le asigne cada reglamentación), fueron estatuidas por distintas ordenanzas que se sucedieron a lo largo del tiempo: 1871, 1882, 1892 y aún más tarde, durante 1904 y 1918, todavía existen ordenanzas que reglamentaban sobre ellas. Sin embargo, las funciones y atribuciones que tuvieron las comisiones en cada etapa, no fueron las mismas. Durante toda la década del setenta y aún del ochenta, en que el organismo municipal recién está consolidando su estructura administrativa, las comisiones vecinales cumplieron un papel fundamental, en tanto ante la falta de cuerpos técnicos especializados la Municipalidad recurrió a los vecinos para cumplir con las tareas inherentes a la función comunal. Por un lado, fueron el órgano de tutela de la higiene urbana a través de la vigilancia ejercida por el inspector de manzana y por otro, constituyeron el organismo de inspección y contralor de las obras públicas municipales, tal como se extrae de las atribuciones asignadas por la ordenanza del 2 de septiembre de 1871 (MCBA, 1872)

La década del ochenta constituye un período de transición, en el cual se entrelaza la acción de los organismos vecinales con las de las primeras oficinas profesionales formadas dentro del aparato comunal (Asistencia Pública, Oficina Química: ambas de 1883). Como comenté en páginas anteriores, durante esta década existió todavía una clara hegemonía de las comisiones vecinales respecto de las profesionales, a las que —al decir de Gutiérrez y González— sólo se les prestaba real atención durante los períodos de brote epidémico, para decaer en épocas de calma (Gutiérrez y González, 1988: 417). El asunto cambió radicalmente durante los noventa. Se organizaron e institucionalizaron los organismos de corte especializado y profesional, como la Administración Sanitaria y Asistencia Pública (1892) y la Inspección General de Higiene (1892) y, en este nuevo contexto, las Comisiones de Salubridad empezaron a cumplir papeles secundarios, denominándose las auxiliares y quedando bajo la dependencia de los organismos profesionalizados.

## 4 OFICINAS MUNICIPALES DE INGENIEROS

Al igual que las oficinas de Higiene, las relativas a las Obras Públicas atravesaron un proceso de crecimiento paulatino dentro de la comuna porteña que cristalizó con la creación de la «Oficina de Ingenieros Municipales» el 1 de enero 1890.

En este sentido, y en diálogo con los trabajos que han investigado la inserción de los ingenieros en el Estado (Ballent, 2008; Palermo, 2006, Salerno, 2015), mi hipótesis es que este progresivo fortalecimiento de las oficinas profesionales está ligada a una serie de hechos que se produjeron por senderos paralelos a su institucionalización dentro de la Municipalidad. Por ejemplo el robustecimiento de la disciplina a través del mejoramiento de los programas de enseñanza dentro de la Universidad de Buenos Aires y la creación de asociaciones profesionales específicas, lo que les permitió fijar sus incumbencias y fortificar a la ingeniería como profesión.

En relación con dicha inserción, los indicadores que dieron cuenta del aumento de competencias y atribuciones fueron una serie de Reglamentos y Ordenanzas que señalo como «signos» de este proceso de crecimiento. Dichas muestras surgieron del análisis de los Digestos Municipales para Buenos Aires entre 1872 y 1918 ya que no existe hasta el momento bibliografía secundaria que haya tratado el tema de la creación de las oficinas municipales de ingenieros en esa etapa.

Estos reglamentos son: a) la «Ordenanza creando la Mesa encargada de dar las Delineaciones» (7/8/1873); b) el Reglamento de Obras Públicas Municipales (4/3/1875); c) la «Ordenanza reglamentaria de construcciones» (21/6/1887) y d) el Reglamento de la Oficina de Obras Públicas (1/1/1890).

## 5 LA PROFESIONALIZACIÓN DE LAS TAREAS

### DENTRO DE LA SECCIÓN OBRAS PÚBLICAS. 1870–1900

El primer signo del crecimiento de los ingenieros a nivel municipal lo constituyó la creación de la *Mesa encargada de dar las delineaciones* del 7 de agosto de 1873 (MCBA 1884). Para la década de 1870, la Municipalidad no contaba ni con el presupuesto ni con el personal idóneo para ocuparse de marcar la traza y las delineaciones de la ciudad, por lo que seguía ocupándose el Departamento Topográfico, creado el 26 de junio de 1826. Ello a pesar de que la Ley de Municipalidades de 1865 encomendaba esas atribuciones al organismo municipal. Dado que no existía a nivel municipal, ni normativa fija, ni instituciones sólidas que se encargaran del asunto, las delineaciones solicitadas a la Municipalidad

se dejaban en suspenso o se encomendaban al vecino solicitante. En otras ocasiones se establecían directivas municipales que se oponían absolutamente a lo ordenado por el Departamento Topográfico. Es decir, existía un fuerte conflicto de tareas y jurisdicciones que se resuelve definitivamente con la creación de la Mesa encargada de dar las delineaciones, el 7 de agosto de 1873.

Es por eso que considero que dicha mesa es un indicador del progresivo aumento de incumbencias de los ingenieros a nivel comunal. Ella configuró un espacio de decisión que han podido competir a otros organismos a la vez que un primer recorte de problemas que han ganado para fortificar sus competencias dentro de la comuna. Por otro lado, el nuevo tema impuso la necesidad de contar con mayor cantidad de personal idóneo para trabajar sobre el asunto por lo que la Oficina de Obras Públicas agrandó su estructura dentro de la Municipalidad.

El segundo reglamento que considero importante en este proceso de institucionalización es el *Reglamento para las Obras Públicas Municipales*, sancionado el 4 de marzo de 1875. (MCBA, 1890). Con él, los ingenieros aseguraron una segunda temática de competencia específica dentro de la comuna: las obras públicas municipales.

En tercer lugar, el *Reglamento de Construcciones* sancionado el 21 de junio de 1887. Su sanción es relevante en varios sentidos. Por un lado, porque es el primer reglamento relativo a la edificación que nace específicamente de la Sección Obras Públicas Municipales ya que los anteriores pertenecían a la Sección Higiene Municipal, aunque en su confección hubieran actuado ingenieros. Con este reglamento los ingenieros reservaron para sí una temática de suma importancia en lo que hace a su especificidad profesional: la construcción y la vivienda. Por otro lado, la agudeza y el lenguaje técnico profesional que ostenta el Reglamento de 1887 (que señala claramente todas las formas técnicas de preparación y presentación de los materiales, desde la presentación de los primeros planos, hasta la inspección final de obra) muestra la madurez que había adquirido la ingeniería para la etapa, un perfeccionamiento logrado por caminos paralelos e interdependientes a su actuación dentro de la Municipalidad. Por último, y como señalé con anterioridad, con este reglamento los ingenieros reservar para sí una temática de suma importancia: la construcción y la vivienda. Más aún, los arts. 178 a 180 del Reglamento disponen normativas especiales para la construcción de casas de vecindad y conventillos, una temática tradicionalmente ligada a la Sección Higiene Municipal y no a la de Obras Públicas. En este sentido, resulta interesante marcar que este conjunto de disposiciones formarán parte durante algunos años del Reglamento de

Construcciones de la Sección Obras Públicas, aunque en Digestos posteriores aparece desglosado y ubicado en la Sección Higiene Municipal, marcando una división de competencias entre Higiene y Obras Públicas y entre «vivienda pobre y vivienda no pobre y de construcción privada».

En cuarto lugar, la Reglamentación de la *Oficina de Ingenieros Municipales* del 1 de enero de 1890 (MCBA, 1890). La reglamentación de esta Oficina constituye el máximo exponente de la presencia técnico profesional de los ingenieros a nivel municipal. ¿Por qué razón? Porque consolida una situación que venía sucediendo en la práctica pero que aún no se encontraba reglamentada. Durante el período que va entre 1870 y 1900, los ingenieros ganaron presencia a nivel municipal y mayores funciones que implicaron la progresiva incorporación de nuevos técnicos y profesionales para la sección de Obras Públicas Municipales. Así, en lo que va del setenta al ochenta, la Oficina Municipal de Ingenieros va aumentando sus atribuciones, sus ámbitos específicos de acción y su personal, al mismo ritmo que las necesidades de la práctica municipal.

Así —y según se puede extraer de los informes anuales de las Memorias Municipales— encontramos hacia 1873 una Oficina de Obras Públicas formada por un sólo ingeniero municipal del que dependen dos o tres inspectores (el inspector de obras o el inspector de veredas y empedrados, por ejemplo), mientras que la década del '80, presentó una estructura mucho mayor. Dos ingenieros arquitectos, un ingeniero de la sección norte y un ingeniero de la sección sud, un ingeniero ayudante, un secretario y un auxiliar, dos oficiales de la Mesa de Delineaciones, un inspector de obras públicas, un inspector de empedrados, un sub-inspector de empedrados y seis dibujantes.

Tal como expresé, la necesidad y la complejidad de los problemas de la Ciudad, impuso la necesidad de incorporar personal idóneo dentro de la Oficina de Obras Públicas Municipales.

En este sentido, la década del noventa, resultó decisiva para la consolidación de las oficinas de ingeniería a nivel municipal puesto que se reglamentó la *Oficina de Ingenieros Municipales* (1 de enero de 1890) y se otorgó existencia reglamentaria a lo que hasta ese momento se manejaba de hecho.

¡El Reglamento de la Oficina de Obras Públicas estableció las secciones en que se dividía la Oficina y dispuso sobre las atribuciones y deberes de la repartición. El detalle dio cuenta de los diversos temas urbano-municipales a través de los cuales históricamente los ingenieros fueron ganando presencia dentro de la Municipalidad: las delineaciones y el catastro, la traza de nuevas plazas, los parques y paseos públicos, las obras públicas municipales, el control de la edificación particular.

## 6 EN SÍNTESIS

Siguiendo a Love (2012) puede afirmarse que Argentina no tuvo una reforma generalizada de su burocracia similar a la que se llevó a cabo en Estados Unidos a través de la *Civil Service Reform Act* de 1883. De este modo, ¿cómo se formaron sus expertos y cómo se construyó su burocracia?

Puede aseverarse que fue a través de la importación de categorías y conceptos para las nuevas profesiones, los viajes de estudio en el extranjero, la creación de cátedras de la disciplina dentro de las universidades, la formación de sociedades científicas y el trabajo dentro del estado. (Love, 2012: 216–217).

En lo relativo a este proceso en Buenos Aires, los médicos y los químicos llevarán un tramo de ventaja respecto de los ingenieros ya que a partir de 1854 se publicó la Revista Farmacéutica (químicos) y más tarde la Revista Médico Quirúrgica (1871) en la cual se detallaban los viajes al exterior que realizaban los médicos para estudiar y formar bibliotecas. Por fin en 1873 se creó la cátedra de Higiene Pública dentro de la Universidad de Buenos Aires, dando cuenta de la institucionalización de la higiene moderna dentro del espacio universitario.

En cuanto a los ingenieros, la reapertura de la carrera de Ingeniería a instancias del Rector Juan María Gutiérrez en 1861, incidió en el paulatino mejoramiento de los programas de estudios (Myers, 1994). Respecto de las agrupaciones profesionales el primer sitio de congregación de los ingenieros fue la Sociedad Científica Argentina fundada en 1872. Sin embargo en esa etapa el discurso era todavía difuso y compartían los ámbitos de discusión y publicación con profesionales de otras disciplinas, como las ciencias naturales, la antropología, la arqueología, etc. Recién en la década del noventa se dibujó el perfil profesional del ingeniero moderno y se consolidó su campo profesional, a través de la formación del Centro Argentino de Ingenieros (CAI). (Lucchini, 1981).

Entre 1870 y fines de 1890 se conformaron las principales oficinas administrativas dentro del ámbito municipal. Las relativas a higiene y salud llevarán algún tramo de ventaja sobre las de Obras Públicas que recién se consolidaron entre fines de la década del ochenta y los noventa. En este proceso de conformación institucional, las organizaciones vecinales ocuparon un rol primordial durante los primeros años de la organización posterior a 1850. En este sentido, bajo la directa incumbencia de las Comisiones Parroquiales de Higiene, quedaron tanto el control de la salud y la higiene de la población, como la puesta en práctica de buena parte de las obras para la ciudad (veredas, empedrados, etcétera), hasta tanto se formaron las oficinas profesionales a partir de 1883.

¿Cuáles fueron los factores que intervinieron en esta particular conformación de la burocracia municipal? A mi criterio, las raíces de esta formación pueden

buscarse en una compleja trama de procesos que interactúan paralelamente. Por un lado, hacia mitad del siglo XIX, Buenos Aires comienza a vivir transformaciones importantes ligadas al aumento demográfico vinculado a las corrientes migratorias que arriban a la Argentina y, junto con ello, la aparición de una nueva serie de problemas como la concentración urbana, el hacinamiento, el alojamiento pobre y la falta de infraestructura adecuada a las que el estado debió dar respuestas. Para la misma época, surgió en Buenos Aires una dirigencia política que tuvo entre sus objetivos formalizar las instituciones del estado y modernizar los organismos ligados a la enseñanza pública y al desarrollo profesional. Como resultado de este conjunto de sucesos puede afirmarse que hacia fin del siglo XIX, las profesiones y las oficinas del estado están en condiciones de llevar adelante los nuevos desafíos que presentaba la Ciudad.

## BIBLIOGRAFÍA

**Armus, D. (2007)** Un Médico Higienista Buscando Ordenar el Mundo Urbano Argentino de Comienzos del Siglo XX, *Salud Colectiva*, V 3, N° 1. Disponible en [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1851-82652007000100006](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-82652007000100006) (Consultado 3/7/2015)

**Ballent, A. (2008)** Ingeniería y Estado: la red nacional de caminos y las obras públicas en la Argentina, 1930–1943. En *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, Rio de Janeiro, v. 15, n° 3, p. 827–847.

**Daniel, C. (2012)** Una escuela científica en el estado. Los estadísticos oficiales en la Argentina de entreguerras. *Los saberes del estado*. Buenos Aires, EDHASA.

**Foucault, M (2004)** *Seguridad, territorio y población. Curso en el Collège de France. 1977–1978*. París: Seuil-Gallimard

**González Leandri, R (1999)** *Curar, persuadir, gobernar. La construcción histórica de la profesión médica en Buenos Aires, 1852–1886*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Centro de Estudios Históricos

**Gutierrez, L y Gonzalez, R. (1998)** Las Condiciones de la vida material de los sectores populares en Buenos Aires 1880–1914. La cuestión de la salud. En *II Jornadas de Historia de la Ciudad de Buenos Aires: La Salud en Buenos Aires*. Buenos Aires: Instituto Histórico de la Ciudad de Buenos Aires, p 25–38.

**Lobato, M. (1996)** *Políticas, médicos y enfermedades*. Mar del Plata: Biblos.

**Lucchini, A (1981)** *Historia de la Ingeniería Argentina*. Buenos Aires: CAI.

**Myers, J. (1994)** Sísifo en la Cuna o Juan María Gutiérrez y la organización de la enseñanza en la Universidad Argentina. *Redes* N° 1, Vol 1°.

**MBA. Municipalidad de Buenos Aires (1872)** Instrucciones sanitarias a los comisionados de Manzana. En *Digesto Municipal de Buenos Aires*.

——— (1872) Ordenanza creando comisiones parroquiales de salud. En *Digesto Municipal de Buenos Aires*.

——— (1884) Reglamento provisorio de la Asistencia Pública. En *Digesto Municipal de la Ciudad de Buenos Aires* del 2/1883.

——— (1893) Institución de la Administración Sanitaria y la Asistencia Pública. En *Digesto Municipal de la ciudad de Buenos Aires*.

——— (1904) Inspección General. En *Digesto Municipal de la ciudad de Buenos Aires*.

——— (1918) *Digesto Municipal de la ciudad de Buenos Aires*.

**Novick, A. (1992)** Técnicos locales y extranjeros en la génesis del urbanismo argentino. *AREA* 1, p 35–43.

**Paiva, V. (1997)** Entre miasmas y microbios: la ciudad bajo la lente del higienismo. Buenos Aires 1850–1890. *Área 4 (Agenda de reflexión en Arquitectura)*, p. 33–47.

**Palermo, S. (2006)** Elite técnica y estado liberal: la creación de una administración moderna en los ferrocarriles del estado. (1870–1910) Disponible en <http://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/ojs/index.php/EstudiosSociales/article/viewFile/2569/3668> (Consultado el 1/7/2015)

**Pereyra, E. (2012)** El estado y la administración pública nacional en perspectiva histórica. Análisis crítico de la producción académica sobre el período 1930–1976. *Polhis. Boletín bibliográfico electrónico del programa Buenos Aires de Historia Política*. Año 5, N 9, primer semestre 2012. Disponible en <http://polhis.com.ar/datos/PolHis9.pdf> (Consultado el 20/3/2015)

**Plotkin, M y Zimmermann, E (2012).** *Los saberes del estado*. Buenos Aires, EDHASA

**Regalsky, A. (2010).** De Buenos Aires a las provincias. La formación de una gran empresa pública. Obras sanitarias de la Nación, 1891–1930. *Desarrollo Económico*, Vol 50, N 109. Disponible en [http://www.jstor.org/stable/41219128?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/41219128?seq=1#page_scan_tab_contents). (Consultado el 1/7/2015)

**Rigotti, A. (2012)** Los saberes del urbanismo como alternativa tecnocrática de gestión. *Los saberes del estado*. Buenos Aires, EDHASA



**Rizzo, N. (2012)** Profesionalización diplomática. Sus inicios en Argentina, Brasil y Chile. *Sexta Jornadas de Sociología en la UNLP, 2012* Disponible en <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/30939>. (Consultado el 14/3/2015)

**Romero, J. L. (1995)** *Breve Historia de la Argentina*. Buenos Aires: Huemul. 1995

**Silvestri, G. (1993)** La ciudad y el río. En Liernur, J y Silvestri, G. En *El umbral de la metrópolis. Transformaciones técnicas y culturales en la modernización de Buenos Aires (1870–1930)*. Buenos Aires, Sudamericana.

**Soprano, G (2012)** Las burocracias estatales subalternas. Un análisis sobre los procesos de formación y configuración profesional de los suboficiales de las fuerzas armadas argentinas. *Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política*, Montevideo. Asociación Uruguaya de Ciencia Política. Disponible <http://www.aucip.org.uy/index.php/congresos-aucip/congreso-2012.html> (consultado el 3/1/2015)

**Suriano, J. (2012).** El Departamento Nacional del Trabajo y la política laboral durante el primer gobierno de Hipólito Yrigoyen. *Los saberes del estado*. Buenos Aires, EDHASA.

---

**PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:**

Paiva, V. (2016). «Higienistas e ingenieros en la formación de la Municipalidad de Buenos Aires. La profesionalización de las actividades municipales entre 1852 y 1900», *DAAPGE*, año 16, N° 26 (ene–jun), 2016, pp. 111–126. Santa Fe, Argentina: UNL.

---