

XII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia, Facultad de Humanidades y Centro Regional Universitario Bariloche. Universidad Nacional del Comahue, San Carlos de Bariloche, 2009.

Ingenieros nacionales, burócratas de la educación y administradores de aduanas: obstáculos en la conformación de la burocracia federal (1862-1880).

Escobar, Nancy Romina.

Cita:

Escobar, Nancy Romina (2009). *Ingenieros nacionales, burócratas de la educación y administradores de aduanas: obstáculos en la conformación de la burocracia federal (1862-1880)*. XII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia, Facultad de Humanidades y Centro Regional Universitario Bariloche. Universidad Nacional del Comahue, San Carlos de Bariloche.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-008/77>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Ingenieros nacionales, burócratas de la educación y administradores de aduanas: obstáculos en la conformación de la burocracia federal (1862-1880)

Nancy Romina Escobar

INTRODUCCIÓN

La construcción del Estado Nacional conllevó la pérdida de una serie de atribuciones, competencias, poderes y privilegios ejercidos por los estados locales y diversas instituciones de la sociedad civil¹. En este proceso de formación los funcionarios nacionales cumplieron un papel esencial, pues eran los encargados de ejecutar las políticas emanadas desde el gobierno central. En este trabajo nos proponemos realizar una primera aproximación al proceso de constitución de una burocracia civil estatal en la Argentina en el marco de la conformación del Estado Nacional durante el periodo 1862-1880. Para ello tomaremos a tres grupos de funcionarios: a los ingenieros pertenecientes a la Oficina de Ingenieros Civiles, a los rectores de los colegios nacionales y finalmente a los administradores de aduanas nacionales. La elección del primer grupo obedece a que sus funciones no se limitaban a cuestiones meramente instrumentales u operativas, como la construcción de un puente o la dirección de una obra pública. También administraban y podían llegar a controlar a otros funcionarios con igual o mayor jerarquía, como los administradores de ferrocarriles. Sus funciones no tenían un efecto neutral, ya que de ellos dependía que una región fuera integrada o no al espacio nacional. Con respecto a los rectores, estos formaban parte de una institución, los colegios nacionales, que encontraban el origen de su creación en las conflictivas relaciones entre las elites y el Estado². Es así que nos interesa el desarrollo de su gestión en un escenario conflictivo y en un momento en que comenzaba a fundarse un modelo pedagógico y un sistema educativo paralelamente a la conformación del Estado Nación. En cuanto a los administradores de aduanas nacionales, ellos representaban al “brazo recaudador” del Estado central. La falta de reglamentación de su empleo durante estos años los colocaba en una posición ambigua, pues la escasez de control estatal sobre su actuación los podía llevar a la realización de negocios personales, pero a la vez podían encontrarse a merced de los poderes locales. De este modo, el accionar de los administradores, en ocasiones, era el resultado de una doble tensión, en la cual se posicionaban entre las presiones generadas por su propia actividad y las ocasionadas a partir del accionar de otros actores sociales, como los mercaderes locales, el gobernador de la provincia y las autoridades nacionales.

La comparación entre los funcionarios nos permitirá detectar cuales fueron los elementos que facilitaron o entorpecieron la conformación de una burocracia civil estatal, además de indagar

¹ OSZLAK, Oscar; (1985) **La formación del Estado argentino**, Buenos Aires, Ariel, 2004

²LEGARRALDE, Martín, La fundación de un modelo pedagógico: los colegios nacionales entre 1862 y 1887, en **Propuesta educativa**, Año10, N° 21, Diciembre de 1999, Pág. 39

alrededor de los problemas específicos que cada campo generó. Uno de nuestros objetivos es investigar el papel que jugó la burocracia en la externalización del poder del Estado nacional, es decir, qué límites encontró en su accionar. Este trabajo no intenta responder a todas las preguntas y problemas que supone el objeto de estudio.

Para la realización de este trabajo contamos con los informes que los ingenieros, rectores y administradores presentaban anualmente al Congreso Nacional. También utilizamos los debates parlamentarios y periódicos de la época. Una investigación centrada en los funcionarios de segunda línea nos permitirá construir un relato que nos posibilite avanzar en el conocimiento de las formas concretas en que se consolidó y construyó el poder estatal y los límites que el mismo encontró en su avance sobre prerrogativas y ámbitos de jurisdicción ejercidos hasta entonces por las provincias o por instituciones de la sociedad civil.

LOS INGENIEROS NACIONALES

Orígenes y funciones del Departamento de Ingenieros Civiles

Una de las razones por la cual se creó la Oficina de Ingenieros Civiles fue el crecimiento de las obras públicas que experimentaba el país. Aquel impulso ocasionaba que fuera preciso que el Estado Central contara con una dependencia propia encargada de la realización de las obras. Así, el Poder Ejecutivo presentó en 1868 un proyecto de ley por el cual se creaba la Oficina de Ingenieros. Con este precedente el gobierno de Domingo F. Sarmiento iniciaba el proceso de formación de un cuerpo de profesionales ligado al Estado responsable de las obras públicas nacionales. Por otro lado, con la creación de esta oficina el Poder Ejecutivo buscaba ganar posiciones allí donde primaban los particulares, se trataba de avanzar sobre los campos de acción en los cuales los intereses privados tenían participación. Aunque nació como una agencia que aliviaría a las arcas de Estado, pronto su desenvolvimiento fue calificado de inútil y oneroso. En 1869 la **Oficina de Ingenieros** fue creada por la Ley 325, sancionada el 18 de septiembre y promulgada el 22 del mismo mes. La misma dependería del Ministerio del Interior y sería establecida en la capital de la república³.

En la práctica concreta, el accionar de estos funcionarios se demostró deficiente. Su capacidad técnica y administrativa fue cuestionada en múltiples ocasiones por la prensa y por los congresistas. Durante los seis años de existencia de la Oficina de Ingenieros no fueron pocas las acusaciones contra

³ La oficina estaba integrada por 14 empleados entre los que se encontraban ingenieros, agrimensores y dibujantes. Los empleados y el director, eran nombrados por el Presidente de la república. Entre las funciones de la oficina se encontraban la de informar al Ministerio del Interior acerca de las necesidades relacionadas a las obras públicas, realizar el estudio de las obras nacionales y asesorar al gobierno en aquellos contratos efectuados con las empresas particulares para la construcción de infraestructura. Finalmente, los ingenieros nacionales cumplían el papel de inspectores de los ferrocarriles, Extraído de **Registro oficial de la Secretaría del Honorable Senado**, Tomo I, 1854 a 1870, Buenos Aires, Imprenta Europa, 1887, Pág. 490

la pericia de sus empleados. No sólo se reprochaba que las obras llevadas a cabo por la oficina presentaran serios defectos. También era materia de controversias que los ingenieros peticionaran dineros extras para reparar aquellas obras; tal fue el caso del puente del Río Pasaje, que poco tiempo después de ser construido, fue arrastrado por la corriente⁴.

Hacia 1874 comenzaron a sucederse varias denuncias por parte de los diferentes periódicos. Entre las acusaciones que recibía la agencia en cuestión se encontraba la incapacidad de los funcionarios de proceder de acuerdo a la reglamentación que regía la contratación del personal. Como hemos mencionado, la designación de los ingenieros nacionales era un atributo del Poder Ejecutivo, no obstante, un artículo periodístico reprobaba que la oficina asumiera atribuciones que no le correspondían, en este caso contratar nuevo personal⁵. También se los acusaba de aprobar y realizar construcciones sin los estudios exploratorios suficientes, se sostenía que algunos de los funcionarios poseían una conducta poco honorable, se hablaba de falta de moralidad administrativa y de enormes despilfarros.⁶ El diputado Ruiz Moreno sostenía que la oficina no tenía normativa, que sus funcionarios no se reunían, que el director delegaba su función de escribir los informes en empleados subalternos y luego los modificaba a su antojo. Por esta última actitud, el congresista calificaba a Moneta de dictador. Ante la seguidilla de informaciones que cuestionaban el proceder de esta agencia estatal, el Poder Ejecutivo, mediante el Ministerio del Interior desestimaba a las mismas y defendía a la oficina. Según el Ministro del Interior, Uladislao Frías, las denuncias que se realizaban en los diferentes periódicos eran producto de un favoritismo partidista y no se condecían con los datos de la realidad, lo que le merecían la calificación despectiva de “*rumores públicos*”. De esta manera, el ministro minimizaba aquellas denuncias y persistía en el apoyo de los ingenieros nacionales, quienes gozaban de su más absoluta confianza. La constante defensa que realizaba el Ejecutivo de la Oficina de Ingenieros desató un conflicto entre éste y la Cámara de Diputados. La disputa fue tal que los diputados llamaron a Frías a dar explicaciones acerca del desempeño de los ingenieros. Ante esta interpelación, el Poder Ejecutivo respondió con el rechazo a la convocatoria, lo que le valió una seria acusación por parte de la cámara, que sostuvo que el mismo iba “*contra el espíritu y la índole de*

⁴“Se ha dado orden a la Oficina de Ingenieros Nacionales de proceder a la reconstrucción del puente del Río Pasaje. Con este objeto la Tesorería Nacional ha entregado a esa oficina la suma de 6000\$ fuertes. Pronto tal vez se lo llevará el agua y la misma oficina pedirá dinero para reconstruirlo”, en “Puente del Pasaje”, en **La Prensa**, 01/09/1874.

⁵“La oficina de ingenieros nacionales se ha presentado al Gobierno de la Nación solicitando se le autorice para contratar como ingeniero a Benjamin Basso, que desea venir al país. Este proceder es irregular, no teniendo necesidad de mas ingenieros esta oficina, pues pudiera emplear ingenieros argentinos en los trabajos que se originen” en “Nuevo ingeniero”, en **La Prensa**, 3/11/1873.

⁶ Una seria acusación contra la Oficina de Ingenieros fue la vertida por el diputado Ruiz Moreno, quien aducía que el director de la oficina, Moneta, era socio de una empresa que estaba a cargo de una obra pública realizada con fondos del Estado. Por otra parte, este mismo diputado sostuvo que “*hay en los libros de un comerciante una partida de 2000 pesos fuertes acreditada a favor de un ingeniero del departamento, por una operación favorable a una propuesta hecha por esa casa*”, en CONGRESO NACIONAL (en adelante CN), **Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados (en adelante CD) del año 1874**, Buenos Aires, Imprenta especial para obras, 1875, Sesión del 23 de Septiembre de 1874, Pág. 1064

nuestras instituciones democráticas”⁷. La Oficina de Ingenieros fue objeto de controversias entre los diferentes poderes que sólo fue salvada con la disolución de la agencia un tiempo mas tarde.

Pronto los senadores y diputados se hicieron eco de las noticias que publicaban los periódicos y expresaron su descontento con la oficina. Ello se reflejó en los debates y en las votaciones en torno a las asignaciones presupuestarias y al pago de los salarios correspondientes a los ingenieros nacionales. Tanto para la prensa como para los diputados y senadores, la Oficina de Ingenieros pasó de ser una institución imprescindible para el progreso material del país a una totalmente innecesaria, caracterizada por la presencia de funcionarios incompetentes, además de representar una fuerte carga para el tesoro nacional. La corta trayectoria de esta oficina estatal nos indica la presencia de importantes inconvenientes que el Gobierno central debió sortear para desarrollar una política perdurable en el tiempo.

La Oficina de Ingenieros Civiles se convirtió en seis años en el receptáculo de todas las frustraciones en materia de obras públicas. Lo que Diputados, Senadores y la misma prensa en general no tuvieron en cuenta es que detrás de esas obras también existían empresas concesionarias, responsables de la construcción de aquellas obras. Así, tal como sostiene Mario Justo López, “*De parte del constructor hubo, también, falta de idoneidad y poca estima por el trabajo que realizaba, ya que se limitó a ceñirse a los planos del gobierno, sin corregir los errores evidentes, e incluso aprovechándose de ellos*”⁸. Además de la responsabilidad que es posible atribuirle a las empresas constructoras, es importante destacar las múltiples dificultades concretas que encontraban los ingenieros para el desarrollo de sus tareas en un país que aun no contaba con datos básicos sobre la topografía, aparte de los obstáculos que ya hemos mencionado. Sin embargo, la totalidad de la responsabilidad de las fallas técnicas recayó en los ingenieros nacionales, llevando a la disolución de esta agencia en 1874.

Cabe aclarar que el nacimiento de la Oficina de Ingenieros y su posterior ocaso en 1874 transcurrió durante la presidencia de Domingo F. Sarmiento, una administración que debió lidiar con la constante presencia de la oposición parlamentaria, de allí que es factible preguntarse si los ataques de senadores y diputados a la oficina se debían efectivamente al manejo que los congresistas juzgaban incorrectos o irregulares, o si los persistentes cuestionamientos a esta agencia apoyada por el Gobierno central significaban concretamente un modo de cuestionar y minar la administración sarmientina. La supresión de la Oficina de Ingenieros Civiles podría indicarnos la debilidad de un Estado incapaz de sostener a sus dependencias, o mas precisamente, de un Poder Ejecutivo débil. Estamos en presencia de una administración que no puede ejercer la suficiente vigilancia sobre sus empleados, lo que ocasiona que éstos no ejecuten sus funciones de acuerdo a lo esperado.

⁷ Ibídem, Pág. 1066.

⁸ LOPEZ, Mario Justo (h), **Historia de los ferrocarriles nacionales. 1866-1886**, Buenos Aires, Lumiere, 1994, Pág. 192

A pesar de esta debilidad y la ausencia estatal, es preciso reconocer el persistente apoyo que desde el Gobierno central se brindó a los técnicos y a sus oficinas. Este apoyo se trasluce en las decisiones que más tarde tomaría el Poder Ejecutivo con respecto a los ingenieros nacionales y a la reorganización de su oficina. No obstante, es destacable la contradicción de aquel respaldo, pues no se traducía en la designación de mayores recursos económicos y humanos para el adecuado funcionamiento de la oficina.

El Departamento de Ingenieros Civiles: Viejos problemas

A partir del 1 de enero de 1874 la Oficina de Ingenieros cesaba en sus actividades. En 1875 se sancionó la Ley 757 por la cual se creaba el **Departamento de Ingenieros Civiles**, reemplazante de la oficina⁹. Tanto en el caso de la Oficina de Ingenieros como del departamento, los nombramientos de los empleados eran una atribución del Poder Ejecutivo, lo que nos indica la relativa autonomía de la oficina con respecto al parlamento. A diferencia de la oficina, el departamento ya no residía exclusivamente en la capital de la república. El territorio nacional fue dividido en secciones, en las cuales se establecerían los ingenieros de sección¹⁰. Con ello se ponía fin a un problema que padeció la oficina anterior: las distancias y el traslado de los especialistas a las diferentes locaciones. La división en secciones del mapa de la república puede verse como un intento por parte del Gobierno central de lograr una mayor presencia en los diferentes territorios provinciales. De esta manera, el cuerpo técnico de ingenieros se constituye como un medio esencial por el cual las instituciones estatales incidían activamente en la organización territorial.

A diferencia de la oficina, la nueva normativa designaba un mayor número de ingenieros integrantes del departamento¹¹. Además, se acentuaba la vigilancia sobre los empleados, obligados a rendir cuentas periódicamente. Esta última cuestión tuvo poca presencia en la legislación anterior. Con estas nuevas medidas, el Departamento de Ingenieros Civiles daba un nuevo paso en la consolidación de su posición en el proceso de construcción de una burocracia civil.

Aunque la ley contemplaba la asignación de un mayor número de profesionales, desde un principio el departamento padeció la falta de personal. A ello se sumó la escasez de datos sobre la topografía del país. Dicha carencia provocaba que el ingeniero debiera recolectar sobre el terreno hasta

⁹ Al departamento se trasladaron los archivos, los útiles e instrumentos de la extinta oficina. Contaría con un director general, un vicedirector, un ingeniero inspector general de puentes y caminos, un ingeniero inspector de obras hidráulicas, cuatro ingenieros de sección de primera clase, siete de segunda, dieciséis ingenieros ayudantes, un arquitecto, seis dibujantes, un ingeniero secretario y archivero, un oficial encargado del depósito de instrumentos y de compilar datos estadísticos, un escribiente y finalmente, un portero, en *Ibidem*.

¹⁰ El mapa fue segmentado de la siguiente manera: el ingeniero de primera sección o del Litoral, se establecería en Buenos Aires, el de segunda sección o del Centro, en Córdoba, el de tercera sección o del Oeste, en Mendoza y el ingeniero de cuarta sección o del Norte, se establecería en Tucumán.

¹¹ Mientras que en la primera etapa de la oficina se designaba a 16 ingenieros, en esta segunda contaría con 45 profesionales

la información más elemental¹². Sin embargo, el departamento y aún la oficina nacieron –entre otros objetivos – con el fin de ejecutar todas las operaciones topográficas precisas en el territorio nacional. Con el paso de los años, la situación de esta agencia fue cada vez más precaria.

La falta de continuidad institucional y administrativa propia de este periodo, acentuada por la crisis bancaria que asoló al país en 1875, con su correlato en la falta de progreso en la ejecución de obras públicas, tuvo incidencia en la reorganización del Departamento de Ingenieros. En 1878 el Director General del Departamento elevó un informe al Ministro del Interior, Santiago Laspiur, en el cual daba cuenta de las necesidades de la oficina. Entre ellas se encontraban la falta de personal, de fondos e instrumentos. Uno de los principales reclamos que se realizaban era la poca permanencia de los empleados de la oficina y la reducida remuneración que recibían aquellos, que por otra parte, no se correspondía con la naturaleza del trabajo que realizaban. Con respecto a la falta de personal, Guillermo White se quejaba de que sus empleados abandonaban sus puestos cuando hallaban otra ocupación más lucrativa¹³. Para White la solución a este problema consistía en aumentar el personal del departamento y distribuirlo por todo el país. Además, era más que necesario incrementar los honorarios de los empleados.

LOS RECTORES DE COLEGIOS NACIONALES

Hacia 1884 el país contaba con 15 colegios nacionales distribuidos a lo largo del territorio, éstos fueron erigidos con el fin de que sus alumnos adquirieran una educación sólida y sin la necesidad de movilizarse grandes distancias. Dado este objetivo la política estatal se orientó al establecimiento de estas instituciones en diferentes puntos del espacio nacional. Durante las tres primeras presidencias nacionales se tejió un entramado de instituciones educativas conformado por escuelas primarias, colegios nacionales, escuelas normales y universidades. La construcción de aquel sistema no estuvo exenta de dificultades y obstáculos. A la poca disponibilidad de los recursos materiales se le sumó la falta de profesores y directores aptos para la tarea educativa, además de los aun no superados conflictos entre Buenos Aires y el interior que se reflejaban en la dispar designación de las partidas presupuestarias para la reparación de los edificios y el pago de los sueldos del personal. La precaria situación que presentaban los colegios a poco tiempo de su inauguración no se condecía con la importancia de la función que le fue asignada.

¹²Lo que “*complica extraordinariamente (sic) el servicio, mucho mas si la operación es algo delicada o se confía a empleados subalternos*” “Informe del Director General del Departamento de Ingenieros Civiles de la Nación”, 1876 y 1877, en **Memoria del Ministerio del Interior presentada al Congreso Nacional**, 1878, Pág. 201

¹³“Durante el último semestre de 1880 y lo que va corrido del año actual, se ha cambiando casi por completo el personal del Departamento de Ingenieros (...) El movimiento de los empleados ha sido ocasionado por diversas causas pero la principal ha sido el incremento que han tomado las obras públicas y la reducida remuneración que la ley de presupuesto acuerda al personal del Departamento de Ingenieros, por lo que los ingenieros dejan el servicio así que encuentran una ocupación que les es mas lucrativa”, en *Ibíd*em, Pág. 203

La fundación de los colegios nacionales

El Poder Ejecutivo comisionó a dos inspectores con el fin de elaborar los informes correspondientes a la situación en la que se encontraba dos de los más antiguos colegios, el de Monserrat, situado en Córdoba y el de Uruguay en Entre Ríos. A partir de aquella designación en 1862 el inspector Juan de Vico visitó el Colegio Nacional de Uruguay, en donde encontró “*un jermen (sic) precioso, pero informe, abandonado desde su origen al ocaso, puede decirse sin guía competente que le cultivase y desarrollase de un modo conveniente*”¹⁴. Estos informes muestran la falta de criterios de administración con la que procedían los colegios antes de su nacionalización. El derroche de recursos y la proliferación de cargos innecesarios representan un indicio de la falta de un proyecto administrativo. Con la Organización Nacional y la creación de los colegios nacionales y su correspondiente legislación se introducirían los principios que regirían su funcionamiento. Aquí cabe aclarar que estas instituciones, antes de ser nacionalizadas, funcionaban bajo la órbita de las provincias, a diferencia de lo que ocurría con los ingenieros nacionales, cuya oficina carecía de antecedentes previos. De este modo, el proceso de homogenización, racionalización y expansión del sistema educativo presentaba una mayor cantidad de obstáculos que la creación de una burocracia técnica, como en el caso de la Oficina de Ingenieros.

Luego de examinados los informes de los inspectores, el presidente Mitre decidió crear el primer colegio nacional. A partir de un decreto del 14 de marzo de 1863¹⁵ se daba origen al Colegio Nacional de Buenos Aires, con el fin de brindar una “*educación preparatoria a las carreras científicas y literarias, y aun a la eclesiástica*”¹⁶. Este colegio sirvió como modelo para la creación de los otros establecimientos que más tarde serían fundados a lo largo del país.

¹⁴De Vico observó que en el colegio existían cargos innecesarios, que podían fundirse en un único empleo, aunque ello implicaría desconocer la autoridad de aquellos que colocaron a dichos empleados, pues estos cargos fueron creados -de acuerdo al informante- por el gobierno local con el único fin de “*dar colocación a sus partidarios*” “Informe del Comisionado Nacional para la Inspección de los establecimientos de educación existentes en la provincia de Córdoba. Anexos”, en **Memoria presentada por el Ministro de Estado al Departamento de Justicia, Culto e Instrucción Pública al Congreso Nacional de 1863**, Buenos Aires, Taller Tipográfico de la Penitenciaría Nacional, 1900, Pág. 77. Para un mayor detalle del informe del inspector Vico y las respuestas del rector del Colegio del Uruguay Larroque, ver SAGARNA, Antonio, **El Colegio del Uruguay**, Buenos Aires, Instituto de Didáctica, facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, 1943

¹⁵ “Decreto 5847”, en **Registro Nacional de la República Argentina que comprende los documentos expedidos desde 1810 hasta 1873**, Tomo V, 1863 a 1869, Buenos Aires, Imprenta especial de obras “La república”, 1884, Pág. 11

¹⁶**Memoria presentada por el Ministro de Estado al Departamento de Justicia, Culto e Instrucción Pública al Congreso Nacional de 1863**, Op Cit, Pág. 77. A este colegio se le asignó una partida del presupuesto nacional y se decretó quienes serían sus autoridades y profesores; se le designó un rector, Eusebio Agüero, un director de estudios, Amadeo Jacques, y cinco profesores. Por decreto el Colegio Nacional de Buenos Aires debía contar con alumnos tanto internos como externos. En lo que respecta al plan de estudios, este duraría 5 años. Las materias a cursar serían castellano, literatura preceptiva, historia de la literatura española, los idiomas latín, francés, inglés, alemán; filosofía, historia completa, geografía completa, aritmética, teneduría de libros, algebras, nociones de estadística, geometría plana, del espacio y analítica, trigonometría rectilínea y esférica topografía, astronomía, química, física, dibujo lineal, ALCORTA, Amancio, **La instrucción secundaria**, Buenos Aires, La cultura argentina, 1916

De un modo similar al caso del Colegio de Buenos Aires, el 15 de febrero de 1864 fue reglamentado el funcionamiento del Colegio de Montserrat¹⁷. En 1863 asumió como rector Eusebio de Bedoya, quien se quejó por la precaria situación en la que se encontraba el establecimiento. El estado de penuria se relacionaba sobre todo con las malas condiciones de la infraestructura y la escasa disponibilidad de los materiales de estudio. El año 1864 fue próspero en lo que refiere a la fundación de colegios nacionales. En este año se crearon establecimientos en Catamarca, Salta, Tucumán, Mendoza y San Juan. La Guerra del Paraguay puso un tope al impulso creador, así la fundación de los colegios nacionales de Corrientes y Santa Fe contemplada en la ley de presupuestos fue suspendida. Pasarían varios años para que aquel ímpetu retomara su senda. A partir de 1868 el plan de fundar nuevos colegios nacionales fue continuado. Así las provincias de San Luís, Jujuy y Santiago del Estero contarían con sus establecimientos y al año siguiente Corrientes estaría en la misma situación. El aumento de los Colegios Nacionales iba acompañado a la vez por el acrecentamiento de alumnos que efectivamente concurrían a los establecimientos, de modo que para el año 1868 la totalidad de los colegios contaban con 1006 estudiantes y dos años más tarde con 2385¹⁸.

Algunos conflictos en torno a los colegios nacionales

Entre los principales desafíos que tuvieron los rectores en su gestión se destacan los referentes a la infraestructura, los recortes de presupuestos, la falta de material de estudio, la escasa preparación de los alumnos que ingresaban al primer año, la falta de cooperación de los padres en cuanto a la educación de sus hijos, los problemas de conducta y los inconvenientes inherentes al plan de estudios.

A pesar de la distribución de los colegios nacionales a lo largo del país y de la aparente homogeneidad que existía entre ellos, pueden divisarse ciertas cuestiones problemáticas entre los colegios asentados en el interior y el de Buenos Aires¹⁹. Nos referiremos a los conflictos que giraban en torno a la diferencia de remuneración que percibían los profesores del interior y los de la capital, por un lado, y a la designación desigual de las partidas presupuestarias para la refacción de los edificios de los colegios, por otro. En 1871 los profesores del Colegio Nacional de Corrientes elevaron un informe al ministro Nicolás Avellaneda para manifestar la necesidad de “*poner a todos los colegios*

¹⁷ Éste había sido fundado en 1685 por una Real Cédula que declaraba a la orden religiosa de los Jesuitas como sus regidores

¹⁸ **Memoria presentada por el Ministro de Estado al Departamento de Justicia, Culto e Instrucción Pública, 1871**, Buenos Aires Imprenta de la Tribuna, 1871, Pág. XIV

¹⁹ Estos conflictos también se reflejaban entre los alumnos. En el clásico libro sobre el Colegio Nacional de Buenos Aires, “Juvenilia”, Miguel Cané recuerda como se agitaban las diferencias entre Buenos Aires y el interior: “*Provincianos y porteños formaban dos bandos, cuyas diferencias se zanjaban a menudo en duelos parciales. Los provincianos eran dos terceras partes de la totalidad en el internado, y nosotros, los porteños, ocupábamos modestamente el último tercio; eran más fuertes, pero nos vengábamos ridiculizándolos y remedándoles a cada instante*”. CANÉ, Miguel, **Juvenilia**, Buenos Aires, Longseller, 2007.

*nacionales bajo un mismo pie*²⁰. El reclamo por la distribución del presupuesto nacional se debía a que en el mismo se asignaba la suma de 113 pesos fuertes en concepto de salario para un profesor del Colegio de Buenos Aires y 100 para los del Colegio Nacional de Uruguay, mientras que el resto de los profesores de los diferentes Colegios Nacionales recibían 75 pesos fuertes. Para los profesores correntinos esta diferencia era *incompresible*, ya que todos debían desempeñar las mismas funciones. Por otro lado, se advertía que si aquella desproporción salarial existía, ella debía favorecer a los profesores del interior, ya que, sostenía el cuerpo docente, “[en las provincias] *un hombre educado tiene que tropezar con inconvenientes, desconocidos de una gran ciudad*”²¹. De acuerdo al criterio de los educadores, existía una voluntad estatal de poner en desventaja o imprimir un “*sello de inferioridad comparativa*” a los colegios nacionales ubicados en las provincias con respecto al Colegio Nacional de Buenos Aires.

Por otra parte, la falta de espacio físico o el deterioro del mismo constituían uno de los principales obstáculos para el normal desempeño de las instituciones. Este inconveniente se hallaba desde la fundación de los Colegios Nacionales. Así, en una sesión de senadores del año 1867 el senador Rojo interpelaba al Ministro de Justicia e Instrucción Pública, José E. Urriburu acerca de la desproporción alrededor de la asignación de fondos para la reparación de los edificios. En el presupuesto del año 1868 se destinaba una mayor suma para las necesidades del Colegio Nacional de Buenos Aires que para el resto de los colegios. Según la opinión del senador Rojo, era preciso invertir en los establecimientos del interior ya que en el de Buenos Aires se había gastado demasiado²². Finalmente, el congresista cerraba su exposición preguntando “¿*Por qué se ha de hacer un palacio aquí y se ha de dar la educación en Catamarca en un rancho?*”²³. Ante este cuestionamiento, el Ministro sostuvo que la asignación desigual se debía a las necesidades de cada establecimiento, ya que el edificio de Buenos Aires albergaba no sólo a los alumnos porteños sino a estudiantes de todo el país. No obstante, el Ministro reconocía la mayor preponderancia del Colegio Nacional de Buenos Aires por sobre los demás. Esta importancia se derivaba de las dimensiones edilicias y de la ubicación del mismo: una gran ciudad, de acuerdo al argumento del Ministro. En este conflicto puede observarse como las diferencias entre Buenos Aires y el Interior dominaban todos los ámbitos y dimensiones de la vida del país. En este como en tantas otras disputas cualquier diferencia que se produjera entre ambos era interpretado como un acto de superioridad de Buenos Aires por sobre las provincias.

²⁰ **Memoria presentada por el Ministro de Estado en el Departamento de Justicia, Culto e Instrucción Pública al Congreso Nacional de 1871**, Buenos Aires, Taller Tipográfico de la Penitenciaría Nacional 1871, Pág. 181

²¹ *Ibidem*

²² Asimismo, esos gastos habían sido superfluos pues, sostenía el senador “*Aquí se ha gastado no solamente en hacer reparaciones, sino en establecer a toda costa juegos gimnásticos y otros entretenimientos para las horas de descanso de los alumnos, mientras que no se ha hecho igual cosa en ninguno de los colegios de interior*”, en CN, **Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores (en adelante CS) del año 1867**, Buenos Aires, Imprenta del Orden, 1867, Pág. 523

²³ *Ibidem*

Sin embargo, el colegio de Buenos Aires no era el único privilegiado con respecto al resto de los establecimientos. El Ministro de Instrucción Pública Eduardo Costa en 1865 propuso ante la cámara de senadores que se le aumentase el sueldo al rector del Colegio Nacional del Uruguay. El Ministro argüía que en la ciudad donde se asentaba la institución el costo de vida era mucho más elevado que en otros lugares. Además, era difícil encontrar un funcionario que aceptara el puesto de rector por la suma de 118 pesos, es por ello que proponía la suba de la remuneración²⁴. Al igual que en el caso de los ingenieros nacionales, la cuestión salarial se presentaba como un inconveniente a la hora de reclutar empleados para el ámbito público. Esta es una contradicción constante durante la formación de la burocracia civil: por un lado el Estado central alienta el establecimiento de oficinas estatales y la formación de funcionarios, pero por otro no cuenta con recursos para sostenerlos.

Rectores y profesores a merced del poder local

Es preciso recordar que durante el periodo 1862-1890 estamos en una etapa de formación del Estado y de su sistema de agencias estatales. Es por ello que el establecimiento de los colegios nacionales encontró obstáculos que reflejaban su debilidad. Muchas veces la falta de presencia del Estado central derivaba en la desprotección de sus funcionarios, especialmente de aquellos asentados en el interior, que podían encontrarse bajo la arbitrariedad del poder local. Ejemplo de ello lo encontramos en la provincia de San Juan, en donde se sucedieron las interrupciones causadas por las montoneras en los llanos, y los diferentes bandos y partidos políticos. En este contexto de efervescencia social y política, a fines de 1868 un profesor del colegio nacional de dicha provincia fue apresado por orden del gobernador de la provincia, José María del Carril. Las autoridades del colegio se dirigieron al juez competente, quien se negó a conceder la libertad al profesor. Según deja ver el informe del rector Pedro Álvarez, la legislatura fue cómplice del gobernador. Más tarde fue solicitada la intervención del gobierno nacional. Este caso nos indica la carencia de instancias y normas que protejan a los empleados públicos de los abusos cometidos por prominentes figuras de las sociedades locales.

En ocasiones las autoridades locales podían desatender sus funciones y perjudicar a las instituciones nacionales. Uno de los principales inconvenientes que encontraban las autoridades del Colegio Nacional de La Rioja eran las prolongadas inasistencias de los alumnos, lo que entorpecía el

²⁴ Hacia 1874 se le ofreció a José Posse, por entonces responsable del Colegio de Tucumán, el cargo de rector del futuro Colegio Nacional de Rosario. En un viaje hacia aquella ciudad, el posible rector había observado las condiciones en que la nueva institución se erigiría, en una carta a Sarmiento escribía: *“Aquello está en cueros vivos, no hai (sic) gabinete de física, ni laboratorio de química, ni biblioteca, ni otra cosa que unas cuantas cartas geográficas y dos globos de mala muerte. El edificio mismo es inferior a su objeto por lo estrecho e incomodo”*. Por otra parte cuestionaba las condiciones en las que debería vivir si aceptaba el cargo *“A lo dicho agrega que el Colegio está en el desierto, y que sería necesario resignarse a vivir en la mas espantosa soledad”*. No obstante, lo que movilizaba a Posse a rechazar el cargo en el Colegio de Rosario era el salario que percibiría por desempeñarse en dicho puesto, al respecto sostuvo *“Por el lado de las finanzas la cosa es peor. El sueldo del Rector es de 150 \$fs. mensuales; y como a mi familia no la había de llevar al desierto, con ese sueldo no le puedo costear casa y mesa en la Ciudad en ARCHIVO DEL MUSEO HISTÓRICO SARMIENTO, Epistolario entre Sarmiento y Posse. 1845-1888, Tomo II, Buenos Aires, Museo Histórico Sarmiento, 1947, Pág. 394*

normal desenvolvimiento de las clases. En 1872 el rector de esta casa de estudios Perkins enviaba al gobernador de la provincia una nota en la cual lo notificaba del grave problema de faltas que mantenía el establecimiento. En consonancia con esta dificultad, solicitaba al gobernador que el jefe de policía cumpliera con su función de ejecutar aquellas disposiciones provinciales en las cuales se disponía que la fuerza policial fuera la encargada de que los alumnos asistieran a las clases²⁵. Un mes más tarde, el rector enviaba una nueva nota al gobernador en la que denunciaba la desidia del jefe de policía. A pesar de que el director del colegio de La Rioja había remitido al jefe policial la nómina de los alumnos faltantes, éste no había mostrado interés en ejecutar sus tareas, aún con la expresa orden del gobernador de la provincia²⁶.

La intromisión de las autoridades locales en los asuntos de las instituciones nacionales era un lugar común. A menudo los funcionarios nacionales solicitaban la ayuda de sus superiores vanamente, pues éstos se mostraban a favor de los funcionarios locales. A modo de ejemplo, en 1875 el rector del Colegio Nacional de La Rioja, Pedro Arnó fue puesto bajo prisión por un Juez de sección de dicha provincia por negarse a pagar a un profesor. Aunque el rector tenía sus razones para rechazar las acusaciones, se dictó sentencia contra el mismo y fue sacado de su lugar de trabajo por la fuerza. En los días posteriores el rector envió una nota al Ministro de Instrucción Pública solicitando su ayuda y que se tuviera en cuenta que él era un funcionario a sueldo del estado nacional. Sin embargo, lejos de solidarizarse con la causa del rector, el Ministro Leguizamón le ordenó acatar las órdenes del juez.²⁷ Una vez más, el funcionario nacional se encontraba a merced del poder local y sin el apoyo del Gobierno Central.

LOS ADMINISTRADORES DE ADUANAS NACIONALES

Luego de la Batalla de Pavón el sistema fiscal y el político-administrativo en términos generales, se encontraba en una situación precaria. Fue tarea de Mitre la reestructuración del mismo. Entre las medidas tomadas se encontraba el establecimiento de las jurisdicciones impositivas de la Nación y de las provincias. La aduana de Buenos Aires fue nacionalizada y las interiores fueron suprimidas. Con esta acción las provincias se quedaban sin su principal fuente de ingresos y la aduana de Buenos Aires

²⁵ Estos decretos datan del año 1869 y 1871 y disponían que tanto el departamento de policía de la ciudad como los jueces de paz, debían cooperar con las instituciones educativas para establecer la enseñanza secundaria. La policía y los jueces de paz debían conducir a todos aquellos alumnos que se encontrasen fuera de la escuela en horario de clases

²⁶ La relación entre el rector Perkins y el jefe policial Fernández era conflictiva desde hacía tiempo. La tensión entre ambos comenzó cuando el segundo intervino en los asuntos internos del colegio nacional amparándose en unas antiguas disposiciones policiales. Fernández recibió la denuncia de un padre que se había quejado porque el vicerrector del colegio Merchante habría impartido castigos corporales a su hijo, alumno de ese establecimiento. Haciéndose eco de dicha acusación, el policía se dirigió a la casa de estudios y procedió al interrogatorio del vicerrector y de otros profesores. Este hecho era percibido por Perkins como una arbitrariedad por parte de la autoridad policial, en “Documento n° 51: Reiteración y ampliación de la anterior, fecha 8 de junio de 1872, con graves cargos a la autoridad policial”, en LANZILLOTTO, Carlos, **Historia del Colegio Nacional de La Rioja**, La Rioja, 1973, Pág. 212

²⁷ “Documento n° 122: Telegrama del ministro Leguizamón al Rector Arnó, fecha 2 de Julio de 1875, ordenándole cumplir las ordenes del Juez”, en *ibídem*

se constituía “*en la llave de financiamiento del estado*”²⁸, en el “*medio clave de las finanzas estatales*”²⁹. Asimismo, las oficinas encargadas de la recaudación y del control de los impuestos fueron reorganizadas.

Dada la importancia de las aduanas en el ingreso nacional durante el periodo aquí tratado, el Ministerio de Hacienda orientó gran parte de sus esfuerzos a la organización de las mismas. Se ocupó de dotarlas de procedimientos administrativos comunes, pues los administradores de las diferentes aduanas registraban las mercaderías ingresadas y el cobro de los impuestos de acuerdo a sus propios criterios. De esta manera era habitual que se generaran mecanismos por los cuales los responsables de las aduanas obtuvieran beneficios personales a partir del fraude público. Es importante mencionar que aunque la organización aduanera fue nacionalizada y modificada a partir de la presidencia de Mitre, la misma también se constituyó a partir de las experiencias previas aportadas por las aduanas provinciales, por lo que desterrar aquellos hábitos que podrían considerarse por la administración moderna como inadecuados, fueron difíciles de suprimir. Sin embargo, a pesar de las “malas costumbres” que podrían tener los funcionarios aduaneros en cuanto a la administración de sus oficinas, es destacable que la construcción del Estado no sólo se construyó a costas de las experiencias provinciales o en contra de ellas, sino también a partir de las experiencias que ellas aportaban.

A continuación nos ocuparemos de los administradores de aduanas nacionales. Dado que estos funcionarios detentaban un cargo poco reglamentado, sin claras normas de procedimiento, sin –o con poco– control de las autoridades centrales y con una notable disponibilidad de recursos, no es extraño suponer que los mismos eran susceptibles de conducirse discrecionalmente. Además, estos funcionarios eran los representantes del Estado central en el ámbito provincial. Constituían su “brazo recaudador” y aunque se encontraban en una posición de aparente poder, debían enfrentarse a los abusos de las autoridades locales, quienes podían llegar a ver sus intereses afectados, y a las resistencias que presentaban los sujetos pasibles de pagar impuestos.

Organización de las oficinas: algunos problemas

Las oficinas de aduanas se encontraban dispersas a lo largo del territorio nacional. En las memorias del Departamento de Hacienda pueden encontrarse los informes de los administradores de aduanas. En ellos abundan los datos referentes a la situación de las receptorías durante el año administrativo, como ser las subas y las bajas de la recaudación y las posibles causas de las mismas.

La memoria de hacienda del año 1863 se encuentra atravesada por la constante referencia a la precaria situación de las aduanas. Al bajo ingreso de sus arcas se le sumaba la falta de infraestructura

²⁸ GARAVAGLIA, **Construir el estado, inventar la nación** Buenos Aires, Prometeo, 2007, Pág. 362

²⁹ CHIARAMONTE, José Carlos, **Nacionalismo y liberalismo económicos en Argentina**, Buenos Aires, Hyspamerica, 1986, Pág. 87

adecuada para el desempeño de sus funciones, por lo cual todos los esfuerzos de la nación se orientaron a dotar a dicha institución de lo necesario para la efectiva recaudación de las rentas. Si en el año 1863 se pedía al Congreso toda su atención a la cuestión aduanera, en el año 1864 se veían los frutos de dicha dedicación: *“Las aduanas de la Republica han funcionado durante el año 1864 con regularidad. El gobierno les ha prestado toda su atención y el resultado es el aumento de la renta”*, había sostenido el ministro Vélez Sarsfield³⁰. Sin embargo, no todo estaba finalizado en esta materia. Era necesario que se creara una dirección general, cuya función sería la de centralizar y armonizar las operaciones de las distintas aduanas.

Aunque la mayoría de las aduanas se encontraban establecidas antes de que comenzara la Organización Nacional, las mismas no contaban con un sistema de contabilidad uniforme. Cada una de ellas funcionaba con un criterio propio, por lo que los asientos de la recaudación y de los gastos se realizaba siguiendo parámetros librados al juicio de cada administrador. Además, la mayoría de los administradores no cumplían con la ordenanza de remitir los libros contables al Ministerio de Hacienda, por lo que era preciso que se enviaran a las administraciones circulares que recordaran esta obligación. Por otro lado, uno de los problemas que con más frecuencia aparecen en los informes de los inspectores de rentas, es el de contrabando, junto a la transgresión de las ordenanzas. Las penas comúnmente aplicadas a estos delitos eran las multas y el decomiso de las mercaderías y en ocasiones la pena de multas se hacia extensible a aquellos empleados encargados de los asientos.

En sus informes los administradores realizaban al Poder Ejecutivo Nacional algunos pedidos, entre los que predominaban los vinculados con el escaso personal de cada oficina. De esta manera, la creación de cargos auxiliares, de serenos, guardias y peones, eran una constante entre las peticiones. Por otra parte, los administradores solían quejarse de la falta de división de tareas debido a la poca disponibilidad de personal. A causa de esto, aquellos sostenían que un hombre desarrollaba el trabajo de dos o mas empleados. Otra de las peticiones que se realizaban con mayor frecuencia se refería a los problemas de infraestructura. Por ejemplo, el administrador de Concordia Ladislao Rodríguez, destacaba la necesidad de crear un edificio para el puesto de vapor y otro para la aduana de Federación. También era recurrente que se solicitaran embarcaciones para la vigilancia y el cuidado de las amplias costas. Muchos de los pedidos y dificultades que cada administrador de aduana elevaba al gobierno nacional se repetían de un año a otro. Así, la memoria de 1870 presenta los informes de los visitantes de las aduanas de Entre Ríos y las de Rosario, San Nicolás, Paraná y Santa Fe. Estos visitantes sugerían al gobierno nacional la introducción de algunas reformas y mejoras, como las que requerían los registros de contabilidad. Además, reclamaban la supresión de algunas oficinas y de puestos, como el de alcalde en la aduana de Concordia, el aumento de sueldo de algunos empleados y la construcción

³⁰ **Memoria presentada por el Ministro de Estado en el Departamento de Hacienda al Congreso Nacional de 1865**, Imprenta de la Nación Argentina, 1865, Pág. XVII

de “*edificios nacionales en aquellas localidades, en que se percibe renta nacional*”, para dar “*prueba palpable que toda la renta no la absorbe Buenos Aires como muchos creen*”³¹

Aunque los problemas que preceden a estas líneas no se relacionan con el accionar de los administradores, existen otros obstáculos que revelan el escaso control que sobre estos agentes ejercía el poder central. De acuerdo con las memorias de 1882 y 1883 del inspector de Rentas Nacionales, Manuel Camelino, varios administradores de aduanas lejos de organizar y administrar sus oficinas, dedicaron su tiempo, según su juicio, a la “*organización del fraude y del engaño*”³². Así, en la primera visita del inspector a la Recepción de Rentas de Tinogasta, en Catamarca, se encontró con el siguiente panorama: “*Nada había organizado en materia de anotación de documentos. Los libros de contabilidad remitidos por la Contaduría General y Dirección de Rentas se encontraban todos en blanco*”³³. Dicho cuadro de la situación administrativa de la oficina de Tinogasta revelaba a Camelino “*la mala fe y la incompetencia absoluta para el puesto que había representado, y agregaba, (...) el indigno funcionario*”³⁴. En los diferentes informes de los inspectores queda al descubierto la falta de procedimientos administrativos o en su defecto, la imposibilidad de los responsables de las agencias de proceder de acuerdo a ellos.

Pero “funcionarios indignos” podían encontrarse en varias aduanas. En las de Uruguay, Corrientes, Posadas y Formosa, el inspector encontró fraudes relacionados con el contrabando. En el caso de Posadas, los empleados de la aduana registraban a la yerba mate procedente de Paraguay con el mismo precio que era registrado el producto argentino. En dicha aduana también encontró “*un buque que navegaba infringiendo las prescripciones de la Ordenanza, naturalmente para facilitar las operaciones ilícitas que allí estaban acostumbrados a efectuar*”³⁵. Continuando con la marcha de esta aduana, en 1884 el inspector Dermidio Latorre suspendió al receptor de aduana de Posadas por encontrarlo implicado en la mala administración que realizaba de las maderas de los bosques nacionales misioneros. En el caso de Formosa, el fraude a las rentas se relacionaba con el modo inapropiado de registrar a los buques desde que entraban al puerto hasta que se retiraban. En su informe Latorre continuaba explayándose acerca de las irregularidades que habían hallado en las diferentes receptorias por él inspeccionadas. Así, en Goya encontró, según su juicio, “*un personal totalmente inmoral*”, ello a causa de dos razones: en primer lugar, destacaba que la mayor parte de los empleados de esa aduana eran miembros de una misma familia³⁶. Aquí suponemos, pues no contamos con mayores datos, que el inspector se refiere a que los empleados eran miembros de una familia de

³¹ “Informe de la Vista practicada en las Aduanas Nacionales de la Provincia de Entre Ríos, Anexo A, Memorias de los Administradores de Rentas y Visitadores”, **Memoria del Ministerio de Hacienda presentada al Congreso Nacional**, 1870, Buenos Aires, Talleres de la Tribuna Nacional, Pág. 7

³² “Informe presentado por el Inspector de Rentas Nacionales al Ministro de Hacienda”, en **Memoria del Ministerio de Hacienda...** 1882-1883, Op Cit, Pág. 361

³³ *Ibidem*, Pág. 361

³⁴ *Ibidem*, Pág. 366

³⁵ *Ibidem*, Pág. 367

³⁶ **Memoria del Ministerio de Hacienda...** 1884, Op Cit, Pág. 364

notables de la región. En segundo lugar, el inspector sostenía que el administrador de la aduana había permitido que sus empleados cometieran ciertas faltas, de las que no hace mayor referencia. Dada estas últimas irregularidades, el inspector dispuso el traslado de estos empleados que perjudicaron el comercio nacional hacia otras aduanas.

“Funcionarios indignos”: el problema de los agentes estatales y la política local

En 1884 el inspector de rentas Dermidio Latorre dio a conocer al ministro del interior la situación del administrador de Tinogasta, en Catamarca. El ministerio había autorizado al receptor a arrendar un terreno en el cual se establecería el resguardo de la aduana. Luego de construida una habitación, el guarda procedió al cavado de una zanja de la cual extraería agua para su uso personal, en pequeñas cantidades. Esto provocó que un *“afincado de esos lugares, que ocupa una alta posición en la pica, demandase por supuestos prejuicios de robo de agua, al receptor nacional”*³⁷. A raíz de esa demanda, y por negarse a pagar una multa, los bienes del administrador fueron embargados. A partir de este hecho, Latorre sugería al ministro del interior investir a los empleados nacionales de cierta inmunidad, acorde al cargo desempeñado. El empleado nacional sólo debería ser tratado como un simple particular cuando cometiese delitos comunes. De esta manera, el funcionario público estaría protegido de las autoridades locales, quienes con frecuencia *“se ensaña en ultrajar al empleado nacional, provocándolo buscando el pretexto para ello”*³⁸. Según el inspector estos hechos ocurrían en parajes, por ejemplo, Tinogasta, y *“cuando el empleado nacional no pertenece a la camarilla local que gobierna”*³⁹

La escasa presencia estatal en las oficinas del interior podía funcionar como una ventaja para los funcionarios a cargo de aquellas administraciones, ya que la falta de control podía redundar en la realización de negocios personales que la mayoría de las veces perjudicaba a las aduanas estatales. Pero por otro lado, también podía operar desfavorablemente para los mismos, quienes podían no contar con el apoyo del poder local y así ser perjudicados por los miembros de aquel. Sin embargo, en ocasiones los empleados nacionales podían realizar acciones en contra del gobierno local⁴⁰.

A MODO DE CIERRE

³⁷ *Ibíd.*, Pág. 364

³⁸ *Ibíd.*

³⁹ *Ibíd.*

⁴⁰ Pablo Buchbinder expuso en su investigación como los funcionarios federales y los miembros del Ejército nacional, encontraban dificultades para mantenerse al margen de la política local en el caso correntino. Así, los funcionarios de la Capitanía del puerto y algunos empleados de la justicia tomaron parte en una revuelta contra el gobierno local en el año 1866, BUCHBINDER, Pablo, **Caudillos de pluma y hombres de acción. Estado y política en Corrientes en tiempos de la Organización Nacional**, Buenos Aires, Prometeo, 2004

Es innegable y sumamente destacable el papel activo que el Estado Nacional, a través de sus diferentes ministerios y congresistas ejerció durante la segunda mitad del siglo XIX para su consolidación. Ello se refleja en la promoción de carreras e instituciones tales como los ingenieros civiles. El periodo 1869-1875 se caracterizó por la presencia de un Gobierno Central con grandes dificultades en la organización y sostenimiento de sus propias oficinas, además de la imposibilidad de ejercer una estrecha vigilancia sobre sus funcionarios. A la falta de control de las reparticiones nacionales, se le debe sumar la falta de organización de las oficinas, la escasez de personal, los problemas edilicios y los magros salarios que percibían la mayoría de los empleados estatales.

Cabe destacar la heterogeneidad en la experiencia de la construcción de la burocracia. Aunque los funcionarios estatales y sus agencias transitaban por problemas similares, la lógica administrativa que los guiaba era diferente. Mientras que el arco de reclutamiento entre los ingenieros era limitado, pues para ello se requerían conocimientos técnicos concretos, entre los rectores e ingenieros el mismo era mucho más amplio. La restricción que imponía el acceso al cargo de ingeniero nacional lo convertía en un empleado público cuya esfera de actuación era reducida. No ocurre lo mismo entre los rectores y los administradores de aduana, quienes podían utilizar a sus cargos como un “trampolín” para la carrera política. En los ejemplos estudiados no hemos hallado ingenieros que accedieran a un puesto político de mayor jerarquía, lo que sí ocurre con los rectores o administradores entre los que encontramos diputados, jueces de la Corte Suprema y hasta un ministro. Esta heterogeneidad que mencionamos también puede corresponderse a las experiencias y trayectorias previas que presentaban cada institución. A diferencia de los ingenieros, los funcionarios de los Colegios Nacionales y los administradores de aduanas actuaban sobre instituciones que contaban con antecedentes provinciales de larga duración, por lo tanto, eran los que poseían “costumbres” más arraigadas en el manejo de sus oficinas y mayores redes sociales extendidas. Dichas redes les otorgaba una posición de privilegio, poder y fortaleza ante los actores locales. El mayor arraigo en la sociedad les permitía conseguir el apoyo de los pobladores locales para levantarse contra las autoridades locales. Es por ello que el traslado de los funcionarios de aduanas hacia otras dependencias podía funcionar como un medio de disciplinamiento o de prevención ante posibles levantamientos. Se trataba, en fin, de evitar el arraigo de los funcionarios en la sociedad local.

Cabe mencionar que los Colegios Nacionales se encontraban atravesados por problemáticas de una índole diferente a la falta de recursos financieros del Gobierno Nacional, a la competencia entre diversas instituciones educativas y a las tensiones generadas a raíz de la convivencia con los poderes locales. Insertos en complejas tramas sociales, los rectores nacionales debieron enfrentar las complicaciones generadas por una población que aun no lograba internalizar los valores del respeto y la obediencia a las autoridades nacionales, de allí que los problemas de disciplina entre la población estudiantil generó más de un inconveniente para los funcionarios nacionales.

Los administradores de aduanas nacionales y de sus oficinas presentan problemas similares a los de los funcionarios ya estudiados. Los bajos salarios percibidos por los administradores traían aparejado la falta de división de tareas, pues un mismo empleado debía desarrollar las actividades de dos o mas hombres, tal es el mismo inconveniente hallado en el caso de los ingenieros nacionales. La cuestión de la infraestructura también se presentaba como un asunto problemático y constante. La falta de edificios propios de las diferentes aduanas complicaba el normal desempeño de las actividades. Es llamativo que la aduana a pesar de ser una de las instituciones centrales de la cartera de hacienda, cuya importancia era fundamental para el progreso económico del país, tuviera estos inconvenientes. A los problemas de salarios, personal y de infraestructura, se le agregaban los propios de la actividad aduanera. La falta de pautas claras de administración, de asientos contables, provocaba que dichos criterios administrativos quedaran librados al juicio de cada administrador, lo que podía derivar en la completa desidia de los funcionarios. Una vez mas se observan los obstáculos que el estado central encontraba para afirmarse, pues aunque desde su matriz fue emanada la legislación correspondiente a las aduanas, en la cual se establecían las normas para su funcionamiento, la aplicación de las mismas en la rutina de las agencias en cuestión encontraba resistencias. No era extraño encontrar en los informes de los inspectores de rentas constantes referencias a la falta de aplicación de las normas por parte de los administradores. De esta manera, tal como sostiene Oszlak, *“la falta de control desde Buenos Aires conducía a la pronta desnaturalización de los procedimientos (...), a formas de connivencia con, o permeabilidad a la influencia de comerciantes locales, y al sometimiento o dependencia del apoyo de caudillos locales”*⁴¹. Sin embargo, los esfuerzos del Ministerio de Hacienda en la reorganización de las aduanas lograron que hacia finales del siglo las mismas contaran con un funcionamiento regular, es importante mencionar que la creación de la Dirección General de Rentas en 1877 contribuyó a dicha organización.

La falta de un proyecto administrativo a largo plazo constituyó uno de los obstáculos más recurrentes que debió sortear el estado central. La precariedad de las instituciones en general, es decir su creación y posterior disolución en el transcurso de pocos años, las constantes acusaciones de mala utilización de los fondos públicos, además de la falta de reglamentación de los perfiles de los funcionarios estatales durante este periodo, indica la imposibilidad de construir una carrera administrativa en el ámbito estatal. Dicha dificultad se agravaba debido a la poca permanencia de los funcionarios en sus puestos, dados los bajos salarios que percibían y la gravitación del ámbito privado que ofrecía, especialmente entre los ingenieros y a partir de comienzos de la década 1880, la oportunidad de mejores remuneraciones.

Para finalizar, el propósito de este trabajo fue realizar una aproximación al proceso de construcción de una burocracia civil estatal durante la formación del estado nacional. La comparación

⁴¹ OSZLAK, Op Cit.

entre los ingenieros nacionales, los rectores de los colegios nacionales y los administradores de aduanas nos permitió mostrar algunos de los obstáculos que encontraron las oficinas y los funcionarios para consolidar su posición. Sabemos que nuestro objeto de estudio es susceptible de múltiples preguntas y problemas. Aunque aquí exploramos superficialmente las relaciones y tensiones mantenidas entre los funcionarios nacionales y los locales, nos resta profundizar dicha cuestión, ello nos permitirá vislumbrar el recibimiento de las políticas nacionales en los ámbitos provinciales. Por otra parte, el estudio de las relaciones de los funcionarios con la sociedad local nos permitirá un análisis de la burocracia estatal alejada de la matriz estado céntrico, perspectiva que ha predominado en la historiografía de las décadas de 1970 y 1980 principalmente.