



Estado y burocracia: nacimiento y desarrollo de la administración pública municipal en Río Cuarto a fines del siglo XIX e inicios del XX

State and bureaucracy: the emergence of municipal public administration in Río Cuarto from the late 19th to the early 20th century.

Lucía Romina Maza*

Palabras clave:

Estado

Municipalidad

Burocracia

Resumen

La conformación de áreas y departamentos dentro de cada nivel estatal ha sido objeto de estudio por parte de diversos autores, puesto que ha permitido examinar y analizar la constitución del Estado en sí. En el caso del ámbito municipal de la ciudad de Río Cuarto, la reforma de la constitución provincial de Córdoba en 1886 posibilitó a la ciudad un rango de autonomía en las decisiones políticas que anteriormente no poseía. Esta independencia, aunque bajo jurisdicción provincial, instituyó un Concejo Deliberante encargado de tomar decisiones y un Departamento Ejecutivo compuesto por la figura del intendente, junto con una serie de dependencias que dieron inicio al aparato burocrático municipal. Teniendo en cuenta esto, este artículo tiene como objetivo exponer la conformación de la burocracia municipal, haciendo hincapié en su proceso de construcción. A partir de un análisis del contenido de las actas presupuestarias y diversas ordenanzas dictadas por el Concejo Deliberante, se sostiene que la configuración protoburocrática que comenzó a fines del siglo XIX experimentó, luego de 1900, una especie de modernización. Desde entonces, se definieron las futuras áreas burocráticas, la organización y las funciones a desempeñar, así como también los profesionales capacitados para llevar adelante las actividades delimitadas.

* Universidad Nacional de Río Cuarto. Instituto de Investigaciones Sociales, Territoriales y Educativas, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Contacto: luciarominamaza@gmail.com

Keywords:

State

Municipality

Bureaucracy

Abstract

The configuration of state-level areas and departments has been explored by various authors, shedding light on the nature of state constitutions. In Río Cuarto, the 1886 reform of the provincial constitution of Córdoba granted the city a new level of political autonomy. This led to the establishment of a Deliberative Council for decision-making and an Executive Department headed by the mayor, forming a municipal bureaucratic framework.

This article describes the development of municipal bureaucracy, analyzing budgetary acts and ordinances from the Deliberative Council. We argue that the proto-bureaucratic structure initiated in the late 19th century underwent modernization after 1900, defining future bureaucratic areas, organizational functions, and the qualified professionals needed for these roles.

La segunda mitad del siglo XIX trajo consigo la construcción del Estado moderno y, por consiguiente, su despliegue y desarrollo en el ámbito nacional, provincial y municipal. En ese contexto, el armado de una administración pública que tomara a su cargo diferentes problemáticas sociales jugó un rol central. En el caso de la ciudad de Río Cuarto, en el último cuarto del siglo XIX comenzó un proceso de transformación económica, social y política –tras la incorporación de la región al modelo agroexportador–, que convirtió a la localidad en un núcleo urbano fundamental para el sur de Córdoba. El dictado de la Constitución provincial y sus respectivas modificaciones situaron a la municipalidad de Río Cuarto en diferentes regímenes que alteraron su funcionamiento político, pasando de lo meramente administrativo, en un primer momento, a la construcción de un ordenamiento estatal adecuado al ámbito provincial y nacional. Estas modificaciones permitieron el surgimiento de instituciones burocráticas con características propias, que comenzaron a incrementarse y a complejizarse en la medida en que lo hicieron la ciudad y sus problemáticas sociales.

Los estudios sobre el Estado y la burocracia tienen ya una larga trayectoria desde comienzos de 1900, cuando las preguntas sobre los orígenes y el funcionamiento del Estado moderno comenzaron a ser objeto de investigación. Desde entonces, los aportes en cuanto a su construcción se han nutrido desde diferentes disciplinas y enfo-

ques. Entre los trabajos que nos han resultado cruciales, se encuentran los aportes de Max Weber, quien sostenía que el Estado era una relación de dominio de tipo institucional, donde las burocracias civiles y militares jugaban un rol preponderante. Por tal motivo, estas instituciones adquirirían características que les eran propias, como la jerarquización, la cadena de mandos, la profesionalización y el pago de salarios.¹ Otro de los autores que ha resultado relevante en las últimas décadas ha sido Pierre Bourdieu, quien amplía las primeras concepciones de Weber sobre lo estatal. Para este autor, el Estado no solo monopoliza, sino también universaliza saberes y prácticas que terminan siendo unificadas bajo su poder. De esta unificación derivan diferentes tipos de capital, como el económico, el simbólico, la fuerza física y lo jurídico. El surgimiento de la burocracia se originaría en esta universalización y monopolización de conocimientos y operaciones, que cobrarían cada vez más relevancia en sujetos des-familiarizados de la figura del rey.²

Dentro del campo de la historia, específicamente en la Argentina, Juan Carlos Garavaglia realiza un recorrido sobre la construcción del Estado en el Río de la Plata durante los siglos XVIII y XIX. Si bien es sabido que el Estado no es solo coerción física, Garavaglia intenta centrarse en este aspecto, mostrando la configuración de este Estado durante la primera mitad de 1800, cuyas tareas se centran en reprimir y controlar.³ Sin embargo, sus análisis no se enmarcan únicamente en el Río de la Plata, sino también en el resto de América Latina, sosteniendo que el Estado no es un aparato, sino más bien una red de relaciones sociales. En ese sentido, estaría atravesado por cuestiones históricas, sociales y culturales habiendo una conexión inherente entre la formación del Estado –y sus burocracias– y el desarrollo de políticas del lenguaje y posibilidades materiales.⁴

Por su parte, Ernesto Bohoslavky y Germán Soprano también han realizado un vasto recorrido conceptual e historiográfico en torno al Estado. Sostienen que, en los últimos años, ha primado la mirada del “Estado desde adentro” con investigaciones que hacen hincapié en el interior de las agencias, los funcionarios, las políticas públicas, entre otros.⁵ Estas nuevas miradas se condicen con las vertientes historiográficas que, desde la década de 1980, plantean la relevancia de la historia local y regional. En ese marco, han surgido estudios que permiten pensar la construcción de la estatali-

1 Weber, 2002/1922.

2 Bourdieu, 2014.

3 Garavaglia, 2007.

4 Garavaglia, 2016.

5 Bohoslavky y Soprano, 2010.

dad desde sus diferentes dimensiones –nacional, provincial y municipal–, y cómo, en el caso de las municipalidades, debieron adaptarse, tras la supresión de los cabildos en 1824, para reconfigurar la institucionalidad de los cuerpos municipales. Este proceso no ha resultado ser único y lineal, sino que ha dependido de las provincias y el territorio en el que se encontraban insertas.⁶

Por su parte, aunque siguiendo la misma línea estatal, existen trabajos que dan cuenta de cómo se conforman los ministerios y departamentos nacionales y provinciales, mostrando las particularidades de la construcción burocrática estatal y las diferencias entre las provincias y los territorios nacionales, así como las disputas entre el ámbito nacional y provincial para llevar adelante determinadas obras.⁷ También ha sido motivo de estudio el perfil de los profesionales y cómo numerosas disciplinas científicas, como la medicina, la ingeniería civil, la economía, han permeado las agencias y convertido determinados asuntos en problemas de Estado.⁸ En la misma línea, algunos trabajos han abordado los ámbitos municipales, explorando la conformación de las municipalidades y sus agencias burocráticas.⁹ En este último punto, ha resultado central el trabajo de Verónica Paiva sobre el proceso de construcción de instituciones en torno a la higiene y la obra pública, dando cuenta de cómo, a medida que trascurren las décadas de fines del siglo XIX, dichas oficinas presentaron una estructura mayor compuesta por más profesionales y un aumento considerable de las actividades a desarrollar, destacando las reglamentaciones y ordenanzas que definieron cargos y funciones.¹⁰

En el caso de las burocracias estatales, los estudios de Oszlak permiten pensar algunas características generales que han sido tenidas en cuenta para este trabajo. En primer lugar, resulta admisible sostener que la formación de las instituciones burocráticas es parte de la emergencia y formación estatal. En segundo lugar, plantear algunas características que el autor le otorga a dichas instituciones y que amplían aquella primera mirada realizada por Weber. Una de esas características es la productividad, definida como la capacidad de generar valor público, es decir, de realizar actividades que agreguen valor para la sociedad. Le sigue el contexto, es decir, el espacio y el momento en que surgen ciertas oficinas y que guarda relación con la situación en ese periodo de tiempo que enmarcan su actividad. Un análisis en torno a las burocracias no podría

6 Roldan, 2011; Pyke y De los Ríos, 2023.

7 Caravaca y Plotkin, 2007; Cornelis, 2017; Billorou, 2017; Raffa y Luis, 2022; Ortiz Bergia, 2022.

8 Soprano, 2010; Sánchez Román, 2010; González Leandri, 2012.

9 Canedo y Pike, 2020; Canedo, 2020; Parera, 2012.

10 Paiva, 2016.

descuidar el contexto no solo de la localidad, sino también los marcos provinciales y nacionales que propician su surgimiento. Un tercer elemento básico son los recursos, de los cuales Oszlak señala dos cuestiones importantes: por un lado, determinar los objetivos que se pretenden alcanzar y, por el otro, la función de producción asignada para lograrlos. En este último caso, quedan implicados aspectos como la asignación de recursos, el personal capacitado que se asigna para tales fines, la combinación de dicho personal, la infraestructura, entre otros. En ese sentido, si bien la asignación de recursos o el pago del personal resultan importantes, no son las únicas cuestiones para alcanzar los fines propuestos, dado que puede existir abundante personal con grandes asignaciones presupuestaria pero ineficaz.¹¹

A los elementos anteriores deben agregarse el comportamiento, las normas y las estructuras. El caso del primero alude a la conducta de los empleados, influenciada por las características de cada personal técnico, como la edad, la experiencia, el nivel de instrucción, entre otros. Por su parte, las normas conciernen a aquellas reglas que guían el accionar de las instituciones y proveen instrumentos para que dicho accionar esté en concordancia con esos lineamientos. Para ello, también se establecen mecanismos para asegurar que el accionar sea congruente con los objetivos propuestos, así como también mecanismos de control y de sanción. A este elemento le sigue el de las estructuras, ya en parte señalado por Weber. Se reúnen en este caso el grado de diferenciación estructural que refiere a las jerarquías, el grado de especialización en el esquema de división de trabajo, y el grado de interdependencia con respecto a otras unidades. Cuanto mayores sean estos tres niveles, más alto será el grado de complejidad de la administración pública.¹² Puesto que, en general, las instituciones burocráticas estatales han seguido estructuras similares, las características mencionadas permiten analizarlas en distintos niveles y escalas. Aun así, cada ámbito (nacional, provincial, municipal) ha tenido una naturaleza distinta y, por consiguiente, aspectos históricos que le son propios. En ese sentido, el análisis burocrático presente en este estudio se ha realizado teniendo en cuenta la conformación urbana, social y política de Río Cuarto, dado que el crecimiento y la complejidad burocrática no fueron ajenas a estas cuestiones.

En base a las características del problema a investigar, el tipo de estudio fue exploratorio-descriptivo y la metodología escogida, eminentemente cualitativa. Se empleó como técnica de recolección de datos el relevamiento documental y, para su tratamiento, el análisis de contenido que se basó en procedimientos de descomposición

11 Oszlak, 2006.

12 *Idem.*

y clasificación de los documentos que permitieron la interpretación de textos. Para la reconstrucción del aparato burocrático, que se realizó en formato de esquemas, se utilizaron las actas presupuestarias del Honorable Concejo Deliberante (HCD). Estos organigramas nos permitieron organizar las áreas y los puestos de manera gráfica para facilitar, de este modo, su análisis. Se eligieron cuatro fechas tentativas que fueron 1886, 1900, 1911 y 1929. La selección de estos años se realizó sobre la base de algunos cambios importantes que se registraron en el régimen y la administración municipal,¹³ pero manteniendo cierta espacialidad temporaria entre las fechas. La investigación también se ha servido de fuentes como ordenanzas del HCD que permitieron profundizar en la construcción y complejización del armado burocrático.

En el caso de la ciudad de Río Cuarto, al encontrarse enmarcada en el ámbito municipal, resulta necesario pensar su construcción desde la dependencia del poder provincial y nacional, que –en algunos casos– delegaron o intervinieron en la conformación de un modelo estatal. A ello debemos sumar algunas particularidades de la esfera municipal, como los recursos más limitados (en comparación a Nación y Provincia), y las políticas públicas cercanas a la sociedad y problemáticas específicas.¹⁴ Teniendo en cuenta esto, es posible identificar para la municipalidad de Río Cuarto dos etapas en el proceso de burocratización. Una primera, en la que predominó una configuración que podemos entender como protoburocrática, caracterizada por una incipiente burocracia que contaba con algunos profesionales idóneos –como el médico municipal o un agrimensor para asuntos específicos–, pero que no poseía áreas definidas, puestos jerarquizados y mecanismos claros que regulasen sus actividades y funciones. No obstante, este modelo de organización incipiente sirvió como base para la construcción de un aparato burocrático más definido. A inicios de 1900, comenzó una suerte de modernización de sus estructuras, dando paso a una segunda etapa que podemos entender como burocrática. Durante estas tres primeras décadas del siglo XX, se configuran las áreas según los asuntos a tratar, se jerarquizan los cargos y se definen las competencias y funciones que se debían realizar.¹⁵

13 En este trabajo se entiende al régimen municipal como la organización política que adquiere el municipio, mientras que, la administración refiere a los aspectos burocráticos que constituyen parte del régimen. Si bien estos conceptos pueden diferenciarse, en los últimos años se ha sostenido que los administradores no pueden ser excluidos completamente de los procesos de elaboración política en tanto que, el contexto de su creación, sería el resultado de confrontaciones y disputas políticas (Oszlack, 2006; Inda, 2021).

14 La noción de política pública es tomada aquí como una secuencia de posiciones asumidas por las instituciones gubernamentales y burocráticas que actúan en nombre del Estado y en relación a una agenda pública (Oszlak, 2006).

15 Cabe señalar aquí que este proceso de burocratización tiene como base los aspectos norma-

Sin embargo, antes de llegar a este punto resulta necesario señalar algunas particularidades históricas e institucionales previas sobre la localidad, puesto que Río Cuarto tiene sus inicios en la época colonial. En 1786, el marqués de Sobremonte decidió la fundación de la Villa de la Concepción del Río Cuarto, a los fines de asegurar el control del territorio, debido a que hacia el sur se encontraba bajo el dominio de “indios infieles”.¹⁶ Para ello, se planificó una estrategia de poblamiento que se sumó a la ya espontánea, realizada por individuos que querían ocupar las tierras cercanas al Río Cuarto.¹⁷

Durante estos primeros años, y hasta la primera mitad del siglo XIX, su vida política estuvo signada por una multiplicidad de situaciones que, debido a la coyuntura, alteraron y retardaron el proceso de conformación estatal. En este primer momento, la figura del cabildo ocupó un rol central. Esta institución colonial, cuyos orígenes se remontan al viejo continente, tenía a su cargo el gobierno de la ciudad y desempeñaba un gran número de funciones: justicia, policía de seguridad, higiene, enseñanza primaria, beneficencia, abastecimiento de artículos de primera necesidad, contralor del comercio minorista, tránsito y patronato de menores e incapaces. Su jurisdicción no abarcaba solo el ámbito de la ciudad, sino también las zonas de la campaña, por lo que su autoridad se ejercía en un vasto territorio. Para ejercer estas amplias funciones existían un número de cargos, entre los más importantes se encontraban el de alguacil mayor, depositario general, regidor decano, regidor alcalde provincial, alcalde de primer voto, alcalde de segundo voto, regidor juez de policía y fiel ejecutor. La elección de estos puestos y el ingreso de los nuevos cabildantes se realizaban a través del cabildo saliente, aunque, para el siglo XVII, prevaleció la venta de los cargos concejiles dados a perpetuidad.¹⁸

Tras la supresión del cabildo en 1824, comenzó un proceso de concentración de poder por parte del gobierno de Córdoba, en el cual no se reemplazaron las antiguas instituciones por otras nuevas. Desde entonces, las funciones que ejercía el cabildo de la Villa fueron sustituidas por oficinas u organismos dependientes de la provincia. Se pueden mencionar el cargo de alcalde y su sustituto, seguido de un síndico procu-

tivos dictados durante cada gestión, tomando como fuentes de apoyo la documentación presupuestaria y las ordenanzas emitidas por el HCD. Por consiguiente, este proceso no tiene en cuenta los aspectos aplicativos de dicha reglamentación y tampoco su ejecución, cuestiones pendientes quizás para una segunda instancia investigativa.

16 Carbonari y Carbonari, 2016.

17 Tamagnini y Pérez Zabala, 2012.

18 Ternavasio, 1991.

rador y un juez de alzada, dependiente de Córdoba y encargado de la justicia, cargo que fue acrecentando poder a lo largo de la década de 1830. Los vecinos propietarios y descendientes de los antiguos conquistadores continuaron manteniendo el poder local, de ahora en más subordinado a Córdoba. Durante aquellos años, se trasladó también a la Villa la Comandancia de Frontera, que hasta el momento había residido en La Carlota. Como consecuencia, comenzaron a arribar militares que, junto con los jueces de alzada, comandantes de frontera y curas, van a ser los encargados de garantizar el orden público.¹⁹

La firma de la Constitución Nacional en 1853 y de la Constitución provincial años más tarde no implicaron modificaciones al régimen municipal, que se mantuvo bajo el control y la jurisdicción de la provincia de Córdoba. Por el contrario, fue necesario esperar hasta las reformas constitucionales provinciales –la primera realizada en 1870 y la segunda en 1883–, para que Río Cuarto ganara cierta autonomía en las decisiones políticas. Los apartados siguientes intentarán dar cuenta de los cambios ocurridos en el régimen municipal como consecuencia de las reformas ya mencionadas, y de cómo, a partir de ello, se dio comienzo a la construcción de una burocracia municipal.

El Estado moderno y el régimen municipal

La segunda mitad del siglo XIX supuso la creación del Estado moderno con la definición de las esferas nacionales, provinciales y municipales. Si bien el trabajo se centra en las cuestiones institucionales, resulta necesario señalar aquí algunos aspectos que hacen al contexto de construcción estatal. En 1869, la frontera se corre hacia el río Quinto y se incorporan las tierras de la región del río Cuarto a la zona productiva. Esto posibilitó el crecimiento de la localidad, que pasó a convertirse en un punto estratégico del modelo agroexportador. En lo que respecta a lo poblacional, se advierte para fines de 1800 un incremento en el número de habitantes, quizás promovido por políticas que eximían el pago de derechos de importación y exportación. Ello permitió que un número considerable de comerciantes se asentaran en la localidad y la región, a los que se agregaron más tarde sujetos llegados de ultramar.²⁰ Consecuentemente, la ciudad de Río Cuarto experimentó transformaciones en lo económico –tras el avance de la frontera agropecuaria hacia el sur y el arribo del ferrocarril en 1873–, que posibilitaron la conexión entre las tierras productivas y los mercados mundiales.²¹

19 Carbonari y Miskovski, 2019.

20 Miskovski, 2017; Carbonari y Miskovski, 2019; Armas, 2016.

21 Hernández y Carbonari, 2012, p. 152.

Junto con los cambios mencionados, comenzó un proceso de conformación del Estado nacional del cual Río Cuarto formó parte. Al relacionarse con la dirigencia de los estamentos estatales más altos,²² la elite local ingresó a la dinámica de la política nacional, al tiempo que su relación con el gobierno provincial estuvo marcada por las disputas entre la autonomía y el centralismo. Esta situación –en lo que respecta a la provincia– se debió a que la firma de la Constitución en 1853 dejó un vacío normativo en torno a la cuestión municipal, ofreciendo a las provincias la posibilidad de decidir en lo respectivo a las localidades.²³ El artículo 5 de la Constitución Nacional de 1853 dejaba librada a las provincias la organización municipal, siempre y cuando no entraran en contradicción con el régimen representativo-republicano, así como también los principios, derechos y garantías dictadas en la Constitución. Si bien la discusión quedaba en manos de las provincias, algunos constitucionalistas del siglo XIX sostenían que el artículo 5 de la Constitución Nacional tenía su antecedente en el decreto de Urquiza de 1852, que consideraba a las municipalidades como una asociación de familias unidas por intereses, bienes y derechos comunes. Por consiguiente, sus miembros –elegidos dos por cada parroquia– debían reunir el requisito de ser vecinos afincados, padres de familia de propiedad notoria, respetabilidad y práctica en los negocios.²⁴ Esto permite suponer que, a pesar de los acontecimientos revolucionarios y el intento por diluir las antiguas instituciones, las concepciones en torno al funcionamiento y las definiciones sobre los vecinos continuaron.

En el caso de Córdoba, la provincia establece en el año 1855 su propia constitución, adecuada a la carta nacional e incorporando el régimen de municipalidades. Dicho régimen establecía que las localidades tendrían funciones meramente administrativas. De todos modos, ello permitió a Río Cuarto gestionar sus propias rentas y habilitar procesos electorales para la ocupación de cargos directivos. Las funciones que adquiriría la reciente municipalidad eran variadas y guardaban relación con las necesidades locales, como la instrucción primaria, la fuerza policial, el manejo de caminos, entre otros. El cuerpo colectivo estaba conformado por seis miembros entre los cuales se elegía al presidente.²⁵ Durante esta etapa, se puede observar una permanencia de los

22 Esta articulación de la dirigencia logra observarse con la presencia de Julio A. Roca desde Buenos Aires y su hermano Alejandro desde Río Cuarto. La participación del primero en la “Campana del Desierto” lo habría catapultado a la presidencia nacional, mientras que Alejandro ocupó la Jefatura política de la localidad de Río Cuarto. Ello permitió la articulación entre diferentes espacios y ámbitos de poder para nada autónomos (Nicola Dapelo, 2021).

23 Osella, 2020.

24 Ternavasio, 1991.

25 La ley quedó reglamentada en 1857 y en 1858 se eligieron a las nuevas autoridades: Adolfo

sujetos pertenecientes a la elite colonial, que continuaron desempeñando funciones en la incipiente estructura municipal.²⁶

Lo expresado hasta aquí permite pensar que los acuerdos nacionales y la firma de la Constitución no significaron rupturas profundas en las formas de distribución del poder en el ámbito municipal. De este modo, las municipalidades recuperaron –por un cierto tiempo– su autonomía, pero subordinadas al poder provincial. Las funciones de policía, justicia y administración que desempeñaban los antiguos cabildos fueron incorporadas al nuevo régimen municipal, a la vez que se evidenciaba la continuidad de las antiguas familias de elite. Por consiguiente, es posible afirmar que, durante estos primeros inicios de organización estatal, prevalecieron viejas concepciones y estructuras en torno a las municipalidades y sus funciones, que llegarían a su fin con la primera reforma constitucional provincial. Dicha reforma significó el desmantelamiento de las nociones anteriores y el inicio de un proceso de conformación estatal en el ámbito municipal que dará origen –para comienzos del siglo XX– a la organización del aparato burocrático local.

Las reformas constitucionales provinciales y su incidencia en la localidad

La primera reforma constitucional tuvo lugar en 1870 y trajo consigo un nuevo sistema municipal. La nueva legislación establecía dos concejos colegiados: el Concejo Comunal Deliberativo y el Concejo Comunal Ejecutivo. Este último estaría integrado por cinco miembros que formarían comisiones unipersonales: Hacienda, Seguridad, Higiene, Educación y Obras Públicas.²⁷ No obstante, dichas comisiones no eran fijas y, a lo largo de los siguientes años, se fueron modificando o integrando de acuerdo a las circunstancias. En algunas situaciones, dos comisiones podían recaer en una misma persona, como queda manifiesto en una carta enviada a Bernabé Díaz, encargado de la comisión de Obras Públicas e Higiene, o a José de Alva, a cargo de los co-

Ortiz (presidente), D. Lucas Celman, D. Pedro Ordóñez, D. Manuel Sánchez y D. Ramón Pizarro (Nicola Dapelo y Daghero, 2019; Nicola Dapelo, 2021).

26 Entre ellos encontramos a Mariano Argüello, quien resultó ser juez de primera instancia en 1862, a José Fidel Argüello quien ocupa el mismo cargo en 1864, al igual que Francisco Martínez en 1863 y Nicanor Manuel Quenón en 1867 (Nicola Dapelo, 2021).

27 Archivo Histórico Municipal de Río Cuarto (AHMRC.) Departamento Ejecutivo (DE). Año 1871. “Presupuesto de gastos y cálculo de recursos para el Departamento de Río Cuarto en el año económico de 1871.”

misionados de Hacienda y Educación Pública.²⁸ La elección de este Concejo Comunal Ejecutivo se realizaba de forma anual por el Concejo Comunal Deliberativo, a pluralidad de votos, mientras que este último era elegido de forma directa por los vecinos que fueran mayores de 21 años, pagaran contribución directa, patente o ejercieran una profesión científica.²⁹

Pese a estas reformas, el proceso de centralización en manos de la provincia se asentó al agregar un nuevo sujeto: el jefe político. El cargo era designado por el Senado provincial, aunque el gobernador tenía peso en dicha designación. Las funciones referidas a esta nueva institución jurídica se relacionaban a la elevación de informes para la mejora y control de la jurisdicción, al tiempo que estaba encargado de mantener el orden público, así como de proteger a las personas y la propiedad pública y privada. En ese sentido, el régimen municipal de aquellos años se sometió a la jefatura política, en un contexto de organización constitucional provincial. Quizás resulte necesario señalar aquí dos cuestiones: por un lado, las estrategias y prácticas del Estado provincial en un intento por aumentar el control departamental; por el otro, las pretensiones de la elite local de intervenir en la construcción del poder local. En ese sentido, la figura del jefe político puede ser entendida como una figura política, pero también institucional dentro del proceso de construcción estatal.³⁰

Otro proceso que resulta relevante para comprender la conformación del Estado municipal es el surgimiento y acción de una serie de entidades asociativas que –en un primer momento– tendieron a cubrir una serie de necesidades sociales no alcanzadas por el actor estatal. Este proceso permite mostrar no solo cómo se incorporan ciertos problemas sociales a la política pública sino también algunas instancias de constitución de una burocracia municipal capacitada para atender tales asuntos. Bu-

28 Cfr.: AHMRC DE. Año 1871. “Mensaje del presidente de la Municipalidad dirigido a Bernabé Díaz, miembro del Concejo Ejecutor y encargado de la Comisión de Obras Públicas e Higiene”. AHMRC DE. Año 1872. “Mensaje de la secretaria de la Municipalidad dirigido al comisionado de Hacienda y Educación Pública, Sr. José N. de Alva.” En este caso, puede observarse que comisiones que no guardan relaciones entre sí recaían sobre un mismo sujeto.

29 Osella, 2020.

30 Basconzuelo, 2007; Nicola Dapelo y Daghero, 2019. Entre quienes ocuparon este cargo se encuentran sujetos pertenecientes a la antigua elite colonial como Nicanor Manuel Quenón (1877-1879) y a militares o hacendados provenientes de otros países y provincias, tal es el caso de Justo Pastor Hernández originario de Uruguay (1871-1872) Amadeo Miranda de Santa (1873-1875), Eliseo Lamas procedente de San Luis (1875-1876) y Alejandro Roca derivado de Tucumán (1880-1889; 1890-1892) (Nicola Dapelo, 2021).

rocracia que, como se verá más adelante, comenzaría a ampliarse y a organizarse.³¹ No obstante, para alcanzar los inicios de esta burocracia, el municipio debía esperar hasta la segunda reforma constitucional provincial en 1883. A partir de entonces, las localidades contaron con un Concejo Deliberativo compuesto por seis miembros en los distritos que tuvieran hasta seis mil habitantes e incorporando un miembro cada tres mil.³² Por su parte, el Concejo Ejecutivo se unificó bajo la figura unipersonal del intendente municipal, quien permanecía en el cargo por tres años. Esta modificación, producto de una reforma constitucional, permitió concentrar algunas responsabilidades del jefe político.³³ La reforma de 1883 permitió la erradicación de asuntos diversos tratados por un Concejo Ejecutivo y dio pie a la conformación de un incipiente aparato burocrático, especializado en diversas políticas públicas, con el fin de atender las diferentes dimensiones de la vida social.

Como consecuencia, los asuntos que con anterioridad dependían de las comisiones del Concejo Ejecutivo, como higiene y obras públicas, se fueron seccionando y delegando a sujetos especializados en la temática. La creación de puestos referidos a asuntos y problemáticas propias de la ciudad dio lugar, en una primera instancia, a la profesionalización de ciertos cargos como los de ingeniero, médico y contador. Dichos cargos requirieron la disponibilidad de sujetos titulados, lo que permitió la conformación de una incipiente burocracia municipal que, a lo largo de los siguientes años, comenzaría a crecer no solo en número, sino también en su complejidad.

31 Hacia el último cuarto del siglo XIX se operó una proliferación de instituciones asociativas, preferentemente de socorros mutuos, filantrópicas y caritativas, que funcionaron, además, como desarrollo y difusión de prácticas sociales y políticas consideradas “modernas”. Un ejemplo de ellas fue la Sociedad de Beneficencia, institución surgida en 1873 por mujeres de los sectores acomodados con el objetivo de dotar a la ciudad de un hospital. La creación de este último quedó a cargo de la Comisión de Obras Públicas para proceder a su creación, aunque el funcionamiento del mismo estuvo a cargo de dicha Sociedad. Frente a un Estado municipal en conformación que, por su deficiente estructura, se veía imposibilitado de responder a diversas necesidades sociales, estas asociaciones permitieron afrontar aquellos requerimientos que la población de Río Cuarto comenzaba a instar (Carini, 2011).

32 Los miembros del Concejo eran elegidos directamente por los vecinos y se requería ser mayor de edad, pagar patente o contribución directa, o ejercer alguna profesión y estar vecinado en el municipio por lo menos desde un año antes de la elección. El Concejo se renovaba por terceras partes cada año y sus miembros podían ser reelegidos. (Ferrer, s/f)

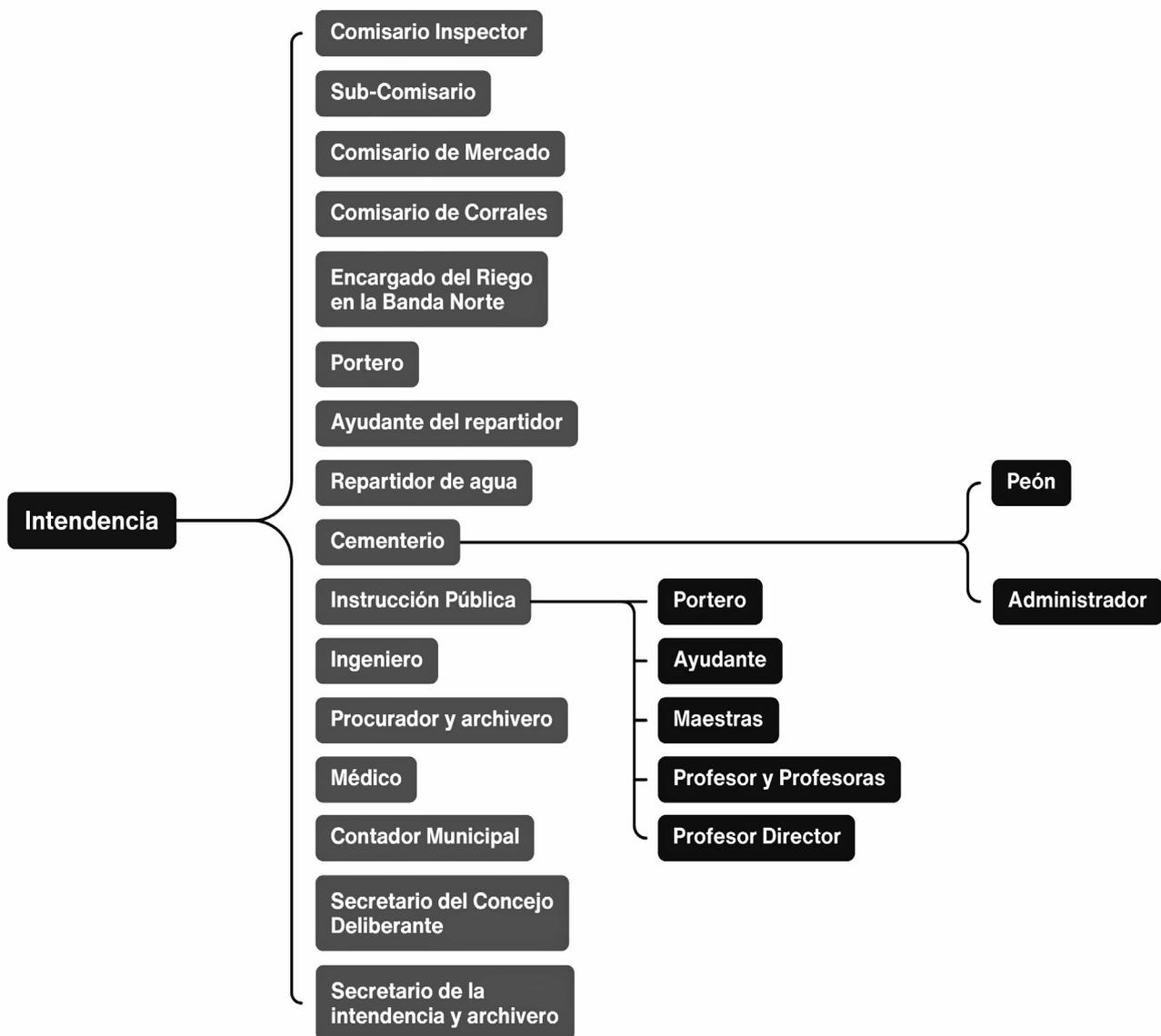
33 Nicola Dapelo y Daghero, 2019; Osella, 2020.

Los inicios de la burocracia municipal: primera etapa

Las reformas constitucionales de la provincia de Córdoba resultaron ser el marco regulatorio a partir del cual se avanzó en el proceso de conformación de una burocracia municipal moderna en la ciudad de Río Cuarto. Así, la Constitución provincial, como sus modificaciones posteriores, establecieron regímenes municipales que organizaron la vida política de la ciudad. La reforma de 1883 –como se mencionó anteriormente– consolidó el Poder Ejecutivo y permitió la delegación de tareas a sujetos que, en algunos casos, poseían conocimientos especializados. Tomando este hecho como punto de partida, en este apartado se intentará reconstruir el proceso de constitución del aparato burocrático municipal en general.

El primer punto que se toma como referencia es el año 1886 (figura 1). Su elección se debe a que es un lapso prudencial desde la reforma constitucional para observar las modificaciones por esta impulsadas. En estos primeros años –que podrían denominarse como protoburocráticos–, la conformación del Estado municipal trazó un modelo inicial que comenzaría a tomar forma recién en 1900. Este modelo estaba basado en una serie de cargos dispuestos alrededor de la intendencia. En primer lugar, se encontraba la figura al intendente municipal a cargo del Poder Ejecutivo, seguido del secretario de la intendencia y el secretario del Concejo Deliberante. Mientras que, los cargos que le continúan refieren a puestos profesionales como, por ejemplo, contador municipal, procurador y archivero, ingeniero y médico. Los demás puestos consignados aluden al rango de policía o servicio, como el comisario inspector, el comisario de mercado, el repartidor de agua o el encargado de riego en la Banda Norte del río. Solo la sección de instrucción pública se encontraba constituida por más de un cargo, entre los que figura el de profesor, director, profesor y profesoras, maestras, ayudante y portero.

Figura 1. Organigrama de la conformación de la burocracia municipal en 1886



Fuente: A.H.M.R.C. H.C.D. Año 1886. Expediente 33. "Presupuesto- Ordenanza para el presupuesto general del año 1887"

Es de notar, por lo tanto, que la burocracia de ese entonces resultaba limitada a un número reducido de puestos, los cuales estaban encargados de áreas específicas y relacionadas con las exigencias de la sociedad. Por ejemplo, los asuntos referidos a salud recaían sobre un médico, que tomaba las decisiones en cuestión. Entre 1860 y 1880 se percibe la presencia de algunos médicos como Manuel Calles, Adam Criland, Luis Orlandini, Ramón Simoni y Federico Lee. Sin embargo, dichos médicos estaban asociados a las campañas militares y, frente al requerimiento de construir un hospital de caridad, se hizo indispensable contar con un profesional que se estableciera de forma permanente. Esta necesidad se vio satisfecha a inicios de 1880 con la

instalación del Doctor Gumersindo Alonso Rodríguez, recibido de la Universidad de Santiago de Compostela, España. Cabe remarcar, en este punto, los intentos por regular la profesión médica desde el Estado y cómo la salud comenzó a convertirse en un problema público. En 1890 se dictó desde la provincia una ley de regulación médica que asignaba a los profesionales titularizados el monopolio de la práctica y en 1899 una reglamentación sobre la propagación de enfermedades infectocontagiosas.³⁴ Sin embargo, las tareas y actividades referidas a la salud recayeron en el campo benéfico-asistencial, hasta principios del siglo XX, cuando, por diversas razones de índole monetarias y organizativas, el Estado comenzó a hacerse con el control y el manejo de las instituciones sanitarias.³⁵

La misma necesidad se planteó al momento de contar con alguien especializado en obras públicas. Desde fines de 1880, los temas aludidos a la planta urbana pasaron a estar a cargo de un ingeniero civil o un agrimensor. Algunos de estos profesionales fueron el ingeniero civil Eduardo de Saint Remy Urban y el agrimensor José Pereyra Esquivel.³⁶ Este asentamiento en la localidad de sujetos capacitados puede percibirse en los censos nacionales. Mientras que en 1869 no se registraron profesionales para la localidad,³⁷ el censo de 1895 consignó un ingeniero (Eduardo de Saint Remy Urban), dos arquitectos (Rafael y José Palazzo) y un agrimensor (José Pereyra Esquivel).³⁸ Este requerimiento sucede en un momento en el cual comienza un crecimiento poblacional, que se va a manifestar en la ampliación de la planta urbana. Los nuevos loteos dieron paso a la creación de barrios como Banda Norte (separado de la zona central por el río) y Pueblo Almada ubicado hacia el este. La cartografía de la época permite visualizar un centro consolidado ediliciamente y la fragmentación de terrenos hacia el este y norte, dando paso a los barrios mencionados más arriba, mientras que dicha fragmentación fue menor hacia el sur.³⁹

Este modelo inicial, denominado como protoburocrático, debido a que no se contaban con puestos y estructuras definidas, posibilitó ver cuáles eran los problemas sociales que el Estado municipal tomó a su cargo, aunque de manera precaria. En este punto,

34 Suárez y Carbonetti, 2012.

35 Carini, 2011.

36 AHMRC DE 1890. "Nombramiento de Eduardo de Saint Remy Urban como ingeniero" AHMRC HCD. Año 1885. Expte. 11. "Ingeniero Municipal. Mensaje del DE proponiendo para Ingeniero municipal al Sr. Pereyra Esquivel."

37 Primer Censo Nacional de la República Argentina. Año 1869. INDEC

38 Segundo Censo Nacional de la República Argentina. Año 1895. INDEC

39 Carbonari y Carbonari, 2016; Basconzuelo, 2007.

cabe destacar el asentamiento y la presencia de uno o más profesionales que van a hacerse cargo de los asuntos o problemáticas a tratar, lo que permite pensar que quizás no existían demasiados requisitos o exigencias en el reclutamiento por parte de este Estado, más que el de desempeñar la profesión. No obstante, resulta interesante observar cómo determinados asuntos, como la ciudad y la salud, pasan a convertirse en un problema público que el Estado debe controlar y regular.

Segunda etapa: la definición de las oficinas y los puestos

Esa primera configuración del Estado municipal iría complejizándose a lo largo de los siguientes años, designada como etapa burocrática, en la medida que comienzan a definirse las áreas y sus cargos. En este punto, debe recordarse –como sostiene Oszlak– la burocracia es el resultado de las políticas estatales y está determinada por la naturaleza y los contenidos de las políticas públicas que implementa. Su creación no es el resultado de una racionalidad, por el contrario, sigue un patrón sinuoso, errático y contradictorio y su surgimiento está relacionado con la formación de los Estados modernos.⁴⁰ Esto se debe a que el Estado precisó de una estructura burocrática a medida que monopolizó diversos poderes, o lo que Bourdieu denomina *capital*.⁴¹ Así, en la medida que el Estado incorporó nuevos asuntos o problemáticas a tratar, su estructura se expandió.

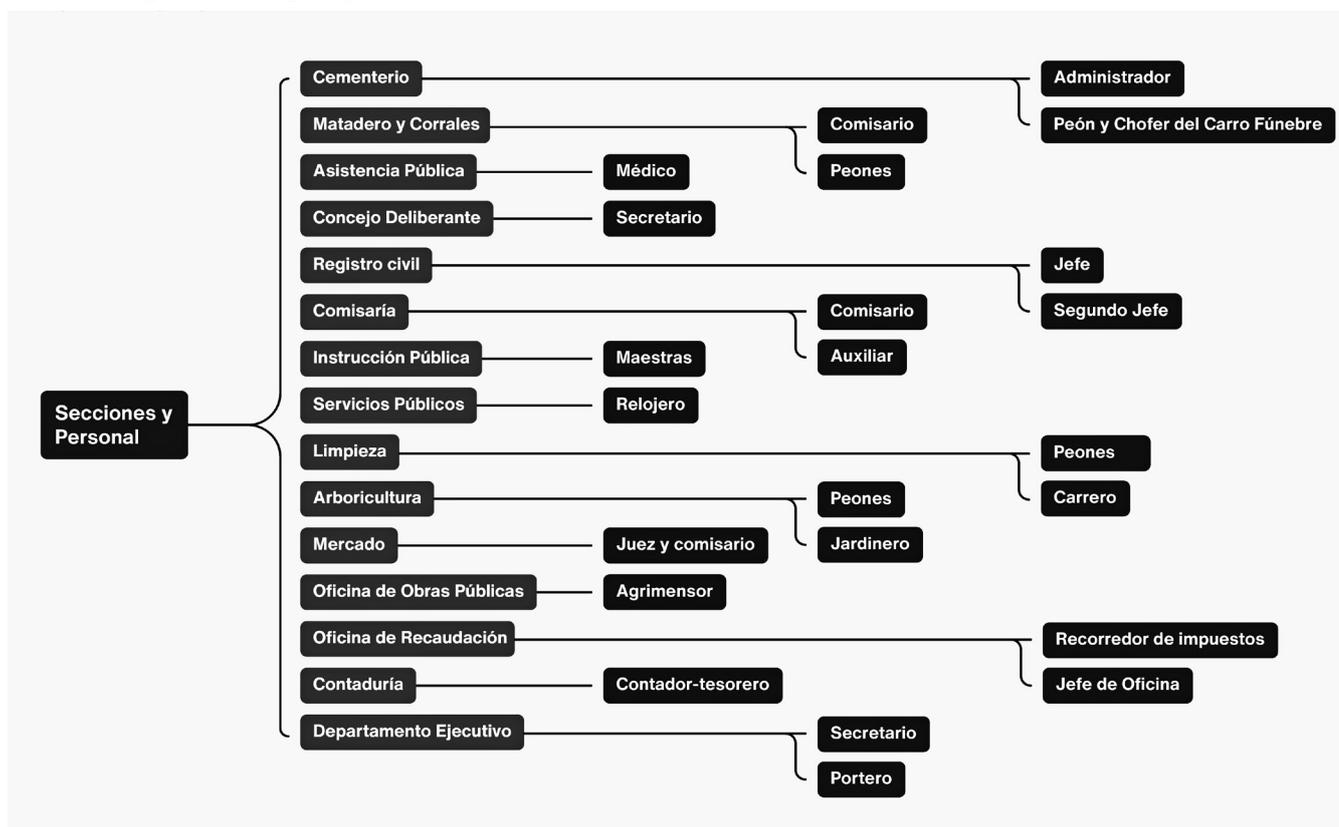
Esta estructuración e incorporación de nuevos asuntos logra visualizarse en el segundo organigrama (figura 2), dado que, para 1900, la conformación burocrática alcanza una mayor complejidad al disponerse, ya no solo de puestos, sino de áreas diferenciadas. Si bien estas esferas continúan siendo ocupadas por un solo empleado, comienza una incipiente conformación de los campos siguiendo la definición de problemáticas sociales. Se encuentra, en ese caso, un sector destinado a la Asistencia Pública, a cargo de un médico; un área de Contaduría, ocupada por un contador; una Oficina de Obras Públicas, dirigida por un ingeniero o agrimensor; y una de Recaudación, en el cual se ubica al jefe de oficina y un recorredor de impuestos. Cabe destacar, además, que dichos campos no refieren únicamente a las esferas profesionales, sino también a problemáticas propias de la ciudad, como el matadero y corrales –conformado por un comisario y peones–; un sector de limpieza, a cargo de un carrero y demás trabajadores; el mercado, en el cual se halla al juez y al comisario; una sección de servicios públicos, que cuenta con un relojero; y, por último, una esfera destinada a arboricul-

40 Oszlak, 2006.

41 Bourdieu, 1993.

tura, que incluía al jardinero y jornaleros. Además de lo mencionado, el Estado municipal también respondía por la seguridad y la instrucción pública. En lo que respecta al primero, contaba con un comisario y auxiliares y, en el segundo, con las maestras encargadas de la educación.

Figura 2. Organigrama de la conformación de la burocracia municipal en 1900

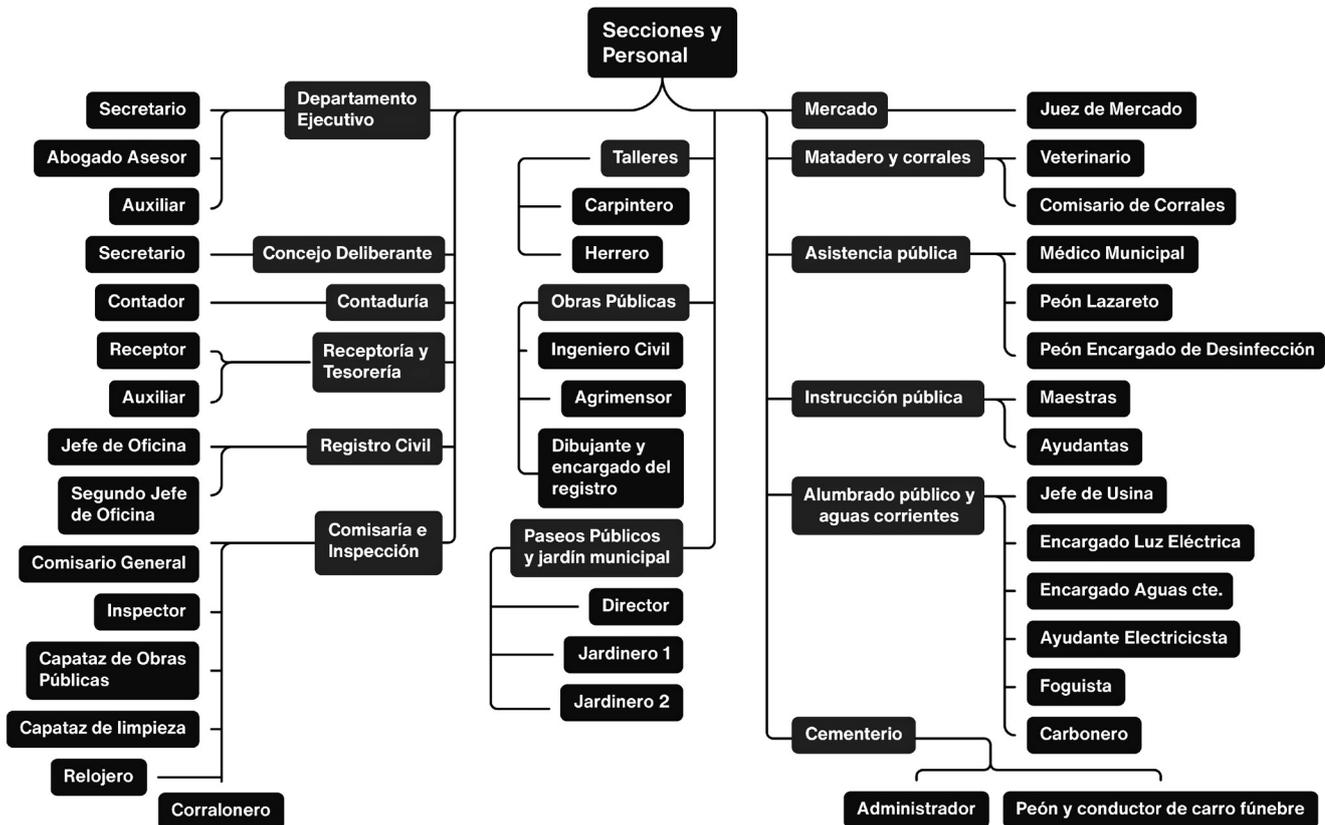


Fuente: A.H.M.R.C. H.C.D. Año 1900. Expte 27. “Presupuesto general de gastos. Proyecto del D.E. para el presupuesto de 1901.

Esta condición, caracterizada en general por la presencia de un sujeto para cada uno de los asuntos a tratar, comenzó a modificarse para la segunda década del siglo XX. En la organización institucional de 1911 puede notarse que la gran mayoría de las áreas, con excepción de contaduría y el mercado, incorporaron más de un agente (figura 3). La Asistencia Pública sumó –además del médico– un peón en el Lazareto y un peón encargado de desinfección, mientras que el matadero –que anteriormente poseía solo un comisario y peones– incorporó un veterinario. Al mismo tiempo, se unificaron las áreas de Comisaría y Servicios Públicos en una sección denominada Comisaría e Inspección, que contaba con un comisario general, un inspector, un capataz de obras públicas y otro de limpieza, un relojero y un corralonero. Además, se crearon dos nuevos campos: por un lado, el de Alumbrado Público y Aguas Co-

rrientes, que contaba con seis empleados (jefe de usina, encargado de la luz eléctrica, encargado de aguas, ayudante electricista, foguista, carbonero) y, por el otro, el de Parques y Paseos Públicos –anteriormente denominado arboricultura–, que dispuso de un director y dos jardineros.

Figura 3. Organigrama de la burocracia municipal en 1911



Fuente: A.H.M.R.C. H.C.D. Expediente 30. Año 1911. “Cálculo de recursos y gastos para el año 1912.”

No obstante, esta incorporación de personal nuevo no se realizó al azar, por el contrario, procuró una suerte de profesionalización de áreas que anteriormente no contaban con sujetos titulados, y jerarquizó los cargos en algunos de los campos, como lo fue el caso de Obras Públicas. El primero de los casos –la incorporación de nuevos profesionales– puede observarse en la esfera de Parques y Paseos Públicos. En diciembre de 1911, frente a la expropiación de los terrenos destinados al Parque Centenario y la preocupación por el embellecimiento de la ciudad, el Departamento Ejecutivo, en acuerdo con el Concejo Deliberante, crearon el cargo de director de parques y paseos.⁴²

42 El Parque Centenario fue una propuesta presentada a comienzos del siglo XX y proyectada en la década de 1920 que tuvo como finalidad la creación de un espacio verde en los terrenos com-

La ordenanza aludía a la necesidad de contar con una persona con conocimientos técnicos en agronomía y floricultura para dirigir los trabajos de formación y conservación de los paseos públicos.⁴³

“La construcción del Parque Centenario, a que deberá darse principio inmediatamente, como así mismo la formación de la nueva plaza pública en el terreno recientemente adquirido al efecto, requieren el nombramiento de una persona que posea conocimiento técnico en agronomía, floricultura, etc. Tanto para dirigir los trabajos de formación de esos paseos, cuanto para efectuar su conservación y a la de las otras dos plazas existentes, jardines, etc. Por lo tanto, pido al HCD la creación del cargo de director de plazas y paseos que sería ocupado por una persona que posea las condiciones de competencia necesarias.”⁴⁴

En lo que respecta a la jerarquización de los cargos, puede advertirse en el organigrama la presencia de un jefe o profesional encargado del área, por ejemplo, un veterinario para el Matadero, un director para Paseos Públicos, un jefe de usina para Alumbrado y Aguas Corrientes, entre otros. Se constata, para el caso de la Oficina de Obras Públicas, que el ordenamiento de sus puestos se realizó por medio de una ordenanza. En junio de 1911, por un proyecto presentado por el Departamento Ejecutivo, se reorganizó la oficina bajo el nombre de Oficina de Obras Públicas y Catastro. La ordenanza instituyó una serie de puestos entre los que figuraba, en primer lugar, el cargo de jefe, que debía ser ocupado por un ingeniero civil diplomado; en un segundo orden, un agrimensor público; y, por último, un encargado del registro escrito.⁴⁵ Cabe mencionar que no solo se establecieron los puestos jerarquizados, sino que además se delimitaron las actividades y funciones que la Oficina de Obras Públicas debía realizar.

Como consecuencia de lo anterior, se advierte, para 1911, un proceso de demarcación y jerarquización de los cargos dentro del aparato burocrático, puesto que las di-

prendidos entre el Boulevard Centenario y el Boulevard Circunvalación (En la actualidad nombradas como Av. Int. Dr. Jaime Gil y Av. Guillermo Marconi) (Maza, 2022).

43 HCD. Año 1911. Expte. 18. “Director de plazas y paseos: mensaje y proyecto de acuerdo con el DE. sobre creación de dicho puesto.”

44 HCD. Año 1911. Expte. 18. “Director de plazas y paseos: mensaje y proyecto de acuerdo con el DE. sobre creación de dicho puesto.”

45 AHMRC HCD. Año 1911. Expte. 40. “Oficina de Obras Públicas: Mensaje y proyecto de ordenanza del DE. sobre su reorganización.”

ferentes áreas quedaron bajo responsabilidad de un director o jefe que debía poseer, en algunos casos, ciertas cualificaciones entre las que se contaba el título habilitante. Logra observarse que, en contraposición a lo que ocurría en décadas anteriores –cuando los asuntos relacionados a obras públicas podían recaer en un ingeniero o agrimensor–, la ordenanza de 1911 para la Oficina de Obras Públicas determinó que el cargo de jefe solo podía ser ocupado por quien ostentara el título de ingeniero civil, mientras que el puesto de agrimensor ocupaba un rango menor. Los mismos requisitos fueron solicitados para los asuntos referidos a parques y paseos.

Este proceso de crecimiento, jerarquización y profesionalización permite pensar que la constitución del Estado municipal fue un proceso que comenzó a finales del siglo XIX y se intensificó a principios del XX, de acuerdo al crecimiento y la relevancia que iba tomando Río Cuarto como centro urbano de importancia regional, que para 1914 contaba con un poco más de 20.000 habitantes según el censo municipal.⁴⁶ Las áreas y el personal dan cuenta, por un lado, de la importancia que van tomando algunas oficinas –como Obras Públicas, Paseo y Asistencia Pública–, que se fueron profesionalizando; y, por el otro, de un Estado que continúa ocupándose de cuestiones propias de la vida social, al hacerse cargo de asuntos como el mercado, los talleres de reparación, la instrucción pública o el cementerio.

Sin embargo, y a pesar de las nuevas disposiciones, estas estructuras no lograron mantenerse durante los años siguientes, sufrieron algunas modificaciones e intervenciones en lo que a los puestos refiere. Estas alteraciones pueden ser entendidas como el resultado de la política pública que se implementa. Política que está determinada, no solo por las posiciones tomadas por la burocracia, sino también por las instituciones gubernamentales, dado que cada nuevo régimen de gobierno intenta alterar las agencias burocráticas para adaptarlas a su proyecto político.⁴⁷

Este punto permite adentrarnos en una cuestión que ha sido de gran interés y discusión: la relación entre burocracia y política. A comienzos del siglo XX, Weber afirmaba que la separación entre estas esferas era indispensable si se pretendía asegurar la neutralidad de la burocracia.⁴⁸ Sin embargo, en la actualidad se entiende que ambos campos son indisociables, en la medida en que la burocracia no es neutral y, en ocasiones, es la política la que interviene para modificar y amoldar las estructuras según

46 Basconzuelo, 2007.

47 Oszlak, 2006.

48 Weber, 2002/1922.

proyectos e intereses partidarios.⁴⁹ Esta situación puede ejemplificarse con un suceso que tiene lugar a mediados de 1910, cuando las instituciones y áreas burocráticas son intervenidas. A fines de 1916, diversos incidentes políticos entre el Poder Ejecutivo (PE) y el Honorable Concejo Deliberante (HCD) llevaron a la renuncia del entonces intendente Antonio Ferrer y a la intervención del Municipio por parte del PE provincial. Desde entonces, se designó a una Comisión Administradora conformada por reconocidos comerciantes de la ciudad como Juan Luis Daguerre, Tiburcio Luque, Fortunato Remedi, Vicente Jorba y Damián Blanch.⁵⁰ En el informe de julio de 1917 que la Comisión elevó al HCD se expresaba la “desorganización” y “abandono general” que presentaba la institución, en especial las oficinas municipales, las cuentas impagas a proveedores, la existencia de documentos protestados y vencidos a lo que se agregaba la falta de fondos para hacer frente a los compromisos. Como consecuencia, la Comisión se había visto dispuesta a una reorganización, especialmente de las dependencias, que implicaron una disminución del personal.

“Frente a este estado de cosas inició la Comisión su labor administrativa, siendo su primera preocupación la reorganización de oficinas, dependencias y servicios público, haciéndose levantar al efecto, por cada oficina, su inventario respectivo y por acuerdo, pidiéndose la presentación de su renuncia a los Jefes de Reparticiones, declarando a la vez en Comisión al resto del personal administrativo, aceptándose luego algunas de esas renunciaciones ya por razones de economía, ya por de mejor servicio, removiéndose otros empleados subalternos por esta misma causa y declarando vacante otros puestos que no se consideraron necesarios llenar, tratándose además de introducir en la administración, todo el mayor número posible de economías sin por ello descuidar la atención de los servicios a su cargo.”⁵¹

La Comisión daba cuenta de lo que se había realizado en cada oficina, aludiendo que en el caso de Contaduría se había enviado un contador provincial para evaluar las rentas municipales, puesto que se demostraba –en palabras de la comisión– una situación “absolutamente irregular”. En el caso de Obras Públicas, se procedió al pedido

49 Oszlak, 2006.

50 Mayol Laferrere, 1993.

51 AHMRC. HCD. Expte. 2. Año 1917. “Comisión administradora municipal. Mensaje dando cuenta de su administración e inversión de la renta municipal”.

de renuncia del jefe y el auxiliar escribiente, alegando la falta de obras que exigieran sus servicios y la paralización de la acción particular.⁵² Si bien se llamó a elecciones a fines de 1917, el gobernador Julio Borda decidió intervenir por segunda vez la municipalidad a raíz de nuevos incidentes políticos. Esta situación irregular terminó a mediados de 1918, con el llamado a elecciones, y el triunfo de Juan Luis Daguerre, perteneciente al Comité de Comercio.⁵³ De todos modos, lo que parece necesario destacar es la injerencia que esta primera Comisión Administradora tuvo dentro del aparato burocrático, modificando las estructuras, los recursos y el personal a cargo. A raíz de esta situación, se intentó –años más tarde, a partir del dictado de ordenanzas municipales– asegurar y regular dichas estructuras con el fin de evitar modificaciones por parte de gobiernos de turno.

A mediados de la década de 1920 se procuró implementar normas para el acceso al empleo público, su estabilidad, ascenso, así como también la regulación de los comportamientos y la separación de la política. Durante los años de 1926 y 1927 fueron remitidas al Concejo Deliberante dos iniciativas que se presentan a continuación. En 1926, una propuesta por parte de los concejales Cabral y Bermúdez –pertenecientes a la Unión Cívica Radical– intentó reglamentar las condiciones y las normas para ser empleado u obrero municipal. Entre los requisitos estipulados, se establecía que para ser empleado u obrero era necesario, en primer lugar, ser argentino mayor de dieciocho años de edad, saber leer y escribir, tener residencia inmediata en el distrito al momento de su nombramiento y estar empadronado en los registros nacional, provincial y municipal. En segundo lugar, se determinaba que, en caso de no reunir los requisitos anteriores por ser extranjero, se debía ser al menos mayor de dieciocho años, saber leer y escribir en el idioma nacional y tener por lo menos dos años de residencia inmediata. Los concejales indicaban la importancia de que quienes desempeñaran puestos en la comuna tuvieran la calidad de elector, para su mayor vinculación con la misma.⁵⁴ En otro punto, los concejales también expresaban que quienes ejercieran

52 AHMRC HCD. Expte. 2. Año 1917. “Comisión administradora municipal. Mensaje dando cuenta de su administración e inversión de la renta municipal.”

53 El Comité de Comercio fue una agrupación surgida en 1916 que nucleaba a los principales comerciantes de la localidad. La agrupación se presentó por primera en las elecciones de 1918 llevando como candidato a su presidente Juan Luis Daguerre (Grodsinsky de Tigier, 1989; Armas, 2016).

54 La reforma del régimen de municipalidades que tuvo lugar en la provincia de Córdoba en 1925, en conjunto con la Ley Orgánica Municipal, modificó el padrón electoral, que anteriormente solo recaía en los contribuyentes. Con posterioridad a 1925, dicho padrón se compuso de argentinos (o extranjeros nacionalizados) que supieran leer y escribir y tuvieran al menos un año de residencia en la localidad. Sin embargo, la inscripción en el padrón no era obligatoria, sino que debía solicitarse (Osella, 2020).

“cargos delicados y de importancia”, como el de la Dirección de Obras Públicas, Contaduría, Asesoría o personal docente, tuviesen títulos que acreditaran su idoneidad. El 7 de mayo, el proyecto es aprobado por el Concejo y comunicado al Poder Ejecutivo.⁵⁵

Los intentos de regulación vuelven a plantearse al año siguiente, a partir de un proyecto de ordenanza sobre estabilidad y escalafón para los empleados municipales, con el objetivo de delimitar a la burocracia de los gobiernos de turno.⁵⁶ En dicho proyecto se reconocía la importancia de los trabajadores municipales y se afirmaba que resultaba necesario mejorar las estructuras del empleo público, premiando a los buenos funcionarios con la estabilidad laboral. Se sostenía que los empleados no podían seguir entregados a la “voluntad” de su supervisor o a la suerte del partido vencido. Por el contrario, debían mantenerse ajenos a los “sentimientos políticos” de dichos partidos. Para ello, resultaba necesario reconocer el producto de su trabajo, garantizando la estabilidad de su empleo como medio para asegurar también la estabilidad económica de los suyos.⁵⁷ La ordenanza instituía, en primer lugar, quiénes podrían acceder al empleo público, haciendo foco en la conducta y moralidad de los sujetos, aunque la medición de estos criterios quedaba en manos del intendente. De esta forma se establecía lo siguiente:

“*Art. 1:* Toda persona para entrar al servicio de la Municipalidad requiere:

- a) Gozar de reputación intachable por su conducta y moralidad, debidamente comprobada por el Sr. Intendente.
- b) Acreditar idoneidad para el cargo en la forma que lo determine el DE
- c) No padecer enfermedad contagiosa.”⁵⁸

55 AHMRC. HCD. Expte. 8. Año 1926. “Empleados municipales. Proyecto de ordenanza de los concejales Cabral y Bermúdez.”

56 Este proyecto, aprobado por el intendente Moisés Valentinuzi (1927-1928), surgió a partir de un inconveniente del gobierno anterior de Vicente Mójica (1925-1927), en el cual los empleados municipales, reunidos en la Sociedad Unión Obreros Municipales de Resistencia y Protección Mutua, habían elevado un petitorio al HCD. para un aumento salarial. Mójica incluyó la mejora salarial en el presupuesto del año siguiente, pero, para equilibrar las cuentas, dispuso un aumento de los impuestos que llevó a los vecinos de la ciudad (incluidos los propios trabajadores municipales) a reclamar por la derogación de la ordenanza (Mayol Laferrere, 1993). Esta situación trajo como consecuencia la renuncia de Mójica para lo que fue su segunda intendencia.

57 AHMRC HCD. Expte. 5. Año 1927. “Proyecto de ordenanza sobre estabilidad y escalafón de empleados municipales. Concejal Lucero”.

58 AHMRC HCD. Expte. 5. Año 1927. “Proyecto de ordenanza sobre estabilidad y escalafón de

En segundo lugar, fijaba la estabilidad de los empleados no solo económica sino también dentro del área en el cual habían sido admitidos.

“Art. 2: Todo empleado desde el día de su nombramiento, queda comprendido en las prescripciones de la siguiente ordenanza, a saber:

a) No podrá ser removido de su puesto, ni suspendido ni trasladado de las oficinas en que presta sus servicios, sin en virtud de causa debidamente justificada de acuerdo a la presente ordenanza.

b) Tampoco podrá ser rebajado de categoría, ni obligado a percibir un sueldo menor que el asignado para el cargo que desempeña, de acuerdo a las ordenanzas en vigor, ni sufrir multas, de acuerdo a las causas ya expresadas.”⁵⁹

En una tercera instancia, se establecían aquellos aspectos que limitaban el acceso a dicha estabilidad y las sanciones en caso de incumplimientos. Entre los aspectos se menciona la mala conducta en el desempeño de las funciones, las negligencias o incumplimientos dentro de las funciones del cargo, la inhabilidad física o moral y los delitos comunes como la ebriedad o juego. Para estos casos, la ordenanza preveía la instrucción de un sumario, que sería resuelto por el intendente, y cuya decisión podía ser apelada por el empleado ante un tribunal conformado por el presidente del HCD, el concejal de más edad de la minoría y un juez de primera instancia. El fallo, en este último caso, era inapelable.⁶⁰

Seguido de lo anterior, se fijaban las normas para el ascenso de cargos y cómo serían llenadas las vacantes en caso de producirse.

“Art. 5: Las vacantes que se produzcan en la administración, serán llenadas por riguroso ascenso, con excepción de aquellas que requieran para su desempeño, título universitario.

Art. 6: Cuando haya vacante el intendente requerirá de los jefes de repartición la nómina de los empleados inmediatos al puesto va-

empleados municipales. Concejal Lucero”.

59 AHMRC HCD. Expte 5. Año 1927. “Proyecto de ordenanza sobre estabilidad y escalafón de empleados municipales. Concejal Lucero”.

60 AHMRC HCD. Expte 5. Año 1927. “Proyecto de ordenanza sobre estabilidad y escalafón de empleados municipales. Concejal Lucero”.

cante con un informe sobre antigüedad del mismo, idoneidad y conducta, de acuerdo al libro que deben llevar al efecto cada oficina.

Art. 7: La intendencia llevará un libro de empleados y obreros, en el que estarán consignados los nombres de cada uno, fecha de ingreso a la Repartición, fechas en que recibieron ascensos, licencias concedidas y sus causas, las faltas en que hubieran incurrido.”⁶¹

En cuarto lugar, se establecían las licencias por caso de enfermedad o servicio militar y, por último, la disociación de la política. En los artículos 11 y 12 se definió que los empleados no podían tomar parte activa en política ni realizar propaganda por partidos políticos. En caso de renunciar al cargo para dedicarse a campañas, no se podría reingresar a la repartición sino después de un año desde la renuncia y siempre que existiese una vacante.⁶²

Esta normativa tenía como intención asegurar, por lo tanto, la desvinculación de la burocracia respecto de los intereses políticos, que –según lo expresado en su fundamentación– los mismos debían bregar por las necesidades sociales. Este punto coincide con la concepción weberiana de la burocracia, que proponía desligar esta última de la política. Para Weber, las burocracias modernas operaban a partir de cinco modos específicos: la organización en sectores, la aplicación del principio de jerarquía de los cargos, la utilización de documentos escritos, la preparación experta de quienes ocupan dichos cargos y la obligación hacia deberes impersonales que le demandaban sus puestos.⁶³ Las ordenanzas mencionadas intentaron implementar este formato más “objetivo” de la burocracia en un intento por terminar quizás con la intromisión por parte de los gobiernos y la existencia de clientelismo político. Pero también resulta necesario destacar que, como sostiene Bourdieu, las burocracias en los Estados modernos surgen y se definen a partir de la explicitación cada vez más específica de funciones y reglas de comportamiento.⁶⁴ En ese sentido, las ordenanzas también pueden ser tomadas como una expresión de la complejidad que van tomando las instituciones burocráticas.

Como puede observarse, a lo largo de los años que van desde el último cuarto del siglo XIX a inicios del siglo XX, se intentó en el ámbito municipal de Río Cuarto conformar

61 AHMRC HCD. Expte 5. Año 1927. “Proyecto de ordenanza sobre estabilidad y escalafón de empleados municipales. Concejal Lucero”.

62 AHMRC HCD. Expte 5. Año 1927. “Proyecto de ordenanza sobre estabilidad y escalafón de empleados municipales. Concejal Lucero”.

63 Weber, 2002/1922.

64 Bourdieu, 2014.

una burocracia que reuniera estas características (idoneidad del personal, jerarquía, estabilidad, organización y disociación de la política). En lo que respecta a la separación entre burocracia y política, se ha sostenido que esto no sería posible, en tanto que la configuración burocrática también es un producto histórico, relacionado con el contexto político y social que enmarca su actividad. Estas modificaciones se plasmaron en cada gobierno municipal, donde la disminución o aumento del personal y el presupuesto destinado a cada área fue mutando en cada gestión. No obstante, es claro –según lo expresado en el documento– determinar y mantener dicha escisión, entendida como algo positivo que aseguraba la neutralidad y la estabilidad de los empleados municipales, al no tener que depender de decisiones arbitrarias. De todos modos, es necesario tener en cuenta que, en la mayoría de los casos, las burocracias se convierten en escenarios donde se resuelven las disputas, mientras que, en otros, son las mismas agencias las que toman posiciones, forman alianzas y desarrollan estrategias para obtener recursos y ponerlos en acción.⁶⁵

El incremento del personal y un mayor grado de diferenciación estructural

A partir de lo mencionado anteriormente, y continuando con el análisis del proceso de burocratización, en el año 1929 se pone de manifiesto un mayor grado de diferenciación estructural, aumentado la independencia de cada una de las áreas y contando cada una con un mayor número de cargos jerarquizados. Esto puede observarse en el organigrama de la figura 4, donde se presentan algunos quiebres con respecto a 1911. Se retoma en este punto lo señalado por Oszlak, en cuanto a que la diferenciación estructural refiere a las jerarquías, el grado de especialización dentro de la división y el grado de interdependencia entre las unidades.⁶⁶ Cuanto mayor sean estos tres niveles, mayor será la complejidad de la administración. Por lo que, si bien estos aspectos habían comenzado en la etapa anterior, vemos aquí una mayor profundización de cada uno. Por tal motivo, las áreas que anteriormente figuraban juntas, en 1929 aparecen desvinculadas. Receptoría se separa de Tesorería y aparece la figura del receptor, junto con la presencia de dos auxiliares, mientras que Tesorería contó con las figuras del tesorero y un auxiliar. Un segundo ejemplo es la escisión de Alumbrado Público y Aguas Corrientes: la primera área contaba con un electricista, un oficial electricista y algunos ayudantes; la segunda, con un encargado de bombas, un plomero y un foguista.

Asimismo, se pone de relieve el aumento en el número de empleados que ocupan una categoría menor al director, y que aparecen delimitados y jerarquizados unos de

65 Oszlak, 2006.

66 Oszlak, 2006.

otros. A modo de ilustración, puede observarse que el Departamento Ejecutivo –además del secretario– incorporó un subsecretario, lo mismo que Contaduría, que sumó un subcontador. En cuanto a la Asistencia pública, puede percibirse, en primer lugar, la figura de un médico director, seguido de un médico y un químico-farmacéutico, un practicante, dos enfermeros y dos choferes. Por supuesto, esto sin contar el personal a cargo de la Maternidad que figuraba en una sección separada al de la Asistencia. Destaca también el aumento del personal en las áreas de limpieza, riego y barrido, así como cobranza.

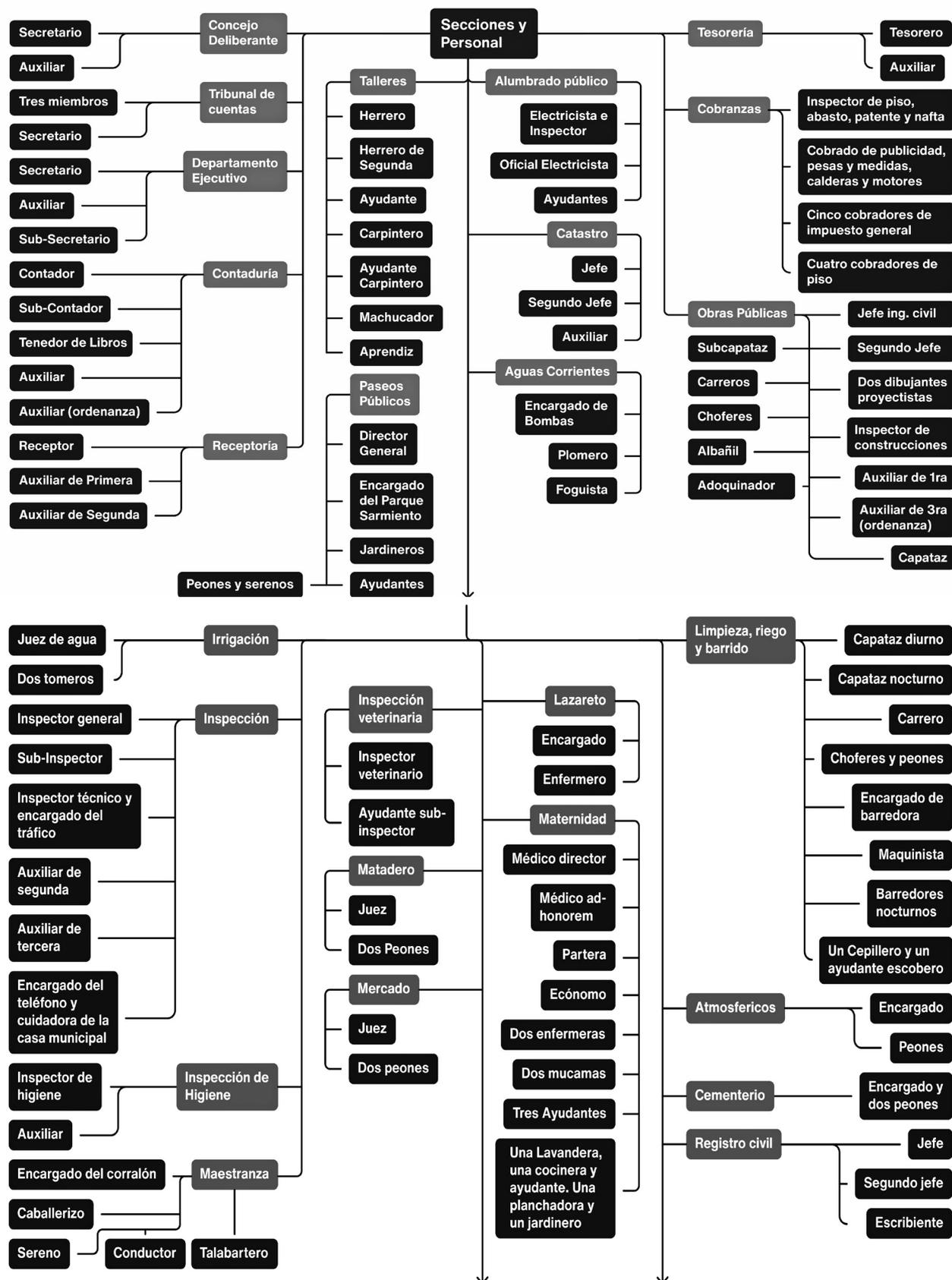
Esta última sección adquiere especial relevancia en vista del papel que comienza a jugar la recaudación. Si para el caso de este último, existía en 1900 un recorridor de impuestos, para 1929 incluyó: un cobrador de publicidad, pesas y medidas, calderas y motores; cinco cobradores de impuestos generales y cuatro cobradores de piso. Aunque aquí no se pretende trabajar la cuestión presupuestaria, no se puede dejar de mencionar que para dichos años los mayores recursos provenían de los impuestos generales,⁶⁷ lo que permite entender la extensión de la burocracia referida a estos asuntos. Por su parte, la sección de Obras Públicas se disoció de Catastro, pero, aun así, fue el sector que más personal incorporó y ello quizás en relación a la gestión política de Vicente Mójica⁶⁸ sobre la obra pública, visto que, durante ese año, el intendente electo continuó con sus iniciativas anteriores en referencia a la modernización de la ciudad y propuso su plan de urbanismo para 1929.⁶⁹

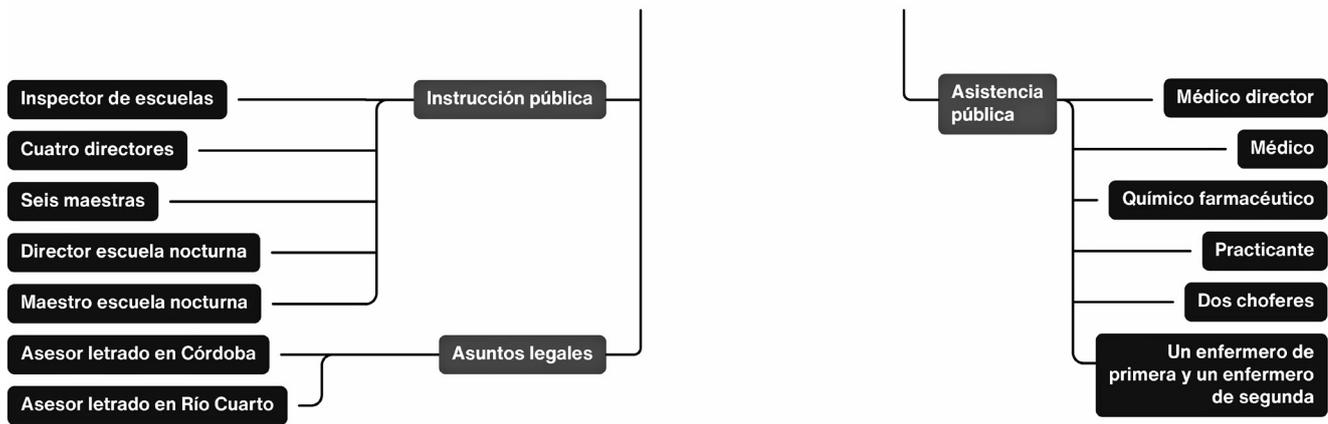
67 Los impuestos generales incluían los servicios de alumbrado, limpieza, riego y barrido y eran percibidos en una misma boleta, efectuándose su cobro mensualmente. Para su pago existía una clasificación según los rubros en el cual según la ubicación abonaban una tarifa específica (Digesto municipal, 1915).

68 En 1904 Vicente Mójica aparece conformando las listas del partido local “Unión Popular”, más tarde llamado “Partido Democrático Popular” y hacia 1915 comienza a actuar dentro del Partido Radical. Mójica ocupó la primera intendencia de la ciudad en el periodo 1922-1925, siendo reelegido en 1925, aunque un conflicto de orden legal le impidió terminar su mandato, renunciando en 1927 (Grodsinsky de Tigier, 1989).

69 Vicente Mójica había presentado como propuesta electoral un plan de urbanización que abarcaría la construcción del palacio municipal, nuevos mercados, una asistencia pública y un matadero. Este plan resultaba la continuación de las actividades realizadas en sus gestiones anteriores (Grodsinsky de Tigier, 1989).

Figura 4. Organigrama de la conformación de la burocracia municipal 1929





Fuente: A.H.M.R.C. H.C.D. Expediente 25. Año 1929. Presupuesto para el año 1930

Puede observarse, por lo tanto, que para 1929 la estructura burocrática queda conformada por un total de veintinueve áreas, cada una con un personal de entre dos y trece empleados. Entre las áreas se encontraba una sección que incluía a empleados del Concejo Deliberante y otra del Poder Ejecutivo. Tres áreas contables denominadas Tribunal de cuentas, Contaduría y Cobranza. Una sección de Receptoría y una segunda de Tesorería, al igual que sectores de Talleres, Paseos Públicos, Alumbrado Público, Aguas Corrientes, Catastro y Obras Públicas. A su vez, se contaban con campos dedicados a la salud y divididos según la institución como el Lazareto, la Maternidad y la Asistencia Pública. Se sumaban también las áreas destinadas a higiene, como la sección de Atmosféricos, Limpieza (incluidos el riego y el barrido), Maestranza, Higiene en general, Inspección, Inspección veterinaria y los campos de Matadero, Irrigación y Mercado. Por último, se hallaban las ramas de Cementerio, Registro Civil, Asuntos Legales y, por supuesto, la Instrucción Pública. Como se mencionó anteriormente, puede percibirse un mayor grado de diferenciación estructural entre los departamentos y oficinas, pero también entre el personal que trabajaba en cada una de ellas al encontrarse puestos de manera más jerarquizada.

Lo presentado hasta el momento permite ver la complejidad que alcanzó el aparato burocrático a lo largo de las décadas aquí trabajadas. Complejidad que no solo se manifestó en el aumento de las áreas y del personal –como en el caso de la Asistencia o la Oficina de Obras Públicas, las cuales pasaron de contar solo con un médico o ingeniero a un departamento conformado por un personal de seis a ocho empleados– sino también en las medidas de regulación y delimitación que se tomaron durante estos años. Si para finales de 1800 solo existían una serie de puestos que rodeaban la intendencia –que pueden denominarse como protoburocracia–, para comienzos de 1900 estas estructuras estatales comienzan a tomar forma, lo que permite pensar en una

segunda etapa, denominada como estrictamente burocrática. La delimitación de las áreas demarcó los asuntos llevados a cabo por cada oficina, que para 1911 ya contaba con más de un empleado cada una. Este proceso se complejiza años después, no solo porque se agregan nuevos campos y se modifican otros, sino también porque se jerarquizan los cargos dentro de cada uno de los departamentos. Situación que, para 1929, se traduciría en la duplicación del número de áreas y de personal. Fue quizás este incremento de la burocracia estatal lo que llevó, a mediados de 1920, a establecer normas y requisitos para el ingreso y permanencia dentro del Estado municipal.

Consideraciones finales

Como se expresó en los apartados anteriores, durante la segunda mitad del siglo XIX comienza un proceso de conformación del Estado nacional que derivó en sucesivas modificaciones en la constitución provincial, las cuales alteraron la vida política de la localidad. Sin embargo, dichos cambios permitieron el manejo por parte de la municipalidad de diversos asuntos que con anterioridad estaban bajo jurisdicción de la provincia, ofreciendo de esta manera mayor autonomía en las decisiones políticas. Esto permitió, más tarde, la conformación de una pequeña burocracia dispuestas a responder a problemáticas comunes de la sociedad.

En ese sentido, el objetivo de este trabajo fue exponer la conformación de la burocracia municipal, haciendo hincapié en su proceso de construcción. Para ello fue necesario determinar el crecimiento en número y complejidad del aparato burocrático, puesto que, en comparación al siglo XIX, las oficinas y su personal aumentaron a lo largo de los primeros años del siglo XX. En este punto, se estableció una primera etapa denominada protoburocrática, a partir de la existencia de un número de puestos que giraban alrededor de la intendencia. Si bien se destaca que algunos de estos cargos estaban profesionalizados –como la figura del médico o del ingeniero civil–, la característica general era la inexistencia de áreas que tuvieran posiciones jerarquizadas y actividades establecidas.

Para alcanzar estos niveles de organización, fue necesario esperar hasta los inicios del siglo XX cuando, de alguna manera, el PE y el HCD –por medio de ordenanzas– iniciaron la construcción de un aparato burocrático relevante y significativo. Para 1900 comenzaron a definirse las áreas y las oficinas que continuaron estando a cargo de un sujeto, en algunos casos profesionales. Seguido de ello, en 1911 se advierte la incorporación de personal para cada uno de los departamentos, a lo que debe agregarse la profesionalización de áreas que anteriormente no contaban con sujetos titulados, así como la jerarquización de los cargos. Este armado de la administración pública fue

acompañado por ordenanzas que buscaron regular el acceso al empleo público, estableciendo normas para la contratación, la estabilidad y las sanciones, así como también la separación entre burocracia y política, a raíz de algunos incidentes políticos que sufrió el gobierno local durante aquellos años. Estas disposiciones, en un contexto de crecimiento urbanístico y poblacional de la ciudad, complejizaron el esquema burocrático puesto que, para 1929, se advierte un aumento del personal y una mayor diferenciación estructural, al poseer más y nuevas áreas.

Fecha de recepción: 6 de noviembre de 2024

Fecha de aprobación: 3 de abril de 2025

Bibliografía

Armas, C. (2016). *De los negocios al gobierno municipal: comercios, familias y política en Río Cuarto (1870-1922)*. (Trabajo Final de Licenciatura en Historia. Inédito). Universidad Nacional de Río Cuarto, Río Cuarto, Argentina.

Basconzuelo, C. (2007). De la práctica peticionaria a la asociación fomentista. Los inicios del vecinalismo en Río Cuarto. *XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia*. Departamento de Historia. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Tucumán, San Miguel de Tucumán. Recuperado en <https://www.aacademica.org/000-108/943>

Billorou, M. J. (2017). Maestros e inspectores en los Territorios Nacionales. Una burocracia sin escritorios (1900-1950). En DI LISCIA, M. S. y SOPRANO, G. (eds.). *Burocracias estatales. Problemas, enfoques y estudios de caso en la Argentina (entre fines del siglo XIX y XX)*. Rosario: Protohistoria ediciones.

Bohoslavsky, E. y Soprano G. (2010). *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)*. Buenos Aires: Prometeo

Bourdieu, P. (1993). Espíritus de Estado. Génesis y estructura del campo burocrático. *Revista Sociedad*.

Bourdieu, P. (2014). *Sobre el Estado. Cursos en el Collège de France (1989-1992)*. Barcelona: Anagrama.

Canedo, M. y Pyke, L. I. (2020). Presentación del Dossier. La implementación de municipalidades en provincias y territorios nacionales argentinos. Pugnas de intereses y potestades entre gobiernos (1850-1930). *Historia Regional*, (42), 1-6. Recuperado en: <https://historiaregional.org/ojs/index.php/historiaregional/article/view/390>

Canedo, M. (2020). Municipalidades en “todo el territorio”. Desafíos en la conformación del Estado de Buenos Aires. *Historia Regional*, (42), 1-16. <http://historiaregional.org/ojs/index.php/historiaregional/index>

Caravaca, J. y Plotkin, M. (2007). Crisis, ciencias sociales y elites estatales: la Constitución del campo de los economistas estatales en Argentina (1910-1935). *Revista Desarrollo Económico*. 187 (47), 401-428.

Carbonari, M. R. y Carbonari T. M. (2016). Conformación de la estructura urbana de la ciudad de Río Cuarto. Aportes para su estudio desde la historia. *Revista Cuarto Río*, 13.

Carbonari, M. R. y Miskovski, S. A. (2019). De la disolución del Cabildo a la constitución de la Municipalidad. La villa en la ciudad-provincia de Córdoba. En: Carbonari, M. R. y Carini G. (comps.). *Río Cuarto y su región en clave histórica. Huellas, fragmentos y tensiones con los macro-relatos (1786-1955)*, Río Cuarto: Unirío Editora.

Carini, G. (2011). *De la privatización de lo público a la publicitación de lo privado: la Sociedad de Beneficencia de Río Cuarto y las transiciones a un protoestado social*. (Trabajo Final de Licenciatura en Historia. Inédito). Universidad Nacional de Río Cuarto, Río Cuarto, Argentina.

Cornelis, S. M. (2017). Administrar La Pampa: normativas, oficinas y personal de las agencias estatales (1884-1955). En Di Liscia, M. S. y Soprano, G. (eds.). *Burocracias estatales. Problemas, enfoques y estudios de caso en la Argentina (entre fines del siglo XIX y XX)*. La Pampa: Protohistoria ediciones.

Osella, D. (2020). Debates en torno a la reforma del régimen municipal. Entre la apertura democrática y la restricción. Córdoba, 1923-1925. *Revista Folia Histórica del Nordeste*, 37.

Ferrer, J. (2020). *Digesto Constitucional de la Provincia de Córdoba*. Constituciones y Cultura Constitucional de Córdoba.

Garavaglia, J. C. (2007). *Construir el Estado, inventar la Nación. El Río de la Plata, siglos XVIII y XIX*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.

Garavaglia, J. C., Braddick, M. J. y Lamouroux, C. (2016). *Serve the Power(s), Serve the State: America and Eurasia*. Newcastle: Cambridge Scholars Publishing.

Gonzalez Leandri, R. (2012). Gobernabilidad y autonomía. Dos cuestiones claves para el estudio de las profesiones experta. *En revista Ecuador debate*, (85), 101-110.

Grodsinsky De Tigier, M. (1989). *Vicente Mójica: el último intendente de la generación del '80 (1922-1930)*. (Trabajo Final de Licenciatura en Historia. Inédito) Universidad Nacional de Río Cuarto, Río Cuarto, Argentina.

Hernández, J. L. y Carbonari, M. R. (2012). Río Cuarto: ciudad de intermediación en el capitalismo agropecuario. En Gorenstein, S. y otros (comps.). *Economía urbana y ciudades intermedias. Trayectorias pampeanas y norpatagónicas*. Buenos Aires: CICCUS.

Inda, G. (2021). Itinerarios teóricos sobre burocracia y política: de la tensión weberiana a las soluciones de compromiso. *Desafíos*. 33(2), 1-33. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/8553>

Mayol Laferrere, C. (1993). *Una sociedad en crecimiento. Primeros Intendentes Municipales (1883-1895)*. Fascículo coleccionable del diario Puntal: Historia de Río Cuarto, (1).

Maza, L. (2022). *Pensar una nueva ciudad: Burocracia municipal, transformaciones urbanas y espacios verdes. Río Cuarto a principios del siglo XX*. (Trabajo Final de Licenciatura en Historia. Inédito). Universidad Nacional de Río Cuarto, Río Cuarto, Argentina.

Miskovski, S. (2017). *Vecinos notables de la Villa de la Concepción y sus estrategias de posicionamiento en el poder local y regional. Período pos revolucionario y primeros años de las autonomías provinciales*. (Tesis de Maestría. Inédito). Universidad Nacional de Río Cuarto, Río Cuarto, Argentina.

Nicola Dapelo, L. y Daghero, S. (2019). Modernidad y tradición: transformaciones sociales, políticas y económicas de un espacio fronterizo (1855-1890). En M. R. Carbonari y G. Carini (comp.), *Río Cuarto y su región en clave histórica. Huellas, fragmentos y tensiones con los macro-relatos (1786-1955)* (pp. 68-100). Río Cuarto: Unirío Editora.

Nicola Dapelo, L. (2021). *Elites, facciones y participación política en un entramado regional: alianzas, tensiones y rupturas en el marco de la consolidación de la 'Argentina moderna'. Córdoba (1870-1892)*. (Tesis de Doctorado. Inédito). Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, Argentina.

Ortiz Bergia, M. J. (2022). *La salud como problema provincia. Políticas públicas y Estado subnacional en Córdoba, Argentina (1930-1955)*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

Oszlak, O. (2006). Burocracia Estatal: Política y políticas públicas. *POST Data Revista de Reflexión y Análisis Político*. (11).

Pyke, L. I. y De Los Ríos, E. (2023). Articulaciones políticas y tramas administrativas en disputa entre gobiernos municipales, provinciales y nacionales argentinos a partir de la segunda mitad del siglo XIX: Introducción. *PolHis. Revista Bibliográfica Del Programa Interuniversitario De Historia Política*, (31), 3-15.

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. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, (26), 111-126. Recuperado de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-37272016000100004&lng=es&tlng=es

Parera, C. (2012). *Arquitectura pública: entre la burocracia y la disciplina. Intervención de Nación y Provincia en territorio santafesino durante la larga década del treinta*. (Tesis de Doctorado). Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina.

Raffa, C. y Luis, N. (2022). La acción de Obras Sanitarias de la Nación en Mendoza: infraestructura y saneamiento entre acuerdos y conflictos (1918-1928). *Historia Regional*, (47), 1-16.

Roldan, D. (2011): "La construcción local de funciones y competencias estatales en la Argentina (Rosario, 1886-1952)". En Garavaglia, J. y Contente, C. (edits.), *Configuraciones estatales y sociedades locales. América latina, siglos XIX-XX* (pp. 155-183). Barcelona: Bellaterra.

Soprano, G. (2010). Haciendo inspección. Un análisis del diseño y aplicación de la inspección laboral por los funcionarios del Departamento Nacional del Trabajo (1907-1914). En Bohoslavsky, E. y Soprano G. (eds.). *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)*. Buenos Aires: Prometeo.

Sánchez Román J. A. (2010). El Estado como recaudador: de la Dirección General de Impuestos a los Réditos a la Dirección General Impositiva (1932/1955). En Bohoslavsky, E.; Soprano G. (eds.). *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)*. Buenos Aires: Prometeo.

Suárez, M. A. y Carbonetti, A. (2012). La profesión médica en una ciudad del interior argentino de principios de siglo XX: un médico español en el sur cordobés. *Revista Quipu*, 2(14), 239-266.

Tamagnini, M. y Pérez Zabala, G. (2012). Dinámica territorial y poblacional en el Virreinato del Río de la Plata: indígenas y cristianos en la frontera sur de la gobernación

intendencia de Córdoba del Tucumán, 1779-1804. *Revista Fronteras de la Historia*, 17 (1), 195-225.

Ternavasio, M. (1991). *Municipio y política: un vínculo histórico conflictivo*. (Tesis de Maestría). Buenos Aires: Flacso.

Weber, M. (2002). *Economía y sociedad: esbozo de una sociología comprensiva*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: FCE.