

XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Tucumán, San Miguel de Tucumán, 2007.

Cuando todo estaba por hacerse: El Departamento de Ingenieros Civiles 1862-1890.

Escobar, Nancy Romina (UNGS / CONICET).

Cita:

Escobar, Nancy Romina (UNGS / CONICET). (2007). *Cuando todo estaba por hacerse: El Departamento de Ingenieros Civiles 1862-1890*. XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Tucumán, San Miguel de Tucumán.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-108/29>

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>.

XI° JORNADAS INTERESCUELAS/ DEPARTAMENTOS DE HISTORIA
Tucumán, 19 al 21 de Septiembre de 2007

Título: **Cuando todo estaba por hacerse: El Departamento de Ingenieros Civiles 1862-1890**

Mesa Temática Abierta: Eje 1, Mesa 5 *Instituciones, poder y normalización social. Siglos XVIII y XIX.*

Universidad, Facultad y Dependencia: Universidad Nacional de General Sarmiento-
CONICET

Autor/res-as: Escobar Nancy Romina, Investigadora

Dirección: Tablada 11021. Moreno. Provincia de Buenos Aires

Teléfono:4455-5660

E-mail: rominaescobar2005@yahoo.com.ar

CUANDO TODO ESTABA POR HACERSE: EL DEPARTAMENTO DE INGENIEROS CIVILES 1862-1890

INTRODUCCIÓN

Hacia la década de 1980 el proceso de formación del Estado argentino fue objeto de múltiples estudios, algunos de ellos desde la disciplina histórica, otros desde la ciencia política y desde la sociología. Sin embargo, la mayoría de dichos enfoques coinciden en ofrecer una visión global y excesivamente amplia del proceso de conformación estatal¹. Con esta caracterización queremos señalar que dichos estudios proporcionan un análisis excesivamente general de aquel desarrollo, y dejan de lado las realidades particulares de cada provincia, es decir, no tienen en cuenta que cada una de ellas transitó la conformación estatal por diferentes caminos. De esta manera, los estudios dan cuenta de una trayectoria homogénea, donde, al parecer, todos los actores concurren sin resistencias al proceso de conformación del Estado central.

¹ Ver OSZLAK, Oscar,(1985) **La formación del Estado argentino**, Buenos Aires, Ariel, 2004, ANSALDI Waldo y MORENO José Luís, **Estado y sociedad en el pensamiento nacional**, Buenos Aires, Cántaro, 1989. Para el proceso de formación del Estado en Latinoamérica ver JOSEPH Gilbert y NUGENT Daniel, **Everyday forms of State formation**, Durham, Duke University Press, 1994, y MALLON, Florencia, **Peasant and Nation. The making of post-colonial Mexico and Peru**, Berkeley, Los Angeles, Londres, University of California Press, 1995

Desde una óptica diferente a los estudios clásicos sobre el proceso de conformación del Estado argentino, recientemente, el estudio del historiador Ariel de la Fuente² adopta un enfoque regional, al situarse en la provincia de La Rioja. De esta manera, deja de lado los puntos de vista centrados en la ciudad de Buenos Aires y en su hinterland. Por otra parte, el autor privilegia el estudio de los gauchos, seguidores de los caudillos y miembros de las montoneras, en detrimento de los grupos privilegiados³. De la Fuente analiza las motivaciones que impulsaban al gaucho a seguir a los líderes caudillos. Entre dichas motivaciones halla incentivos materiales, no obstante, éstos no operaban en un vacío cultural y político. El estudio de de la Fuente se concentra en las bases políticas y culturales que hicieron posible la identificación entre gauchos y caudillos.

Salvo la investigación de de la Fuente, los trabajos antes mencionados, prestaron poca atención a los conflictos, a las resistencias generadas en las provincias y al impacto sobre las realidades regionales. Por otra parte, estas investigaciones generales omitieron el estudio de algunos actores fundamentales, como por ejemplo, los funcionarios menores encargados de ejecutar las disposiciones emanadas desde el Estado central. Estos funcionarios nacionales nombrados por el Poder Ejecutivo nacional y afincados, a menudo, en el interior, eran los responsables de poner en vigencia las medidas tomadas por el Estado Nacional. Con frecuencia, en las provincias del interior existían sectores privilegiados, en los cuales los funcionarios nacionales encontraron resistencias a la aplicación de sus políticas, ya que la ejecución de las medidas podía suponer la pérdida de atributos y privilegios detentados por grupos locales a manos del Estado. La importancia de estos empleados nacionales no ha sido explorada suficientemente por la disciplina histórica en la Argentina. Nada sabemos de aquellos funcionarios de menor rango encargados de llevar a la práctica las decisiones tomadas por el Estado central. No sabemos cuál era el perfil social, político, económico y cultural. Por otra parte, desconocemos el sistema por el cual eran reclutados y su trayectoria profesional. Entre estos funcionarios que no han sido estudiados podemos colocar a los administradores de aduanas y de correos, a los funcionarios encargados del reclutamiento militar y a los miembros del Departamento de Ingenieros Civiles –entre otros. En el caso de estos últimos su accionar

² DE LA FUENTE, Ariel, **Children of Facundo. Caudillo and Gaucho Insurgency during the Argentine State-Formation Process (La Rioja 1853-1870)**, Duke, Duke University Press, 2000

³ Una perspectiva similar es la adoptada por SALVATORE, Ricardo: **Wandering paysanos. State order and subaltern experience in Buenos Aires during the Rosas era**. Dirham, Duke University Press, 2003

fue fundamental para la integración nacional, ya que dependía de este departamento la ejecución o no de una obra, a menudo fundamental para el desarrollo de una provincia. En la posición que ocupaban estos funcionarios puede observarse la verdadera dimensión de su importancia, ellos constituían el nexo entre sociedad local y el Estado nacional.

De acuerdo a Oszlak, la construcción del Estado nacional fue posible gracias a un proceso de expropiación de funciones, competencias y atribuciones que realizó el mismo Estado, a través de la creación de múltiples instituciones. Con dicha expropiación se desplazaba de diversos ámbitos a las provincias y a diferentes instituciones de la sociedad civil, por ejemplo la Iglesia. El despliegue del Estado sobre las provincias fue realizado de modo gradual mediante cuatro vías de penetración⁴. Por medio de ellas, el Estado fue cristalizándose en diferentes organismos estatales establecidos a lo largo y ancho del país, facilitando la aplicación de las políticas centrales en los diferentes ámbitos provinciales. Nuestro trabajo se vincula con estas preocupaciones, es así que procuraremos conocer quiénes eran los funcionarios a cargo de las oficinas nacionales. Más específicamente nos ocuparemos del cuerpo de ingenieros pertenecientes al Departamento de Ingenieros Civiles. Nos interesa saber cómo llegaron a ejercer sus puestos, de qué manera organizaron sus oficinas, cómo aplicaron las políticas del Estado central y cómo fueron recibidas dichas políticas por las autoridades provinciales y la comunidad local. Además, procuramos indagar en torno a la trayectoria de sus carreras en el ámbito público. Cabe aclarar que el presente trabajo forma parte de una investigación más amplia en la que se exploran otros grupos de funcionarios, lo que nos permitirá obtener un conocimiento más acabado de las características de la burocracia en los años del proceso de formación del Estado nacional.

ALGUNAS CUESTIONES SOBRE LA BUROCRACIA

La cuestión de la conformación de la burocracia en la Argentina ha sido tratada por pocos autores, entre ellos destacamos el trabajo de Leopoldo Allub sobre la composición y los canales de reclutamiento de la clase política⁵. En este trabajo Allub expone las principales características de la alta y media burocracia. Por otro lado, también contamos con el

⁴ Oszlak llama a estas vías, material, represiva, cooptativa e ideológica

⁵ ALLUB, Leopoldo, Estado y sociedad civil: patrón de emergencia y desarrollo del Estado argentino (1810-1930), en ANSALDI Waldo y MORENO José Luís, Op Cit

trabajo de Eduardo Zimmermann⁶ sobre la relación entre la formación del Poder Judicial y la construcción del Estado. El tema de la burocracia fue tratado de modo general, es decir, dan cuenta de una única realidad en la cual las agencias del Estado funcionaban coherentemente. No sabemos qué obstáculos se interpusieron en su organización, qué recepción tuvieron cuando fueron erigidas en el interior, entre otras cuestiones.

Sin duda una referencia fundamental en el campo de la burocracia es la obra de Weber *¿Qué es la burocracia?* De acuerdo a Max Weber, el rasgo principal de la burocracia es su racionalidad. Ella supone la existencia de agentes objetivos y funcionales, despojados de cualquier subjetividad, que separan su vida privada de la esfera pública. Además, el ejercicio de su cargo implica cierto profesionalismo por parte del funcionario, su puesto va unido a un deber lo que implica que su función no debe operar como una fuente de rentas. En consecuencia, la ocupación del burócrata no debe ser considerada como “*un intercambio habitual de servicios por un equivalente salarial*”⁷. El desempeño en las actividades burocráticas sería considerado como la “*aceptación de un deber particular de fidelidad a la administración, a cambio de una existencia segura*”. Aquella fidelidad es impersonal y se atiene a la funcionalidad. Además de estas características, Weber formula otras: el funcionario disfruta de una alta estima social; el lugar que ocupa en la sociedad está regido por la existencia de normas y de figuras judiciales, es nombrado por una jerarquía superior; su posición es vitalicia. Por otra parte, recibe la compensación pecuniaria de un sueldo, por último, el funcionario tiene la expectativa de realizar una carrera dentro del orden jerárquico del servicio público.

Como es evidente, esta caracterización de la burocracia moderna formulada por Weber mantiene poca relación con la burocracia federal de los orígenes del Estado argentino. Por lo tanto, está desprovista de la racionalidad que le atribuye aquel autor, lo que no implica que la burocracia de la que nos ocupamos no detente una lógica propia. Esta cuestión es uno de los objetivos que nos proponemos demostrar. Por otro lado, el presupuesto que atraviesa nuestro trabajo, sostiene que estos funcionarios cumplieron una tarea esencial en el proceso de construcción del Estado nacional, ya que eran ellos los encargados de la aplicación de las políticas centrales. Además, su acción específica causó controversias y

⁶ ZIMMERMANN, Eduardo, "El Poder Judicial, la construcción del Estado y el Federalismo: Argentina, 1860-1880", en Seminario de Historia, Política y Sociedad, Universidad Torcuato Di Tella, septiembre de 1994.

⁷ WEBER, Max, *¿Qué es la burocracia?*, Buenos Aires, La Pleyade, 1977, Pág. 15

resistencias en los ámbitos locales, lo que nos da la pauta de un proceso de construcción estatal heterogéneo, en otras palabras, de la existencia de múltiples realidades provinciales, cuya unión a un Estado central se realizó por diferentes senderos en los diferentes espacios provinciales, ya sean consensuados o por la vía de la coerción.

EL DEPARTAMENTO DE INGENIEROS CIVILES

Puede afirmarse que la segunda mitad del siglo XIX marca el comienzo del proceso de construcción definitivo del Estado Nacional. Dicho proceso se extiende desde la derrota de la Confederación Argentina en la Batalla de Pavón en 1861, hasta 1890. Esta última es la década a partir de la cual el Estado comienza a consolidarse en algunas instituciones y a externalizar claramente su poder a través de un conjunto de organismos dependientes del Estado central. Además, el Estado logra subordinar a las provincias a un “*orden nacional*” y constituir una “*fórmula política*”⁸. Hacia 1880, el Estado contaba con un Ejército mínimamente organizado, los alzamientos de las montoneras habían sido reprimidos eficazmente -al igual que los intentos revolucionarios mitristas-, el telégrafo, el correo, los puentes y caminos y las vías del ferrocarril comunicaban a gran parte del país. De la misma manera, no dejaban de construirse obras públicas y las aduanas asentadas a lo largo y ancho del país no dejaban de recaudar. Finalmente, Buenos Aires había sido sometida a la federalización y subordinada al orden nacional.

Cabe aclarar que con el primer aspecto de la consolidación estatal, la subordinación de las provincias a un orden nacional, se hace referencia a un atributo del Estado. Este atañe a la capacidad de diferenciar su poder. Dicha diferenciación es posible cuando el Estado es capaz de crear una serie de instituciones públicas signadas por la independencia con respecto a la sociedad civil, por la capacidad de extraer recursos de ésta, por contar con funcionarios con cierto grado de profesionalismo y, finalmente, por poseer el control sobre sus actividades. Es decir, el Estado comienza a conformar una burocracia estatal, que él controla. Los organismos que logra darse el Estado son el producto de la **penetración material** ejercida desde y por él como señala Oszlak. Una de las consecuencias de esta penetración consiste en extender la base social de las alianzas estatales. A través de la construcción de infraestructura y del establecimiento de servicios públicos, el Estado

⁸ BOTANA, Natalio, **El orden conservador**, Buenos Aires, De bolsillo, 2005, Pág. 48

central buscaba integrar a los espacios locales, no sólo materialmente mediante caminos y ferrocarriles, sino además, buscaba la articulación de intereses políticos y financieros con las autoridades locales.

Como ya hemos dicho, la creación de instituciones estatales era una de las formas por las cuales el Estado iba adquiriendo su estatidad⁹. Otra forma de adquirirla es la realización de obras públicas: ferrocarriles, telégrafos, correos, caminos, puentes. Todos ellos son medios por los cuales el Estado adquiere presencia allí donde no la tiene o es débil. A partir de las memorias trabajadas hemos observado que la gran mayoría de las obras públicas se encontraban atravesadas por la presencia del **Departamento de Ingenieros Civiles**. Llama nuestra atención que dicha presencia no se limite sólo a cuestiones meramente objetivas, como ser la construcción de un puente o la dirección de una obra. Su papel iba mucho más allá. Dirigían construcciones, pero también administraban y hasta podían llegar a controlar a otros funcionarios. Sus funciones de ninguna manera eran neutrales, de los ingenieros dependía que una región fuera integrada o no al espacio nacional.

Este departamento encuentra sus antecedentes en 1869, fue creado por la Ley 325, sancionada el 18 de septiembre y promulgada el 22 del mismo mes, bajo el nombre de **Oficina de Ingenieros**, dependía del Ministerio del Interior y residiría en la capital de la república¹⁰. En un principio la oficina tenía a su cargo el deber de dar al gobierno su dictamen en todo aquello que se relacionase con la profesión de ingeniero y el estudio y la dirección de las obras públicas nacionales. Hasta 1869 estas obras estaban a cargo de empresas particulares que no contaban con la pericia suficiente para la dirección de las mismas. La oficina contaba con un director y un vice, dos ingenieros de sección de primera y dos de segunda sección, un asistente de primera y otro de segunda clase, dos agrimensores de primera y dos de segunda clase, dos dibujantes, un escribiente y un portero. Todos estos empleados, inclusive el director, eran nombrados por el presidente de la república.

Además de las ya mencionadas, la oficina poseía otras funciones: informar al ministerio acerca de las necesidades relacionadas a las obras públicas, realizar el estudio de las obras

⁹ OSZLAK, Op Cit.

¹⁰ Extraído de **Registro oficial de la Secretaria del Honorable Senado**, Tomo I, 1854 a 1870, Buenos Aires, Imprenta Europa, 1887

nacionales e intervenir en aquellos contratos efectuados entre el gobierno y las empresas particulares para la construcción de obras públicas. Además, la oficina poseía la función de vigilar que se realizaran los trabajos en que tuviera parte el gobierno. Por otra parte, debían ejecutar todas las operaciones topográficas necesarias en los terrenos nacionales. Finalmente, los ingenieros nacionales cumplían el papel de inspectores de los ferrocarriles

La ley 325 de 1869 nada estipulaba acerca de las condiciones precisas para ser miembro de la Oficina de Ingenieros (con la ley número 757 se introducirían las condiciones necesarias para detentar el cargo de ingeniero nacional). Por otra parte, en la ley se establecía todo aquello relacionado con los viajes de inspección y trabajo que los ingenieros emprendiesen fuera de la capital: los viajes de inspección sólo se llevarían a cabo con la autorización del ministro del interior y serían solventados por el ministerio, al igual que los otros viajes relacionados con las funciones de la oficina.

Aunque a partir de la creación de la oficina el sistema de obras públicas fue más regular, la organización del departamento era defectuosa. Esta desorganización provocó, de acuerdo al director Guillermo White, la disolución de la Oficina de Ingenieros. En 1875 se sancionó la Ley 757¹¹ por la cual se creaba el **Departamento de Ingenieros Civiles**, reemplazante de la oficina. Al departamento se trasladaban los archivos, los útiles e instrumentos de la extinta institución. El departamento contaría con un director general, un vicedirector, un ingeniero inspector general de puentes y caminos, un ingeniero inspector general 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.

A diferencia del la oficina de ingenieros, el departamento ya no residía exclusivamente en la capital de la república. Ahora el territorio nacional había sido dividido en secciones, en las cuales se establecerían los ingenieros de sección, el mapa fue dividido 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 Extraído de **Registro Nacional Argentino**, Tomo XIV, Buenos Aires, Sociedad Anónima de Tipografía, Litografía y Fundición de Tipos, 1875,

Las funciones del Departamento no eran muy diferentes a las de la oficina. Debían comunicar al Poder Ejecutivo la necesidad de realizar obras públicas de carácter nacional, o de repararlas, efectuar el estudio de las construcciones públicas nacionales, confeccionar los planos y los presupuestos correspondientes a las obras; cooperar con el diseño de la carta geográfica de la república, formar la estadística general de obras públicas. El Departamento también debía inspeccionar y estudiar los puertos, ríos y los canales navegables, además de los faros, y todo aquello que se relacione con la navegación de los ríos. Los ingenieros eran los encargados de comunicar al Poder Ejecutivo la viabilidad y los costos de las obras.

La ley 757 establecía más específicamente cómo sería la organización del departamento y qué requisitos eran necesarios para detentar el cargo de ingeniero nacional. Entre ellos se encuentra la posesión de un diploma expedido por alguna de las instituciones especializadas del país o del extranjero, en este último caso, previamente se debía rendir un examen ante una comisión nombrada por el Poder Ejecutivo; también se debía hablar el idioma nacional.

Los primeros ingenieros que conformaron el departamento fueron: Guillermo White, director de la oficina; Guillermo Villanueva, vicedirector, Justo Dillon, que detentaba el cargo de secretario, entre otros ingenieros se encontraban Carlos Chistierson, Federico Estavelins, Raimundo Montenach y Juan Bateman. El director de la oficina, Guillermo White, nació en Dolores, en la provincia de Buenos Aires en 1844. En el año 1870 se recibió de ingeniero civil, por la Universidad de Buenos Aires, fue uno de los doce primeros ingenieros egresados en el país. Antes de ser miembro de Departamento de Ingenieros Civiles, fue presidente de la Sociedad Científica Argentina (una institución creada en 1872 con el fin de fomentar el estudio de las ciencias exactas, estudiar las publicaciones, inventos o mejoras científicas, especialmente aquellas que tuvieran una aplicación práctica para la República Argentina. Para este fin se convocaba a los ingenieros argentinos y extranjeros, a los estudiantes de ciencias exactas y a las demás personas cuya ilustración científica respondiera a los fines de esta cooperación). Como ingeniero, White dirigió la construcción del ferrocarril Buenos Aires-Campana. Fue miembro del directorio del ferrocarril del Sud y luego detentó el cargo de director de dicha administración. Fue presidente del Centro Nacional de Ingenieros y miembro del Instituto Civil de Londres.

Varios ingenieros civiles eran extranjeros. Son los casos de Juan Bateman y Carlos Chiristierson. El primero procedía de Inglaterra. Su especialidad era la ingeniería hidráulica y vial. A finales de 1870, bajo la presidencia de Sarmiento, fue contratado por la provincia de Buenos Aires para la construcción del puerto. El segundo ingeniero era sueco recibido en la Universidad de Estocolmo y en 1868 vino al país junto a Adolfo Stavelius, otro ingeniero.

El desempeño del cargo de ingeniero nacional implicaba ejercer un cargo público, por lo que los empleados no podían tener a su cargo la dirección de obras particulares, ni formar parte de empresas concesionarias contratadas por el Estado. La trasgresión de esta disposición implicaba una sanción para el empleado infractor, podía ser separado de su cargo y sometido a la acción penal y civil, o se le inhabilitaría para ejercer cargos públicos por diez años. Con respecto a los empleados superiores, estos no podían destinar a los subalternos a tareas diferentes para los que fueron contratados.

La oficina de Ingenieros Civiles cobró gran importancia en los asuntos relacionados con las obras públicas, pero también con la administración de las mismas. De esta manera, el departamento tenía incumbencia en el estudio de obras a emprender, en la administración de los ferrocarriles, y en la supervisión de los administradores de los mismos. Asimismo, expedían certificados de marcas y patentes y estaban autorizados a firmar contratos en nombre del Estado con empresas concesionarias para la realización de las obras públicas. A modo de ejemplo, en el año 1877 se encontraron irregularidades en la administración de varias líneas de ferrocarriles, por lo que el gobierno envió a las mismas a miembros del Departamento de Ingenieros para que informara la situación. En el caso del ferrocarril de Tucumán, el administrador del ferrocarril debió abandonar su puesto a manos del director del Departamento de Ingenieros Civiles y trasladarse a la capital a rendir cuentas.

Aunque la ley contemplaba la asignación de ayudantes auxiliares, desde un principio el departamento padeció la falta de personal. A ello se sumó la escasez de datos sobre la topografía del país, es decir, sobre las representaciones de los elementos naturales y humanos de la superficie terrestre. Dicha carencia de datos provocaba que el ingeniero debiera recolectar sobre el terreno hasta la información más elemental: *“esto complica extraordinariamente (sic) el servicio, mucho mas si la operación es algo delicada o se*

confía a empleados subalternos”¹². 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, además, el departamento debía formar la carta geográfica del territorio. Con el paso de los años, la situación del departamento fue cada vez más precaria.

Ya en 1875 la crisis bancaria que asoló al país y la consecuente falta de progreso en la ejecución de obras públicas, había tenido incidencia en la organización del Departamento de Ingenieros. En 1878 el director general del departamento elevó un informe al ministro del interior, Santiago Laspiur. En el mismo daba cuenta de las necesidades de la oficina, entre ellas se encontraban la falta de personal, de fondos e instrumentos. En las memorias del departamento de 1880 aparece como principal reclamo la poca estabilidad o permanencia de los empleados del departamento, la reducida remuneración que recibían aquellos, que por otra parte, no tenía correlato con la proporción del trabajo que desarrollaban. Con respecto a la falta de personal, Guillermo White se quejaba: *“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*”¹³. 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, igualmente, era preciso solucionar la poca estabilidad de éstos, para así tener un *“espíritu de cuerpo y que sea un titulo honroso el pertenecer al cuerpo de ingenieros de la nación*”.¹⁴

Este departamento pretendía sentar las bases para un próximo Ministerio de Obras Públicas, es por ello que en la organización del departamento se estipulaba que dentro del mismo debía operar un Consejo de Obras Públicas, que tendría a su cargo la aprobación de los proyectos y presupuestos de las obras públicas. Pero ante todo, las atribuciones del consejo se relacionaban con el manejo del personal. A su cargo estaba la designación de los ingenieros o empleados que debían encargarse de dirigir y supervisar las obras,

¹²Informe presentado por el director del Departamento de Ingenieros Civiles, **Memoria del Ministerio del Interior**, 1878, Pág., 201,

¹³ Ibidem, 1881

¹⁴ Ibidem

imponer las penas disciplinarias a los empleados. Asimismo, este consejo era el responsable de otorgar licencias a los empleados y designar a sus reemplazantes. La organización del Consejo de Obras Públicas presentaba características similares a las del Departamento de Ingenieros Civiles, contaría con un director, el vicedirector, el ingeniero inspector de ferrocarriles, el de puentes y caminos, el de obras hidráulicas, el secretario y un arquitecto. Dicho consejo sería presidido por el director del Departamento de Ingenieros.

¿Cuál era la magnitud de la influencia del Departamento de Ingenieros Civiles? Como ya hemos dicho, el departamento tenía a su cargo el estudio y la dirección de las obras públicas emprendidas por la nación. Sin embargo, en un momento en el que todo estaba por hacerse en materia de obras públicas, las ejecuciones presupuestarias correspondientes al departamento de los años 1863 a 1890, fueron casi nulas, salvo en el periodo que comprende la gestión de Julio A. Roca, únicos años en los cuales se ejecutó un presupuesto en ascenso para este departamento.

Por otra parte, en un estudio realizado por Silvana Palermo, la autora demostró a través del análisis de los debates parlamentarios, cómo los legisladores provinciales imponían sus voces por sobre la de los expertos para la toma de decisiones acerca del programa de construcción ferroviaria. De acuerdo a Palermo, el predominio de los legisladores por sobre el saber técnico se debía a que no existía en la administración pública agentes con autoridad y prestigio capaces de contrarrestar el accionar parlamentario, interesado a menudo en beneficiar a los productores y comerciantes locales, quienes podían ver perjudicados sus negocios por la falta de infraestructura adecuada¹⁵.

En lo que atañe a esta última cuestión, la realización de obras públicas que beneficiaran al comercio interior, no era exclusiva de los parlamentarios, pues el director del departamento Guillermo White, reconocía la necesidad de construir obras para contribuir al desarrollo y el desenvolvimiento de la industria y el comercio, no obstante, el departamento lo que ponía en juego era el bienestar de la nación en general y no el de una región particular. Los ingenieros no expresaban la voz de intereses particulares, sino el de toda una nación. No

¹⁵ PALERMO, Silvana, *Del parlamento al Ministerio de Obras Públicas: la construcción de los Ferrocarriles del Estado en Argentina, 1862-1916*, en **Desarrollo económico. Revista de Ciencias Sociales**, Buenos Aires, Vol.46, N° 182, Julio-Septiembre 2006

obstante, esta expresión de defensa del interés nacional no libró a los ingenieros de ser acusados de ser influenciados por intereses privados. Esta acusación fue realizada por el senador de Santa Fe, Nicasio Oroño, quien sostenía que los ingenieros compartían los mismos intereses que la empresa ferroviaria Central Argentino¹⁶.

REFLEXIONES FINALES

A pesar de ir ganando presencia a lo largo del país a través del establecimiento de múltiples instituciones, el Estado Nacional muchas veces no logró hacer efectiva dicha presencia. 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 magros salarios que percibían la mayoría de los empleados estatales y el constante abuso de las autoridades locales. Estos padecimientos del Departamento de Ingenieros dan cuenta de la baja institucionalidad del Estado y de los inconvenientes que encontraba para afirmarse. La debilidad estatal generaba en sus empleados el abandono de sus funciones allí donde la esfera privada cubría sus expectativas económicas.

Por otra parte, las funciones de los agentes estatales, especialmente de los ingenieros civiles, en ningún caso eran meramente técnicas, la aparente neutralidad de un funcionario quedaba solapada en el momento de tomar decisiones acerca del emplazamiento de alguna obra pública. El Departamento de Ingenieros Civiles poseía en sus manos la decisión de integrar o excluir a ciertas regiones, la construcción del ferrocarril o de un camino implicaba mucho más que una cuestión de comunicación, significaba la adquisición de nuevos aliados a la causa del partido, identificada, con frecuencia, con la causa nacional. Esta falta de neutralidad de los ingenieros no se condice con su calidad de expertos. La posición del experto implica neutralidad, que viene dada por el saber especializado que le otorga su entrenamiento académico¹⁷. Aquí se nos plantea un problema: ¿cómo conciliar la figura del experto con la del funcionario estatal, cuya labor en absoluto significaba neutralidad?

¹⁶ Para esta acusación ver Ibidem

¹⁷ NEIBURG Federico y PLOTKIN Mariano (comp.), **Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina**, Buenos Aires, Paidós, 2004, Introducción.

Es preciso plantear algunos interrogantes en torno a la relación entre las oficinas públicas y las empresas privadas. ¿Qué privilegios poseían las primeras para inmiscuirse en los asuntos de empresas privadas como lo eran los ferrocarriles? Aquí pareciera que las esferas de lo público y lo privado no estaban delimitadas. Por otro lado, nos resta dilucidar qué relación mantenían los funcionarios nacionales con los provinciales. Estos últimos ¿veían a los primeros como una amenaza, como empleados que actuaban entrometiéndose en sus funciones?

Además, debemos explorar en torno a la relación mantenida entre los ingenieros nacionales y las disposiciones estatales. El hecho que el Estado estipulara castigos para aquellos ingenieros que infringieran la ley, ¿suponía que existía o existió tal posibilidad? Si aconteció tal trasgresión, las penas ¿fueron efectivamente aplicadas? ¿O también aquí puede notarse la incapacidad estatal de hacer efectiva su presencia?

Sin dudas, poseemos más interrogantes que respuestas. No obstante, la investigación apunta a realizar una contribución a los estudios sobre el proceso de conformación del Estado Nación desde la perspectiva de los pequeños funcionarios que formaron parte de la burocracia estatal. Esto constituye un pequeño intento por realizar un aporte a las perspectivas globales que hasta el momento se han producido sobre la formación del Estado argentino.

BIBLIOGRAFÍA

ANSALDI Waldo y MORENO José Luís, **Estado y sociedad en el pensamiento nacional**, Buenos Aires, Cántaro, 1989

BOTANA, Natalio, **El orden conservador**, Buenos Aires, De bolsillo, 2005

DE LA FUENTE, Ariel, **Children of Facundo. Caudillo and Gaucho Insurgency during the Argentine State-Formation Process (La Rioja 1853-1870)**, Duke, Duke University Press, 2000

JOSEPH Gilbert y NUGENT Daniel, **Everyday forms of State formation**, Durham, Duke University Press, 1994

MALLON, Florencia, **Peasant and Nation. The making of post-colonial Mexico and Peru**, Berkeley, Los Angeles, Londres, University of California Press, 1995

NEIBURG Federico y PLOTKIN Mariano (comp.), **Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina**, Buenos Aires, Paidós, 2004,

OSZLAK, OSCAR, Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal, en **Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales**, Buenos Aires, Vol. 19, N° 74, Junio-Septiembre 1979

_____, (1985) **La formación del Estado argentino**, Buenos Aires, Ariel, 2004

PALERMO, Silvana, Del parlamento al Ministerio de Obras Públicas: la construcción de los Ferrocarriles del Estado en Argentina, 1862-1916”, en **Desarrollo económico. Revista de Ciencias Sociales**, Buenos Aires, Vol.46, N° 182, Julio-Septiembre 2006

WEBER, Max, **¿Qué es la burocracia?**, Buenos Aires, La Pleyade, 1977

ZIMMERMANN, Eduardo, "El Poder Judicial, la construcción del Estado y el Federalismo: Argentina, 1860-1880", en Seminario de Historia, Política y Sociedad, Universidad Torcuato Di Tella, septiembre de 1994.