

Agencias estatales, política y burocracia técnica: el Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires, 1917-1943

State agencies, politics and technical bureaucracy: the Ministry of Public Works of the Province of Buenos Aires, 1917-1943

Noelia Fernández*

Palabras clave:

Estado
Provincia de Buenos Aires
Obra pública
Ministerio

Resumen

El trabajo observa las transformaciones del aparato estatal provincial entre 1917 y 1943 a través del Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires. Los años analizados constituyeron un momento particularmente intenso en la vida del organismo, ya que fue una etapa de importantes transformaciones territoriales y urbanas en donde el MOPBA operó como un verdadero instrumento de intervención estatal. Para ello, debió ampliarse y especializarse, a fin de cubrir con las expectativas generadas por nuevos temas y preocupaciones que ingresaban en las agendas de gobiernos, tanto radicales (1917-1930) como conservadores (1930-1943). El foco está puesto en agencias clave del mi-

* Lic. en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires), Magíster en Ciencias Sociales (Universidad de Luján) y doctoranda en Ciencias Sociales (Universidad Nacional de Quilmes). Su lugar de trabajo es en la Universidad Nacional de los Comechingones (UNLC) / Instituto de estudios sobre Ciencia y Tecnología-Universidad Nacional de Quilmes (IESCT-UNQ). Contacto: noefernandez.16@gmail.com

nisterio, es decir, aquellas que direccionaron la atención de las políticas y acciones del organismo en los distintos momentos históricos. Nos referimos a las reparticiones dedicadas a las obras de comunicación (viales y ferroviarias) y a las obras urbanas y arquitectónicas. El abordaje se realiza a partir de tres ejes estrechamente vinculados entre sí. El primero, examina las reformas del Estado impulsadas tanto por los gobiernos que propiciaron la expansión y especialización de las distintas agencias que componían al organismo. El segundo, analiza la expansión de la burocracia técnica, a partir de la incorporación de nuevos profesionales a las agencias (especialmente ingenieros). El tercero, recorre las variaciones en la agenda estatal con hincapié en los temas que incidieron en el diseño organizacional del ministerio y en la política y sus actores como definitorias de gran parte de ella.

Keywords:

State
Province of Buenos Aires
Public Work
Ministry

Abstract

The article inquires on the transformations of the Buenos Aires provincial State apparatus between 1917 and 1943, focusing on the Ministry of Public Work (MOPBA). The analyzed years were part of a particularly intense moment for the State agency, since it operated as a true state intervention instrument in the deep territorial and urban transformation of the period. To that end, it had to be expanded and specialized, in order to respond to the expectations generated by the new issues and concerns that were being brought up in both the radicals (1917-1930) as well as the conservatives (1917-1930) government's agendas. The article focus is placed on the

key agencies of the ministry, that is, those that addressed the interest of public works and the State actions in different historical moments: particularly the departments that dealt with communication works (roads and railways), and urban and architectonic works. The article approach takes into consideration three closely linked axes. The first one analyzes the State reforms driven by the governments that propelled the expansion and specialization of different agencies that were part of the Ministry. The second one, analyses the expansion of technical bureaucracy, starting at the incorporation of new professionals to the agencies (especially engineers). The third one goes over the variations in the State agenda, emphasizing the issues that influenced the ministry organizational design, its policy and actors.

La historia del Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires (MOPBA) es, en gran medida, la historia de la construcción material –y también simbólica– de la provincia más extensa y poblada de la Argentina. Este recorrido se inició en 1885 cuando en el marco de un conjunto de cambios políticos, reformas institucionales y transformaciones urbanas y territoriales, el Gobierno provincial creó el MOPBA que, de allí en adelante, tuvo amplias incumbencias en la planificación y ejecución de la obra pública provincial y en la formulación de políticas en torno a ella.¹ Su creación, como veremos, formó parte de una decisión política, pero también de una necesidad de carácter técnico y estatal frente a la expansión territorial y urbana de fines del siglo XIX.

1 A pesar de que los sucesivos gobiernos militares desmembraron al MOPBA –situación que no fue revertida con el retorno de la democracia en 1983– continúa con sus competencias tradicionales. La Ley de Ministerios de la Provincia N° 12.856 (2002) modificó la denominación de la cartera a Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos. Actualmente se denomina Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos.

El objetivo del artículo es presentar la conformación del MOPBA en términos técnico-administrativos, dada su relevancia como un instrumento de transformación durante la primera mitad del siglo XX. El análisis de un período extenso nos permite observar la historicidad de las políticas públicas, la existencia (o no) de cambios entre programas y estilos políticos en los distintos gobiernos y la configuración de una burocracia que convive en tensión con decisiones políticas precisadas tanto en su seno como en otros poderes y organismos del Estado. No obstante, la extensión temporal y el grado de avance sobre el tema nos limitan a realizar un trabajo más descriptivo que analítico, pero que nos proporciona una base para, en futuras investigaciones, analizar más en profundidad la dinámica del organismo y, fundamentalmente, las reparticiones aquí abordadas.

El trabajo articula tres ejes estrechamente relacionados entre sí. El primero gira en torno a las reformas del Estado que propiciaron la expansión y especialización de las distintas agencias que componían al organismo. El segundo examina la expansión de la burocracia técnica a partir de la incorporación de nuevos profesionales a las agencias.² El último recorre las variaciones en la agenda estatal con hincapié, por un lado, en los temas que incidieron en el diseño organizacional del ministerio y, por el otro, en la política y sus actores como definatorias de gran parte de ella.

El argumento afirma que entre 1917 y 1943 –es decir, desde que el radicalismo asumió el gobierno de la provincia como resultado de la intervención federal decretada por Yrigoyen hasta el cierre de un ciclo político inaugurado con golpe de 1930 y finalizado con el golpe de junio– el MOPBA experimentó las transformaciones que lo consolidaron como institución estatal y como instrumento de intervención en el territorio urbano y rural. Esto fue facilitado, en gran medida, por dos cuestiones. Por un lado, un proceso de transformación, expansión y especialización del aparato estatal tanto en el plano nacional como subnacional. En este contexto fueron encarados procesos de transformaciones en el MOPBA, que asumió un papel cada vez más activo en la formulación de las distintas políticas. Por otro lado, la obra pública había comenzado a

2 Empleamos el concepto de burocracia técnica para definir un segmento específico de la burocracia estatal, relacionado a saberes ligados a la ingeniería, la arquitectura y la agrimensura o conocimientos precisos sobre las obras públicas.

adquirir progresivamente un rol destacado en la construcción del territorio provincial, sobre todo desde la ampliación del sufragio. En efecto, por su alta visibilidad en el territorio urbano y rural, la obra pública era capaz de expresar ideas, representar demandas sociales, condensar anhelos, transformar el espacio y modificar la vida de la población, lo que también podía traducirse en potenciales adhesiones políticas.

La cuestión de las agendas estatales, por su parte, nos posicionó sobre un interrogante difícil de dilucidar *a priori*: ¿sobre qué temas y problemas operó el MOPBA? El recorrido por las fuentes documentales del organismo nos permitió examinar cómo se orientó la atención del organismo en una provincia muy extensa y con distintos niveles de densificación. Observamos, entonces, que un gran problema en la provincia era la falta de integración territorial y social, de modo que las infraestructuras de comunicación y las obras urbanas y arquitectónicas proyectadas y construidas se conformaban como respuestas a estas problemáticas. Por ello, consideramos importante examinar las agencias dedicadas a este tipo de obras.

El artículo se divide en tres instancias. La primera, examina los aspectos institucionales del MOPBA, con especial hincapié en sus orígenes, las dinámicas organizacionales, las continuidades y los momentos de cambios significativos del organismo. La segunda, describe las agencias dedicadas a abordar los problemas de integración territorial y social, es decir, las vinculadas a infraestructuras de comunicación y obras urbanas y arquitectónicas: la Administración del Ferrocarril Provincial (FCPBA), la Dirección de Puentes y Caminos (DPyC) –transformada en Dirección Provincial de Vialidad (DPVBA) en 1936–, la Comisión de Aviación (CA) y la Dirección de Arquitectura (DAPBA). Nuestro abordaje prioriza una perspectiva “desde adentro”, ya que el MOPBA aparece fragmentado y desacoplado en distintas agencias, figuras, lógicas y prácticas sociales,³ presentándose como un agente polifacético, irregular y heterogéneo, con ritmos de desarrollo asincrónicos y discontinuos.⁴ De este modo, las transformaciones y los procesos de estructuración de sus intervenciones pueden ser explicadas no en términos lineales, monolíticos o estáticos, sino por el contrario, a partir de su carácter inacabado, conflictivo, complejo y dinámico.

3 Bohoslavsky y Soprano, 2010, p. 21.

4 González Bollo, 2014, p. 28

Hasta no hace muchos años los únicos trabajos que tomaban como objeto específico al Estado eran los clásicos textos de Oszlak y O' Donnell, ninguno de los cuales toma al período aquí elegido como objeto de estudio.⁵ Sin embargo, en los últimos años se han desplegado nuevos análisis que han tomado al Estado como objeto de estudio central, no subsidiario de otros temas o problemas, casi todos ellos provenientes de la disciplina histórica y de la sociología. Entre ellos se encuentran los trabajos incluidos en las compilaciones de Bohoslavsky y Soprano; Frederic, Soprano y Graciano; Plotkin y Zimmermann; Morresi y Vommaro; Soprano y Di Liscia.⁶ Estos artículos, desde distintas perspectivas teóricas y metodológicas, han profundizado en el estudio de las agencias, los saberes, las prácticas y la conformación de las burocracias estatales en distintos momentos históricos. Gran parte de ellos también analizan la articulación entre la conformación de distintos campos de conocimiento profesional y su vinculación con la formación de estas burocracias. En lo atinente a las obras públicas, el artículo intenta dialogar con los aportes realizados por Ballent, Gruschetsky, Parera, Palermo, Salerno, entre otros, que desde diferentes perspectivas de análisis han examinado diversas agencias dedicadas a la gestión de obras públicas y la conformación de sus burocracias.⁷

Cabe destacar que los trabajos que abordan agencias estatales bonaerenses son más escasos, concentrándose mayormente en el siglo XIX. No obstante, estos resultan relevantes ya que permiten colocar al MOPBA como parte de la historia de construcción del Estado provincial. Entre los trabajos recientes se encuentran los de Banzato y D' Agostino, que estudiaron la conformación del Departamento de Ingenieros (DI) entre 1875 y 1913 vinculando los cambios en la política, la economía y la gestión técnica; Banzato, que examinó al DI en vinculación a la gestión de las obras de desagüe bonaerenses; D' Agostino, que analizó el Departamento Topográfico con especial énfasis en el rol técnico de los agrimensores en tanto profesionales y propietarios de tierras.⁸ Un texto de Galcerán, Lon-

5 Oszlak; O' Donnell, 1976.

6 Bohoslavsky y Soprano, 2010; Frederic, Soprano y Graciano, 2010; Plotkin y Zimmermann, 2011; Morresi y Vommaro, 2011; Soprano y Di Liscia, 2017.

7 Ballent, 2008; Gruschetsky, 2012; Parera, 2012; Palermo, 2011; Salerno, 2011; 2015.

8 Banzato y D' Agostino, 2015; Banzato, 2013 y 2014; D' Agostino, 2007 y 2012.

goni, Molteni y Fonseca (s/f), proveniente de la historia de la arquitectura que analiza la obra de la Dirección de Arquitectura del MOPBA nos permite observar el aumento de la capacidad del Estado para proyectar obra pública durante el gobierno de Fresco.⁹ Cabe destacar los trabajos que han analizado la conformación de agencias estatales e incorporación de personal técnico en otras provincias. Nos referimos, entre otros, a los artículos incluidos en una compilación realizada por Rodríguez Vázquez y Raffa (2016) en donde se aborda la profesionalización del Estado mendocino entre 1890 y 1955 y a trabajos de Parera (2008 y 2012) que analiza la Dirección General de Obras Públicas de Santa Fe durante la década de 1930 en vinculación a la modernización del Estado provincial y al aumento de obra pública.

En síntesis, el presente trabajo intenta constituirse como un aporte a los estudios sobre el Estado, sus agencias y burocracias y, más específicamente, a los que abordan experiencias provinciales.¹⁰ En este sentido, observar a la provincia de Buenos Aires implica un desafío: se trata de la provincia más importante de la Argentina que, paradójicamente, ha sido escasamente indagada en términos de construcción estatal. Es por ello que, teniendo como centro de nuestras preocupaciones el vínculo entre Estado, política y obra pública, consideramos necesario interrogar sobre el organismo encargado de planificarla y ejecutarla y, en definitiva, el que tiene la capacidad de transformar materialmente al territorio urbano y rural.

La génesis del MOPBA: un nuevo ministerio para una nueva provincia

El nacimiento de la provincia de Buenos Aires fue resultado de una derrota militar –la de las tropas de Carlos Tejedor– y política –la pérdida de su histórica capital–. En efecto, luego de la federalización de la Ciudad de Buenos Aires en 1880, el Estado bonaerense debió asumir un rol más significativo en la vida diaria de la población y generar herramientas para ser más visible.¹¹ Este proceso se llevó a cabo en el marco de la formación del Estado

9 Galcerán, Longoni, Molteni y Fonseca (s/f).

10 Un estado de la cuestión sobre las perspectivas teóricas y analíticas que abordan el Estado nacional en Berrotarán y Pereyra, 2012. Sobre el Estado en el interior, Ortíz Bergia, 2015.

11 Hora, 2011, p. 44.

nacional que, de este modo, era “desafiado, modificado y adaptado” a circunstancias locales en procesos que no fueron homogéneos ni lineales.¹² La creación del MOPBA formó parte de los procesos en los que estuvo inscrita: uno de escala nacional, pero más específicamente, el de construcción del Estado provincial como respuesta a un conjunto de objetivos e intereses políticos locales.

En la génesis del MOPBA también se advierte el interés del gobierno bonaerense por afianzar un proceso de centralización administrativa que, en este caso, implicó la concentración y organización de la gestión de la obra pública provincial en un solo organismo especializado, luego de la experiencia de la fundación de La Plata en 1882.¹³ Este acontecimiento había significado un notable incremento de la ejecución, planificación y gestión operativa de los trabajos públicos: edificios de gobierno y administración, infraestructura, equipamiento urbano y de servicios públicos habían sido construidos para dar vida a la nueva capital. Gran parte de estas construcciones las ejecutó el Departamento de Ingenieros (DI), un organismo creado en reemplazo del Departamento Topográfico (DT) y encargado de la obra pública provincial desde 1875. No obstante, en palabras del gobernador Carlos D´Amico (1884-1887), el funcionamiento del DI “se había resentido” con la construcción de La Plata por “(...) cierta falta de ordenamiento en sus trabajos (...)” y, aunque había logrado cumplir con las tareas, dejaba en evidencia la necesidad de ampliar sus funciones y asignarle más personal.¹⁴

A la fundación de La Plata se sumaron cambios espaciales y territoriales de gran relevancia impulsados por el gobierno entre fines del siglo XIX y los primeros años del XX. La redefinición de los límites político-territoriales de la provincia tras la Campaña del Desierto, y el crecimiento económico del territorio provincial y de la nación, habían dado como resultado una dinámica urbana expansiva, aunque heterogénea, en el espacio.¹⁵ En este marco, las obras públicas se transformaron en un aspecto central de

12 Zimmermann, 2007, p. 266.

13 Con centralización administrativa nos referimos a la reunión de todas las atribuciones en un ente central o entes centrales, llevando aparejado la subordinación jerárquica entre los mismos.

14 D´Agostino y Banzato, 2015, p. 8.

15 Gandolfi y Gentile, 2013, p. 419.

la intervención estatal en la medida que respondían a problemas vinculados con el territorio y las ciudades, promoviendo la presencia del Estado provincial que se objetivaba a través de sus instituciones.

En 1885 (quince años antes que su par nacional) el Poder Ejecutivo provincial promulgó la Ley N° 1770 que creó el MOPBA y elevó a tres el número de ministerios. Esta ley, por un lado, definió las competencias de cada ministerio (Hacienda, Gobierno y Obras Públicas) y sus ámbitos de intervención, y puso en relieve el rol adquirido por la obra estatal en el proyecto político conservador, como ya hemos advertido. Por el otro, reglamentó el funcionamiento del nuevo organismo, que heredó las atribuciones del DI. Este último perdió autonomía en todo lo referente a obras públicas, dado que pasaba a depender directamente del MOPBA, al igual que las secciones que lo integraban (Ferrocarriles e Hidráulica, Puentes y Caminos, Arquitectura y Dibujo, Geodesia y Catastro, y Archivo). Por último, amplió la órbita de actuación del MOPBA hacia nuevos campos de intervención: ganadería, agricultura, comercio, caminos generales, municipales o vecinales, canales, puertos, ferrocarriles, formación de pueblos, asuntos de inmigración y colonización, salud pública y enfermedades contagiosas de animales.¹⁶ También se estableció que dependerían del MOPBA la Dirección General de Ferrocarriles y Telégrafos de la Provincia, el Consejo de Higiene y la Escuela Santa Catalina.¹⁷

El MOPBA, como advertimos, se asentó sobre una estructura y organización preexistente: el DI y su antecesor, el DT. Esto pudo ser posible porque para fines del siglo XIX, la provincia había alcanzado cierto grado de organización y competencias, y contaba con instrumentos desarrollados de funcionamiento y una estructura estatal.¹⁸ De modo que, pese a las transformaciones políticas y territoriales, las permanencias institucionales fueron especialmente notorias, lo que nos permite entender al organismo como una entidad histórica capaz de construirse gradualmente.

16 Registro Oficial de la provincia de Buenos Aires, 1885, Ley N° 1770.

17 ROPBA, 1885, p. 899-904. Otras dependencias del MOPBA eran el Museo, la Biblioteca, el Observatorio Astronómico y la Escuela de Artes y Oficios.

18 Sabato, 2013, p. 28.

Características técnicas, burocráticas e institucionales del MOPBA. La organización interna del ministerio

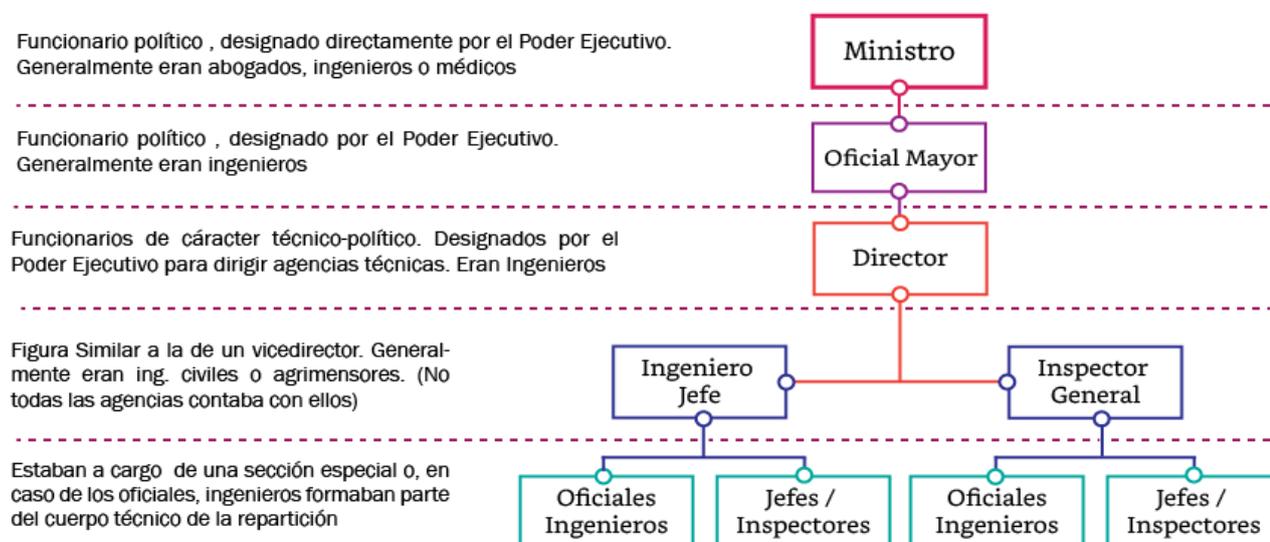
El MOPBA se constituyó como un organismo situado en el cruce de la técnica y la política, y por ello, conformó un espacio de continua tensión entre ambas esferas. Su función principal era la planificación y ejecución de la obra pública provincial, lo que implicó la aplicación de conocimientos técnicos y de saberes especializados que, en gran medida, convivían no siempre armónicamente con decisiones políticas e intereses de distintos actores sociales.

Al tener una estructura centralizada las facultades de decisión se encontraban reunidas en los órganos superiores de la administración, de modo que existía una subordinación de las agencias que lo integraban. Las reparticiones que lo componían, generalmente, asumían forma de “direcciones” (en menor medida de “inspecciones”), estaban organizadas por especialidades de la ingeniería y eran dirigidas por ingenieros, estructura similar a la que alude Ballent en su estudio sobre el Ministerio de Obras Públicas de la Nación (MOP).¹⁹ Cuando en 1913 el DI fue suprimido, las oficinas que lo componían pasaron a depender directamente del MOPBA, y cambiaron sus denominaciones: las “secciones” se transformaron en “direcciones”, ganando así jerarquía y autonomía.

La pirámide jerárquica del organismo estaba compuesta, en orden de importancia, por un Ministro, un Oficial Mayor (figura equivalente a la de un viceministro), los directores de reparticiones (mayormente ingenieros, excepto agencias no dedicadas a la gestión de obras públicas, como la Dirección General de Higiene, encargada de la administración de los hospitales) y, por debajo, se encontraban los Ingenieros Jefes. Estos cargos tenían un carácter técnico-político y eran designados por medio de diversos mecanismos y lógicas, como se observa en el GRAFICO 1. En efecto, la designación del Ministro y del Oficial Mayor formaba parte de una decisión política que contemplaba la pertenencia al partido o la cercanía al gobernador. En tanto que, para las designaciones de los directores de reparticiones y funcionarios de menor rango, el conocimiento técnico y la profesión tenía más peso, dada la especificidad y el grado de especialización de las agencias que iban a dirigir.

19 Ballent, 2008.

Gráfico 1. Pirámide jerárquica del MOPBA.



Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de leyes de presupuesto y memorias del MOPBA (1917-1943).

Tomando como modelo el citado trabajo de Ballent, es posible señalar que, al igual que su par nacional, en el MOPBA coexistían agencias dedicadas a las tareas de construcción, proyección y dirección de obras (como la Dirección de Arquitectura o la Dirección de Puentes y Caminos) y otras encargadas de la administración o explotación de obras (como la administración del Ferrocarril Provincial o la Dirección de Obras Sanitarias). Esto implicaba, como advierte la autora, formas diferentes de encarar las gestiones y distintos tipos de cuerpos técnicos que debían llevar a cabo las acciones.²⁰ También convivían reparticiones con distintas temporalidades, algunas más “tradicionales” heredadas del DI, con otras más modernas que se crearon al calor de nuevos intereses y políticas.²¹

20 Ballent, 2008, p. 833.

21 Otros organismos del Estado provincial también proyectaban y ejecutaban obras, aunque en menor volumen y especializándose en cierto tipo de obras. La Dirección de Arquitectura de la Dirección General de Escuelas (dependiente del Ministerio de Gobierno), por ejemplo, tenía a su cargo la construcción de la infraestructura escolar provincial, muchas veces en colaboración con la DAPBA.

Una burocracia técnica a cargo de las agencias: los ingenieros

El MOPBA estaba compuesto por una burocracia de profesionales de distintas ramas de la ingeniería. Recordemos que, en el plano de los saberes, desde principios del siglo XX los ingenieros ocupaban importantes cargos estables dentro de la burocracia estatal nacional.²² En efecto, para mediados del siglo XIX, la construcción de redes de infraestructura y de obras estratégicas de modernización (puentes, caminos y ferrocarriles) había promovido localmente el desarrollo de la ingeniería, decisiva en la organización de las campañas de defensa y expansión territorial decimonónicas.²³ Entre 1870 (momento en que se recibieron los primeros ingenieros nacionales) y 1900, se consolidaron sus instituciones profesionales, se publicaron sus primeras revistas, se definieron las características de su profesión, se separaron especialidades, y se avanzó sobre temas que anteriormente habían sido patrimonio de otros saberes.²⁴

En el período 1870-1900 tuvo lugar otro momento relevante en el vínculo Estado-ingeniería: comenzaron a graduarse los primeros ingenieros civiles de la Universidad de Buenos Aires (UBA), de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC) y la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Un texto de Ballent analiza el estrecho vínculo que se generó entre el MOP y estas instituciones, y también del MOP con otras instituciones, como las de defensa de la profesión (por ejemplo, el Centro Nacional de Ingenieros creado en 1896), ámbitos que se nutrían mutuamente.²⁵ Este tipo de vínculos también se gestaron entre el MOPBA y la UNLP. La Facultad de Físico-Matemática (que contaba con la carrera de ingeniero civil) se constituyó como un ámbito de formación de profesionales que luego se insertaron como técnicos del Estado, muchos de ellos en las distintas reparticiones del MOPBA. Algunos de los profesionales que ingresaron al organismo se desempeñaron también como docentes universitarios, tal como lo demuestran algunas trayectorias de quienes después se transformaron en directores de distintas agencias. La temprana vinculación de los ingenieros agrónomos con los poderes públicos nacionales y provin-

22 Silvestri, 2003, p. 115.

23 Novick, 2008, p. 111.

24 Silvestri, 2003, p. 115.

25 Ballent, 2008, p. 833.

ciales también fue advertida por Graciano.²⁶ Desde los últimos años de la década de 1890, la Facultad de Agronomía y Veterinaria de la UNLP se conformó como un espacio formativo que permitía a futuros graduados insertarse como técnicos del Estado, sobre todo en el Ministerio de Agricultura de la Nación y en el MOPBA. Con respecto a los arquitectos, recién para los años treinta, y especialmente en el gobierno de Manuel Fresco, asumieron roles más activos dentro del organismo consecuencia, en gran medida, de la intensa política de construcción de edificios públicos y equipamiento urbano que fueron proyectados directamente por la propia DAPBA.

Otro vínculo destacado es el del MOPBA con las asociaciones corporativas, relación gestada por la pertenencia de ministros y funcionarios del ministerio (de profesión ingenieros o agrimensores) a asociaciones como el Centro Argentino de Ingenieros (CAI). Esto resultaba especialmente favorable para las asociaciones, ya que les permitía interpelar a los miembros que eran funcionarios públicos y efectuar sus demandas en torno a diversas cuestiones, entre ellas, la reglamentación del campo disciplinar.

Transformaciones y continuidades del MOPBA. Especialización, agenda y política

El MOPBA experimentó, como advertimos, un proceso de creciente transformación, ampliación y especialización que se tradujo en un paulatino incremento de sus atribuciones, funciones, presupuesto, personal y estructura. Esta tendencia había comenzado a fines del siglo XIX, y se profundizó entre las décadas de 1920 y 1930. Se trató de un proceso dinámico, pero gradual, que permite observar una continuidad con variaciones: no todas las reparticiones que componían al MOPBA se ampliaron o especializaron, incluso en aquellas en las cuales estos procesos ocurrieron, no lo hicieron de igual modo. Esto se debió, fundamentalmente, al contenido de la agenda estatal que marcó diferencias entre gobiernos y produjo cambios en las políticas diseñadas: disímiles cuestiones que mayormente fueron establecidas por las demandas políticas y que direccionaron la atención y los recursos del organismo en un determinado sentido.

A muy grandes rasgos, la agenda del radicalismo (1917-1930) estuvo orientada, por un lado, a la promoción de políticas de comunicaciones terrestres (ferroviarias y viales), dado que estas obras facilitaban la integra-

²⁶ Graciano, 1998, p. 25.

ción territorial de la provincia y, en paralelo, permitían acercar las producciones agropecuarias al puerto. Por otro lado, el acento estaba puesto en la infraestructura económica, es decir, en obras destinadas a servir de soporte a la economía agroexportadora, como los mercados de hacienda y abasto y los elevadores de grano. Estas obras eran respuestas oficiales destinadas a un sector que vivía un momento de crisis y que le demandaba al Estado provincial una solución. Para los años treinta, la agenda estatal tomó otra orientación, al calor de nuevos intereses y cuestiones socialmente problematizadas. Los gobiernos conservadores de esta década, especialmente en el de Fresco, orientaron la atención hacia las políticas viales y la construcción de equipamiento urbano y obras arquitectónicas, pero desde una mirada distinta a la adoptada en la década precedente, dado que ahora se vinculaban a la promoción de actividades novedosas como el turismo. Por el contrario, las administraciones conservadoras prestaron menor atención a la infraestructura económica y al ferrocarril.

Dentro de lo que podemos considerar cambios significativos en el organismo, identificamos dos momentos clave. El primero tuvo lugar bajo el gobierno del radical personalista José Luis Cantilo (1922-1926), donde se acentuó el proceso de expansión del aparato estatal provincial que había comenzado a fines del siglo XIX. El MOPBA se transformó, para esta administración, en un espacio ideal para materializar un discurso basado en la modernización de las estructuras burocráticas y en el ideal de progreso. Es por ello que fueron impulsadas una serie de reformas con el objetivo de lograr una mayor eficiencia en el funcionamiento interno del organismo y en la gestión burocrática de la obra pública. Con esto también se pretendía revertir una imagen imperante en la época que tensionaba la clásica dicotomía administración-política: la de una administración subordinada al poder político y puesta a su servicio,²⁷ y más específicamente, la del MOPBA, visto por los contemporáneos y parte de la opinión pública como un espacio de construcción de clientelas políticas y como instrumento para castigar opositores o premiar aliados. El objetivo era reformar el MOPBA y sus prácticas para así trazar una nueva relación entre la administración y la política.

El principal promotor de las reformas fue el Dr. Antonio Rodríguez Jáuregui, ministro de Obras Públicas y hombre de estrecha confianza

27 Persello, 2001, p. 122.

del gobernador Cantilo.²⁸ El ministro modificó la tradicional estructura del organismo basada en reparticiones que dependían directamente del gabinete del MOPBA e introdujo una dirección puramente administrativa a la cual todas ellas debían subordinarse: la Dirección General de Obras Públicas (DGOP).²⁹ La concentración en la DGOP pretendía unificar y agilizar los procedimientos para hacer más eficiente la gestión de la obra pública. A pesar de ser una propuesta que podría considerarse interesante en términos administrativos, la experiencia de la DGOP fue efímera ya que el sucesor de Cantilo, el radical Valentín Vergara (1926-1930), consideró que la nueva dirección había fracasado en su misión y ordenó disolverla en 1927, volviendo el MOPBA a su tradicional estructura. Para Rodríguez Jáuregui la inexistencia de una ley orgánica de obras públicas capaz de dar marco legal a los cambios introducidos había impedido el éxito de la DGOP. Sin embargo, el problema parecía anidar en la fuerte persistencia de las prácticas y en la inercia de la administración pública, que impidieron una adecuación del personal al nuevo ordenamiento y a las normativas propuestas.

Otros cambios significativos de la agenda estatal durante los años de gobierno de Cantilo alteraron el tamaño y composición del MOPBA como así también el contenido de la obra pública. En efecto, la aparición de un conjunto de novedosas cuestiones y preocupaciones habilitaron nuevas áreas de intervención –como señalamos–: el problema de la vialidad, las dificultades de integración territorial y social, y la crisis del sector agropecuario marcaron el derrotero de la agenda del organismo en los años veinte. En consecuencia, fueron diseñadas diversas políticas públicas para enfrentar estos asuntos, muchas veces en consenso con actores de la sociedad civil (asociaciones como el Automóvil Club Argentino, el Touring Club Argentino, la Sociedad Rural Argentina, la Federación Agraria, productores, entre otros).

28 Antonio Rodríguez Jáuregui fue un reconocido médico y político de Pergamino que tempranamente se vinculó a la política desde las filas de la UCR. Ocupó diversos cargos públicos, entre ellos, fue presidente del Consejo Nacional de Educación en la segunda presidencia de Yrigoyen, donde se destacó por crear las “escuelas prácticas de frontera”. También fue médico personal de Arturo Illia.

29 Las reparticiones eran: Puentes y Caminos; Hidráulica; Geodesia y Catastro; Higiene y Arquitectura.

Las políticas viales y ferroviarias y de construcción de infraestructura económica fueron acompañadas con cambios en las reparticiones técnicas. Por un lado, las agencias comenzaron a especializarse al incorporar personal técnico y profesional, proceso en el cual la demanda política tuvo más peso que los cambios en las disciplinas técnicas. Así, ingenieros, agrimensores, arquitectos, dibujantes, proyectistas y calculistas ingresaron a oficinas técnicas (especialmente a la Dirección de Arquitectura y la Dirección de Hidráulica, Puentes y Caminos) para colaborar en el diseño de los proyectos y planes del radicalismo, en una tendencia hacia la especialización técnica que se acentuó en la década siguiente, aunque con nuevos matices.

Un segundo momento significativo en la historia del MOPBA se desarrolló bajo el gobierno conservador de Fresco (1936-1940). A diferencia de la etapa radical, durante la década del treinta la obra pública adquirió nuevos sentidos, en principio por la crisis de 1930, que encontró en ella un modo de morigerar la desocupación. Pero también por los cambios en las funciones del Estado, que acentuó su grado de intervención en el territorio urbano y rural, y por una agenda que contemplaba nuevos temas y problemas sociales que la obra pública debía abordar. En este marco, también se profundizaron los debates nacionales e internacionales en torno a la necesidad de “racionalizar” la administración pública. Todos estos procesos tuvieron correlatos en la provincia de Buenos Aires, aunque con matices y especificidades propios de la gestión de Fresco, proclive a la construcción de un Estado regulador de la vida social. Los procesos antes señalados, sumados a las características del gobierno provincial, incentivaron un proceso de reformas en el MOPBA bajo la premisa de “organizar” la administración, planificación y gestión de las obras públicas. Uno de los más enérgicos impulsores fue el propio ministro de la cartera, el reconocido ingeniero agrónomo José María Bustillo, quien siendo diputado nacional se había manifestado especialmente cercano a las problemáticas ligadas a la administración pública.³⁰ Durante su gestión al frente del

30 José María Bustillo se graduó de ingeniero agrónomo en la flamante Facultad de Agronomía y Veterinaria de la Universidad de Buenos Aires. Fue profesor suplente de Economía Rural en la Facultad de su carrera, donde formó parte del Consejo Directivo. Inició estudios, que no completó, en la Facultad de Derecho. Diputado nacional, electo en 1928, cubrió un período que se extiende hasta el golpe de 1930. Participó activamente en todos los temas relacionados con la agricultura y la ganadería y en la Ley de Arrendamientos.

MOPBA la tendencia hacia la ampliación y especialización se agudizó, a la vez que se produjo un desplazamiento hacia una nueva agenda de temas que implicaban un mayor grado de intervención del organismo sobre el territorio y las ciudades. Se incorporaron nuevas cuestiones, como el estímulo al desarrollo turístico, a la colonización agraria y a las actividades relacionadas con la construcción de equipamiento urbano y edificios, para lo cual se crearon nuevas agencias, en tanto que otras fueron reestructuradas.

La reorganización del MOPBA durante este período tuvo rasgos novedosos que la diferenciaron de las reformas introducidas anteriormente. En primer lugar, se creó la primera repartición autárquica del MOPBA, el Instituto Autárquico de Colonización (IAC). El equipo político consideró que, por la importancia que el plan de colonización agraria tenía dentro del programa gubernamental, la institución encargada del mismo debía ser descentralizada y tener autonomía administrativa para, en teoría, no depender de las decisiones políticas. En segundo lugar, se creó la Dirección Provincial de Vialidad (DPVBA) que reemplazó a la DPyC. Sobre ella volveremos más adelante, pero cabe destacar que este cambio se adecuó a lo dispuesto por la ley nacional de vialidad, que establecía que para adherirse a ella las provincias debían crear sus propias direcciones de vialidad. En tercer lugar, se impulsó al Consejo de Obras Públicas como cuerpo técnico-consultivo y, a través de la ley de obras públicas de 1937 –también promovida por la gestión de Fresco–, se lo dotó de las facultades de coordinación y articulación entre las distintas reparticiones, de resolución de todos aquellos asuntos en los cuales se necesitara una opinión técnica, de aprobación de licitaciones y contratos, de estudios de obras públicas en general, entre otras.³¹ Constituido por los directores de las reparticiones y presidido por el Oficial Mayor, este cuerpo tuvo también a su cargo funciones con fuertes matices políticos, como la planificación de la obra pública, uno de los pilares del gobierno de Fresco.

Además de la intervención directa sobre el territorio urbano y rural por medio de la construcción de obra pública, el gobierno también intervino mediante la sanción de la ley orgánica de obras públicas de 1937, una reivindicación que venía desde la década de 1910. La finalidad de esta ley era centralizar todo lo atinente a la obra pública en el MOPBA, ordenar los

31 Memoria del MOPBA, 1937, p. 108.

procedimientos, unificar de criterios, delimitar las funciones y atribuciones de las agencias del MOPBA, y generar nuevas instancias de vinculación entre el Estado provincial y los actores relacionados a las obras públicas (profesionales liberales, empresas constructoras y obreros). En lo que respecta al MOPBA, se establecieron sus competencias, funciones y facultades, se organizó su funcionamiento interno, se modificaron algunas prácticas administrativas y se le otorgó al Consejo de Obras Públicas las atribuciones mencionadas anteriormente. Este fue un momento relevante en la historia del organismo dado que la ley, entre otras cuestiones, dio carácter de obligatoriedad a las disposiciones, unificó los criterios administrativos, ordenó los actores e instrumentos de intervención, y creó las condiciones para ello.

Para el gobierno de Fresco –al igual que lo fue para el de Cantilo– el MOPBA constituyó un organismo central, aunque –a diferencia de su par radical– su lugar en el programa gubernamental también fue estratégico. En efecto, el MOPBA debía encargarse de ejecutar un amplio y diverso conjunto de planes y proyectos de obras públicas, que formaban parte de un denominado “plan orgánico” que proponía la intervención estatal en todas las áreas (educación, salud, trabajo, minoridad). Es por ello que la reforma del MOPBA resultaba indispensable para poner en marcha las funciones sociales del Estado regulador.

Entre la política y las políticas: las reparticiones clave del MOPBA

En la introducción señalamos que nos interesa observar aquellas agencias encargadas de las políticas que consideramos concentraron los intereses estatales entre 1917 y 1943. Por un lado, las agencias vinculadas a las infraestructuras de comunicaciones terrestres (administración del FCPBA, las direcciones de la vialidad, la Comisión de Aviación) y, por el otro, la agencia encargada de las obras arquitectónicas y de equipamiento urbano (DAPBA). La atención no está orientada a examinar las políticas o los planes desarrollados por estas reparticiones, sino que nos interesa describir las características técnico-institucionales que permiten reconocer sus adecuaciones a los momentos significativos del MOPBA que hemos destacado. Por otra parte, nos interesa identificar la participación de algunos funcionarios en la definición y ejecución de las competencias del organismo e intentar precisar su capacidad de intervención

en determinados momentos, a fin de evitar considerar al Estado y sus instituciones como sujetos colectivos e impersonales de la acción social.³² De este modo, identificar los saberes y las profesiones del MOPBA son útiles para comprenderlo como un organismo no lineal, sino, por el contrario, en constante proceso de conformación y modernización.

El Ferrocarril Provincial de Buenos Aires y sus órganos burocráticos

Como ocurrió en toda América Latina, la llegada del ferrocarril a Argentina a mediados del siglo XIX provocó una fuerte transformación en las comunicaciones, el transporte y la movilidad, y su traza final definió muchas de las variables que dieron forma a la economía y la sociedad nacional.³³ En efecto, su importancia fue central: permitió insertar las riquezas de la pampa bonaerense en las nuevas condiciones del mercado mundial a través del puerto y tuvo una enorme importancia urbanizadora.³⁴ Para las primeras décadas del siglo XX, la provincia de Buenos Aires contaba con una enorme red de ferrocarriles que la atravesaba y que mayormente había quedado en manos de capitales extranjeros: el Ferrocarril del Oeste, el Gran Sud, el Ferrocarril del Sud y el Midland. Además, otras empresas ferroviarias operaban en la provincia: el Ferrocarril Rosario a Puerto Belgrano, el Ferrocarril Buenos Aires al Pacífico, el Central Argentino, el del Nordeste y los del Estado.³⁵

En este marco de expansión ferroviaria nació el Ferrocarril Provincial. La idea surgió del gobernador conservador Marcelino Ugarte (1902-1906) en respuesta a una controversia que su gestión mantenía con las compañías inglesas por las tarifas ferroviarias. Los estudios para la construcción del FCPBA se iniciaron en 1904, en medio de adhesiones de los productores y cuestionamientos en las compañías privadas y algunos sectores del gobierno nacional. La explotación comenzó en 1912, al librarse al servicio público el primer tramo administrado y explotado por la denominada “Sociedad Ferrocarril Provincial de La Plata al Meridiano V S.A.”, una sociedad

32 Soprano, 2010, p. 87.

33 Schvarzer, 1999, s/p.

34 Salerno, 2009, p. 1.

35 Rocchi, 2013, pp. 100-103.

mixta formada por la empresa constructora y representantes del gobierno provincial.³⁶ Esta sociedad se disolvió en 1916 y el gobierno provincial debió hacerse cargo en forma directa de la explotación y administración de la empresa ferroviaria.

Para asumir las nuevas funciones se creó la Superintendencia Técnica (ST) del FCPBA que dependía directamente del MOPBA y estaba a cargo del Ing. Julio A. Cores,³⁷ una figura con amplia trayectoria dentro del ministerio.³⁸ La ST permaneció sin mayores modificaciones hasta 1922, cuando el gobierno de Cantilo, en el marco de una renovada política ferroviaria, introdujo cambios en la organización del FCPBA a fin de convertirlo de un medio deficitario a uno eficiente y competitivo. En efecto, si bien desde sus orígenes el objetivo del FCPBA había sido colaborar con el progreso económico e integrar territorial y socialmente a la provincia, ahora se consideraba necesario convertirlo en un instrumento capaz de incrementar la capacidad económica de la provincia, en un contexto de crisis del sector agropecuario y de demandas de los productores. Simultáneamente, el FCPBA era promovido como un medio eficaz de intercambio comercial entre las ciudades.³⁹

Para lograr estos objetivos, el gobierno de Cantilo, en primer lugar, nombró un nuevo gerente, el Sr. Juan N. Bajac (del que lamentablemente no hemos encontrado datos), pero cuya actuación parece haber sido significativa en términos económicos y financieros, dado que durante su gestión el tráfico alcanzó volúmenes superiores a los que había registrado en los últimos años.⁴⁰ En segundo lugar, se creó la Superintendencia Técnica del Ferrocarril (STF) dependiente del MOPBA, que funcionó como un or-

36 Mayer, 2007, pp. 2-3.

37 El Ing. Cores luego sería designado Oficial Mayor del MOPBA (1921-1922) y Director de Puentes y Caminos (1926-1927).

38 La administración del FCPBA estaba conformado por una dirección a cargo de un gerente; un área administrativa, conformada por departamentos contables, tesorería, control y almacenes; y oficinas más técnicas, como las encargadas de vías y obras, el departamento de tráfico, trenes, pasos a nivel, tracción y talleres y agua. Asimismo, contaba con secciones para cada estación, con personal técnico, administrativo y de mano de obra.

39 Memoria del MOPBA, 1923, p. XXXVIII.

40 Mayer, 2007, p. 4.

ganismo independiente de la administración del Ferrocarril y para el que fue designado presidente el anterior gerente, el Ing. Cores. La ampliación de los nuevos ramales, todos los aspectos técnicos y administrativos, y la fiscalización de las construcciones formaron parte de las atribuciones de la STF. Además, este órgano debía operar como un cuerpo asesor del Poder Ejecutivo en materia ferroviaria y era el encargado de formar las comisiones técnicas.⁴¹

Durante la gestión del radical Vergara (1926-1930) la crisis fiscal de la provincia se agravó de modo casi insostenible, por lo que se intentó ordenar la cuestión fiscal y achicar el gasto público. En este marco el gobierno provincial buscó la rentabilidad del FCPBA orientando la política ferroviaria hacia un perfil más comercial, dejando de lado la faceta de fomento que, desde sus inicios, había mantenido. En consecuencia, la estructura técnico-administrativa del FCPBA fue sometida a una nueva reestructuración. Se dispuso que la administración del FCPBA quedara a cargo de una Gerencia, y que lo referente a la construcción de nuevos ramales pasara a formar parte de la recientemente creada Oficina de Contralor de Obras, que reemplazó a la STF.⁴² De este modo, con el objetivo de dinamizarlas y especializarlas, se separaban las funciones de administración y explotación de las de estudios, proyectos y construcción, que hasta ese momento habían funcionado bajo la misma órbita de competencia. También se dispuso la creación de un Departamento de Explotación Comercial y Tarifas, que dependía de la Administración, y estaba a cargo de todas las gestiones comerciales y estrategias publicitarias del FCPBA.

En este marco, y comprendiendo que “(...) únicamente la experiencia de los técnicos podría llevar a buen puerto (...)” al FCPBA, el Poder Ejecutivo designó al Sr. Leonardo M. Acosta como Gerente del FCPBA. Acosta se había dedicado desde su juventud a las tareas ferroviarias y, “por virtud de sus méritos” había alcanzado puestos de mayor responsabilidad técnica, como la Inspección de Tráfico del Ferrocarril del Sud, donde había trabajado 45 años. Ya jubilado, Acosta fue contratado por el FCPBA para ocupar el cargo de gerente. Su experiencia en este ferrocarril de capital privado fue decisiva para ocupar el puesto, ya que el gobierno provincial pretendía emular este tipo de gestión fundamentalmente por la rentabilidad y

41 Memoria del MOPBA, 1923, pp. LVIII-LXI.

42 Memoria del MOPBA, 1926.

la mayor eficiencia en la organización y el servicio. Rápidamente, el nuevo gerente inició acciones: "(...) creo, de acuerdo con el pensamiento del señor gobernador, que es indispensable orientarla (a la empresa) en un sentido más práctico, más eficiente. Una organización a tono de las empresas particulares es el desiderátum y a conseguirlo tenderán mis esfuerzos y mi actuación."⁴³ No obstante, Acosta no pudo lograr resultados favorables, dado que ni los nuevos ramales, ni los cambios introducidos hicieron que el FCPBA mostrara signos de alguna recuperación.

El problema central del FCPBA se encontraba en su organización administrativa no autárquica, que lo ubicaba en una situación de subordinación y obstaculizaba un desempeño más eficiente. En efecto, sus órganos de administración se debatían entre constituir una empresa estatal, y por ello sujetarse a un funcionamiento más lento y burocrático, y la necesidad operativa de manejarse con criterios empresariales del transporte, análogos a los aplicados en el sector privado, lo que implicaba obtener un mayor grado de autonomía.⁴⁴ Además, para la segunda mitad de los años veinte había comenzado a cobrar impulso una competencia aún más peligrosa que las compañías particulares: el transporte automotor.

La burocracia técnica del FCPBA se abocó mayormente a los estudios de las obras y a las funciones operativas y, en menor medida, a la gestión. Por su parte, el personal creció con la expansión de los ramales y, para los años treinta, contaba con alrededor de 1 900 empleados, cantidad exagerada si se compara con los 1 188 empleados que trabajaban en el Midland, línea de similares características, pero con funcionamiento y rendimiento más eficiente. Cabe destacar que las condiciones laborales de los empleados del FCPBA eran muy precarias y los salarios eran bajos en relación con las compañías particulares.⁴⁵

Para los años treinta, la agenda estatal provincial se inclinó totalmente a favor del camino y en detrimento del FCPBA. Los gobiernos conservadores –tanto el de Martínez de Hoz como el de Fresco– no mostraron interés por formular un programa ferroviario y, por el contrario, surgieron proyectos para ceder la explotación a empresas privadas y otros para nacio-

43 Revista del FCPBA, Año II, N° 7, 1928, pp. 10-13.

44 Mayer, 2007, pp. 4-5.

45 *Ídem*.

nalizarlo, esta última opción defendida por el gobernador Fresco. Durante estos años, y hasta 1945, la administración del FCPBA estuvo a cargo de Vicente Añón Suárez, un ingeniero civil con experiencia en comisiones técnicas de distintas provincias y docente de la Facultad de Ciencias Físico-Matemáticas y de la Escuela Industrial de la Nación que también se desempeñó como Oficial Mayor del MOPBA.⁴⁶ Pese a la experiencia en gestión y dirección de Añón Suárez desde 1935 en adelante, el FCPBA arrojó cada vez más pérdidas, que se agudizaron con el correr de los años hasta su cierre definitivo en la década del sesenta.

Las agencias de vialidad provincial

La Dirección de Puentes y Caminos (1922 – 1936)

A partir de los años veinte, los caminos comenzaron a adquirir un mayor protagonismo de la mano de la irrupción del automóvil como un artículo que, para entonces, ya era visto en términos de modernidad como “una necesidad.”⁴⁷ No obstante, este proceso carecía de infraestructura vial acorde, por lo que comenzó a consolidarse una demanda creciente a favor de la ampliación de la red caminera.⁴⁸ Los importadores de autos, las empresas productoras y expendedoras de nafta y las asociaciones vinculadas al automovilismo interpelaron permanentemente al Estado nacional y a los provinciales, a propósito de las carencias de infraestructura que detectaban y también prestaron colaboración con los cuerpos técnicos estatales en vialidad.⁴⁹

En la provincia de Buenos Aires, desde fines del siglo XIX se había iniciado un proceso de creciente desarrollo de la infraestructura vial dado que los caminos eran sometidos a un uso más intensivo, sobre todo para el transporte de productos agropecuarios desde el interior provincial hasta las es-

46 Revista de la DVBA, N° 80, octubre-noviembre, 1981, p. 20.

47 Rocchi, 2014, p. 168.

48 En el plano internacional, la temática vial cobraba cada vez más envergadura entre países de distintas extracciones políticas. Desde la experiencia de Estados Unidos, que constituía un modelo a seguir, hasta la flamante Italia fascista, que también había direccionado su atención a la vialidad.

49 Ballent, 2005, p. 112.

taciones de trenes o los puertos. Para la década de 1920, las transformaciones en materia de caminos repercutieron en la agenda del MOPBA, que asumió la planificación de los caminos como una atribución del Estado. En este sentido, bajo el gobierno de Cantilo la Dirección de Hidráulica, Puentes y Caminos –encargada de los asuntos viales– fue dividida en Dirección de Hidráulica y Dirección de Puentes y Caminos, con el objetivo de que cada una ganara especificidad y, por ende, eficiencia. Gradualmente, fueron sumándose nuevas oficinas administrativas y técnicas especializadas en diversas áreas, según los requerimientos de la repartición. La creación de la DPyC y la inclusión de nuevas tareas y funciones que debía llevar a cabo trajeron aparejado un significativo aumento de personal, la mayoría técnico-administrativo, pero también de profesionales técnicos (ingenieros civiles y mecánicos y agrimensores), mano de obra (fundamentalmente peones) y personal de servicio.

La DPyC tuvo injerencia sobre los caminos generales y parciales, jurisdicción de la provincia desde 1889. Además, en esta etapa asumió las tareas de estudio, proyecto y construcción de los caminos, teniendo en cuenta los fundamentos de la política vial de Cantilo: por un lado, construir caminos para acercar las zonas de producción a las estaciones ferroviarias, al puerto y a las localidades donde los productos podían colocarse en el mercado, y por el otro, para incentivar el tránsito de automóviles particulares. No obstante, uno de los cambios introducidos en la repartición modificó su estructura, ya que asumió una forma descentralizada al dividirse en once zonas camineras a la provincia a fin de facilitar y agilizar la atención de los problemas de cada región.⁵⁰ Esta descentralización permitió extender la presencia estatal a lo largo de la provincia y posibilitó un contacto más directo con los municipios y vecinos. También fueron descentralizadas las brigadas camineras con el objetivo de disminuir las prácticas de “malversación” ya que, desde principios del siglo XX, eran cuestionadas por su supuesto uso para construir clientelas políticas.

Durante este período, la DPyC estuvo a cargo de tres especialistas con recorridos disímiles: los dos primeros no tenían trayectoria dentro del MOPBA ni dentro la burocracia provincial, en tanto que el último contaba con experiencia en política y gestión pública. El primero de ellos fue Mario Rovere, ingeniero civil graduado de la Facultad de Ciencias Exac-

50 Memoria MOPBA, 1923, p. IX.

tas, Físicas y Naturales de la UBA, que se había especializado en obras de riego, hidráulica y estudios geológicos. Fue nombrado director de la DPyC, pero su paso fue breve ya que por desavenencias internas se alejó del cargo para dedicarse a la actividad privada.⁵¹ Fue sustituido por otro profesional ajeno a la estructura del MOPBA, Eduardo Arenas, reconocido ingeniero especialista en vialidad y docente de Vías de Comunicación y Construcción de Carreteras de la Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales de la UBA que se mantuvo en el cargo hasta 1927.⁵² Arenas fue reemplazado por Abraham Tapia, ingeniero sanjuanino especialista en caminos. Tapia era un personaje de reconocida trayectoria en la política y la gestión pública de su provincia, que había comenzado como miembro de la comisión que evaluó los daños provocados por el terremoto de 1894 en San Juan. Posteriormente, se trasladó a la provincia de Buenos Aires donde fue funcionario del MOPBA: participó de los estudios del Canal del Norte en 1903; fue nombrado ayudante del subdirector de la Sección de Hidráulica del DI; fue jefe de la Comisión de estudios de caminos (1907-1911); y luego director general de Puentes y Caminos (1913-1914). Tras su paso por el MOPBA, Tapia fue ministro de Obras Públicas de San Juan bajo el gobierno de Amable Jones (1920-1921) e Inspector General (1923-1927). En 1927, fue llamado nuevamente para ocupar el cargo de director de Puentes y Caminos, donde permaneció hasta junio de 1931. Su trayectoria indica que pese a haber sido nombrado durante un gobierno radical, permaneció hasta después del golpe de 1930.⁵³

Con el golpe de 1930, la provincia fue intervenida y Carlos Meyer Pellegrini fue designado interventor federal. Se trata de un momento clave en la historia de la DPyC, ya que se dio inicio a un nuevo modo de abordar el problema de la vialidad, fundamentalmente por el lugar que asumió en la agenda estatal nacional y provincial. En 1931, se creó por decreto la

51 Había tenido a su cargo trabajos en el Puente Transbordador Nicolás Avellaneda, y posteriormente se desempeñó en la Inspección de Obras del Puerto Nuevo de Capital Federal, proyectando accesos viales y vías férreas. A principios de los años veinte trabajó en las obras de riego del Río Colorado. Datos extraídos de: <http://www1.rionegro.com.ar/viajes/viajes.imprimir.php?tipo=lugar&id=272>

52 Carreteras, 1957, Año III, N° 11, p. 37.

53 Datos extraídos de <http://www.sanjuanalmundo.org/articulo.php?id=45916> y Banzato, 2012.

Comisión de Caminos de la Provincia, que tenía la función de proponer y controlar las inversiones de los recursos resultantes del sobreprecio a la nafta.⁵⁴ Esta Comisión estaba presidida por el Oficial Mayor del MOPBA e integrada por representantes del ACA, el TCA, la AIAYA, los importadores y fabricantes nacionales de cubiertas para automóviles, de YPF y de la DPyC. Su objetivo era llevar adelante un plan de mejoramiento de caminos existentes y estudio de otros nuevos que serían realizados con el fondo de sobreprecios de la nafta.⁵⁵ Pese a ello, la DPyC continuó con sus funciones y los recursos para llevar a cabo las obras continuaron dependiendo del presupuesto general de la administración.

La Dirección Provincial de Vialidad

La cuestión de los caminos, como señalamos, rápidamente pasó a formar parte de la agenda de los gobiernos surgidos del golpe de 1930, que asumieron el tema como un problema público urgente.⁵⁶ Como destaca Ballent, en esta década el camino actualizó un anhelo del siglo XIX: el de conformar un país moderno e integrado, idea que anteriormente había estimulado el trazado de los ferrocarriles.⁵⁷ De modo que el sistema de caminos fue pensado integralmente desde el Estado, que incrementaba así su acción modernizadora sobre el territorio.

Para 1932, bajo el gobierno conservador de Federico Martínez de Hoz (1932-1935), la provincia de Buenos Aires se acogió a los beneficios de la ley nacional de vialidad N° 11.658 que, entre otras cuestiones, establecía la creación del Consejo de Vialidad de la Provincia.⁵⁸ Este Consejo debía encargarse de elaborar un plan vial y dictaminar sobre qué obras debían realizarse anualmente, calcular los costos de construcción y conservación de los caminos, y aconsejar sobre las obras que era conveniente ejecutar con los fondos recibidos de la ayuda federal. Estaba presidido por el Oficial Mayor del MOPBA, cuatro directores (de la DPyC, de Bonos de Pavimentación,

54 BOPBA, Decreto N° 100, 5/03/1931, pp. 570-572.

55 Piglia, 2011, p. 104.

56 Piglia, 2014, pp. 135-136; García Heras, 1986.

57 Ballent, 2008, pp. 828-829.

58 ROPBA, 1932, Ley N° 4117.

de Agricultura, Ganadería e Industrias y de Hidráulica), un representante de la SRA, uno de la Federación Agraria Argentina y otro designado de común acuerdo entre el TCA y el ACA. Los intereses particulares, como observamos, estaban presentes, aunque al igual que en la DNV, constituían una minoría.

En la práctica, como advierte Piglia, el Consejo de Vialidad reveló tener menos autonomía que la esperada por las asociaciones, y también la que determinaba la ley nacional de vialidad para los organismos provinciales creados para acogerse a ella. Eso tuvo que ver, en parte, con que la DPyC no era autónoma del MOPBA y tenía a su cargo la construcción y conservación de los trabajos viales, que llevaba a cabo con otra línea de fondos. No obstante, si bien ambos organismos dependían del MOPBA, en algunos aspectos la DPyC era un organismo técnico y ejecutor que dependía del Consejo de Vialidad.⁵⁹

En 1933, el Consejo de Vialidad aprobó un plan de construcción de la red provincial de caminos preparado por una Comisión conformada por los ingenieros Vicente Añón Súaez, Pascual Palazzo y Carlos Pérez del Cerro. Este plan, entre otras cuestiones, contemplaba una serie de disposiciones para convertir a la DPyC en un organismo más dinámico y de “(...) funcionamiento técnico, administrativo y moral adecuado.”⁶⁰ A partir de este informe, se modificó nuevamente la estructura de la DPyC: las zonas camineras se elevaron a doce; se crearon nuevos cargos (Ingeniero Jefe, Ingeniero Asesor, Jefes de las Divisiones Trazados, Construcciones, Puentes, Mantenimiento y Materiales) y cargos complementarios; y se dispuso la confección de un “Reglamento de las Divisiones.” Asimismo, la DPyC fue dividida en cuatro planos de acuerdo con el tipo de tareas para un funcionamiento más organizado: primer plano (Oficinas de Personal, Biblioteca y Publicidad, Dibujo y Fotografía, Inspección Administrativa), segundo plano (Divisiones Cantera y Equipo), tercer plano (Trazados, Puentes, Construcciones, Mantenimiento y Materiales), y cuarto plano (las doce Zonas Camineras). De todas ellas, las de tercer plano eran consideradas la “base fundamental del organismo desde el punto de vista técnico”, ya que tenían a su cargo la realización casi total del proceso de proyecto, construcción y mantenimiento de las obras viales. Además, se

59 Piglia, 2011, pp. 106-107.

60 MOPBA, Red Provincial de Caminos, 1934, pp. 16-19.

creó un Departamento de Tráfico que, entre otras cuestiones, debía armar un fichero general de todos los vehículos y propietarios de la provincia, lo que revela la importancia que el transporte automotor había asumido.⁶¹

El plan vial de 1933 también contempló la creación de una escuela de caminos destinada al personal que se incorporara a la dirección para unificar los procedimientos de trabajo con los técnicos que ya existían en ella. Ideada por un ingeniero de renombre como Pascual Palazzo, la escuela fue instalada en Mercedes y pasaron por ella ingenieros, agrimensores, técnicos, dibujantes y personal calificado y no calificado que luego se incorporó a la DPyC.⁶² La escuela tuvo carácter transitorio y debía disolverse ni bien se entendiera que había cumplido sus objetivos de perfeccionamiento.⁶³

En 1936, bajo la gestión de Fresco, tal como estipulaba la ley nacional, fue creada la DPBVA sobre la estructura de la DPyC, de allí que a nivel organizacional no presentó cambios drásticos.⁶⁴ Por el contrario, la mayoría de las oficinas técnicas y administrativas se mantuvieron inalteradas, por lo menos en el plano de lo formal, y las zonas camineras continuaron con su labor en la provincia. La composición de la burocracia técnica tampoco sufrió cambios sustanciales y continuaron primando los ingenieros civiles orientados al diseño y la construcción de obras viales, aunque su número fue en aumento. Es que, a partir de los años treinta, la flamante DPVBA se constituyó como un espacio con mayores posibilidades de desarrollo disciplinar, a diferencia de la etapa precedente. Tampoco se presentaron cambios en la dirección de la repartición. El Ing. José Negri que en 1935 había sido designado al frente de la DPyC continuó en el cargo hasta 1938.⁶⁵ Durante el gobierno de Fresco, y en consonancia con su intensa política vial, la DVPBA tuvo a su cargo la planificación y construcción de la red vial pro-

61 Caminos, septiembre de 1934, Año1, N° 4, pp. 90-101.

62 Caminos, julio de 1934, Año 1, N° 3, pp. 58-61.

63 Caminos, septiembre de 1934, Año1, N° 4, p. 92.

64 La DVPBA no fue un organismo autárquico hasta 1944. No obstante, tuvo una ley especial de presupuesto.

65 ROPBA, 1936, Exp. Letra V, N° 19. Negri fue reemplazado por Carlos Pérez del Cerro, que se desempeñaba como Ingeniero Jefe de la DPVBA, pero continuó como vicepresidente 2° del Consejo de Vialidad hasta 1943, año en que falleció.

vincial novedosa para su época, ya que estaba orientada, por un lado, a la construcción de caminos afirmados y, por el otro, a la conexión con zonas turísticas.

La Comisión de Aviación

El avión como medio de transporte en Argentina comenzó a ganar terreno a fines de la década de 1920 y se profundizó a mediados de los años treinta, aunque todavía era de acceso para una pequeña minoría.⁶⁶ No obstante, en la provincia de Buenos Aires la preocupación por construir infraestructura aérea se enmarcó como parte de las políticas de comunicación del gobernador Fresco, ya que ofrecía una solución novedosa al problema de la integración territorial y a la promoción de áreas turísticas.⁶⁷ Para estimular y desarrollar las comunicaciones aéreas, el gobierno provincial consideró que era necesario construir la infraestructura mínima e indispensable, es decir, los aeródromos y sus servicios auxiliares.

Para ello, el Poder Ejecutivo provincial designó una comisión especial, integrada por el Tte. Cnel. Alberto González Albarracín; Alejandro E. Leloir y el Dr. Hellmut Simons, figuras consideradas idóneas por “(...) sus conocimientos y vinculaciones en la materia”.⁶⁸ González Albarracín contaba con amplia experiencia en materia de aviación, ya que, además de docente de la Escuela Nacional de Aviación, a principios de los años veinte había sido designado en la División Líneas Aéreas y Meteorología del Servicio Aeronáutico del Ejército, un nexo operacional entre la aviación militar y la civil creada con el objetivo de prestar apoyo, diseñar, organizar y administrar la infraestructura aeroportuaria nacional.⁶⁹ Por su parte, Leloir había sido senador provincial, y años después fue presidente de la

66 Piglia, 2015, pp. 1-2.

67 La noción de “turismo aéreo”, inspirado en las experiencias de Estados Unidos y Europa, había sido debatido en la I Conferencia Nacional de Aviación de 1933, en donde habían participado Aero Clubes, el Rotary Club y otras organizaciones vinculadas a la actividad. Ortíz Machado, 1933.

68 Cuatro años de gobierno, t. VI, 1938, pp. 99-101.

69 Martín, 2013, p. 5.

asociación “Aerovías Argentinas S.A”, en tanto que Simons era un especialista en temas de transporte que, en 1936, había escrito unas bases para la reglamentación del transporte aerpostal.

La Comisión de Aviación dependía directamente del gabinete del MOPBA y, por sus objetivos aún incipientes, tenía una estructura, organización y dinámica diferente a las demás direcciones que componían el ministerio. Su principal tarea consistió en la elaboración del proyecto de ley para la construcción de los aeródromos provinciales, aprobado por la Legislatura en 1937.⁷⁰ Este proyecto preveía la construcción de veintiún aeródromos que formaban parte del plan inicial de infraestructura aeronáutica, de los que finalmente construyeron solo diez. En la ejecución del plan fue central el diagnóstico de la Comisión, que le sugirió al Poder Ejecutivo suspender la construcción en aquellas localidades con terrenos inadecuados; que tuvieran vinculación terrestre directa y fácil con la capital provincial o Buenos Aires; que estuvieran cerca de otros aeródromos o que se encontraran en la zona de influencia del aeropuerto proyectado para la ciudad de Rosario.⁷¹ El gobierno provincial destacó la labor de la Comisión y del plan elaborado por ella, ya que, según sus palabras, se adelantaba a la nación al proyectar “una verdadera obra de previsión” capaz de evitar que, en un futuro, las principales ciudades de la provincia pudieran verse privadas de comunicaciones aéreas directas por falta de instalaciones adecuadas.

La Dirección de Arquitectura (DAPBA)

El principal campo de acción de la DAPBA, tradicionalmente, lo había constituido las obras vinculadas a las funciones indelegables del Estado: seguridad, educación y justicia, y se encontraban en estrecha vinculación con los problemas de integración social. En efecto, bajo su órbita de competencia se encontraba todo lo referente a proyectos de construcción, reparación y ampliación de edificios públicos, infraestructura de salud y de seguridad, equipamiento urbano (plazas, parques, balnearios y paseos) y escuelas primarias urbanas y rurales (en colaboración con la Dirección de Arquitectura de la Dirección General de Escuelas del Ministerio de Gobier-

⁷⁰ ROPBA, 1937, Ley N° 4 488.

⁷¹ MMOPBA, t. III, 1938, pp. 105-106.

no). Que el MOPBA no construyera obras en forma directa, a excepción de obras menores, definió su conformación y organización. Efectivamente, estaba compuesta en su mayoría por personal técnico-profesional (ingenieros, arquitectos, dibujantes, calculistas, auxiliares e inspectores técnicos, proyectistas, paisajistas y maquetistas) y administrativo, y en menor medida por personal de servicios y obreros, a diferencia de las reparticiones vinculadas al ferrocarril y los caminos que tenían gran cantidad de obreros, peones y personal de servicio.

La agenda de los distintos gobiernos, como señalamos, también condicionó el trabajo de esta agencia. Durante los gobiernos radicales, las labores de esta repartición se orientaron, sobre todo, a los proyectos de construcción de infraestructura hospitalaria, ya que las enfermedades infectocontagiosas, llamadas “enfermedades sociales” (tuberculosis, viruela y difteria) –presentes en la agenda estatal desde fines del siglo XIX– habían ganado más presencia y entidad como un tema de la cuestión social para estos años.⁷² Esto resultó un rasgo significativo y novedoso con respecto a etapas precedentes, que se materializó en la edificación de hospitales regionales o locales –como el de Lobos y Gral. Villegas–, y una veintena de salas de primeros auxilios distribuidas en la provincia. Así, la novedad del radicalismo “(...) vino por el lado de un discurso más enfáticamente intervencionista desde el punto de vista de las responsabilidades del Estado que, con paso firme, ya se había lanzado a desplazar a la filantropía asistencialista”.⁷³

El desplazamiento hacia una mayor intervención del Estado en el campo de la salud fue lento, aunque gradual. La proyección y construcción de infraestructura de salud, promovida por el ministro de Cantilo, Rodríguez Jáuregui, incentivó una modesta expansión de la DAPBA: para 1924, se incorporaron a la sección “Estudios y proyectos” cuatro arquitectos proyectistas y un paisajista, y a “Sala de dibujo” catorce dibujan-

72 Armus, 2007, p. 277.

73 Armus y Belmartino, 2001, pp. 294-295. Tanto a nivel provincial como municipal regía el sistema de transferencia de recursos del sector estatal al privado, de modo que se consolidaron sociedades mutuales, benéficas y de asistencia (Armus y Belmartino, 2001, pp. 308-313).

tes.⁷⁴ Ellos fueron los encargados de proyectar los nuevos establecimientos de salud, entre ellos los policlínicos de Bahía Blanca y Pergamino.⁷⁵

La producción de la DAPBA en los años treinta fue en aumento, como también lo hicieron el contenido de la obra proyectada y su plantel técnico. En gran medida, esto fue consecuencia del incremento de la intervención del Estado en la economía y la sociedad, proceso similar al ocurrido en la Dirección General de Arquitectura del MOP, como han demostrado Ballent y Silvestri.⁷⁶ Fundamentalmente por iniciativa de Fresco y su ministro de Obras Públicas, Bustillo, y en consonancia con las propuestas del gobierno del presidente Justo en la nación, la DAPBA tuvo una activa labor en la planificación y construcción de edificios públicos y de equipamiento urbano. Este tipo de obras cobró especial relevancia en términos de integración, ya que pretendían lograr mayores niveles de cohesión social.

Los planes diseñados por la DAPBA pusieron a prueba la capacidad operativa de la propia agencia dirigida por el ingeniero civil David Briasco, que junto al Ing. Pereda, los agrónomos Silvani Gómez y de la Llosa llevaron adelante el Plan de Urbanización de Playa Grande en Mar del Plata.⁷⁷ Otros profesionales también se destacaron por esos años: el Ing. Pereda se encargó del Pabellón de Cirugía del Hospital San Martín y del recientemente creado Laboratorio de Ensayo de Materiales e Investigaciones Tecnológicas del MOPBA (LEMOP), ambos en La Plata; el Arq. Remo Bianchedi de los balnearios de Belgrano, Salto y Arrecifes, de los palacios municipales de Dolores y Ranchos, y de la cárcel de Olmos; el Arq. Reynaldo Rivas se encargó de la urbanización de Luján, del Hospital de Cirugía de Haedo y, junto con el Arq. José Guido Lavalle, de la ampliación del Ministerio de Hacienda; y el Ing. Arturo Santamaría del edificio del Registro Civil y Capacidad de las Personas de La Plata.⁷⁸ Este plantel de profesionales y las obras que llevaron adelante revelan un aumento en la capacidad tecnobucrocática del Estado

74 ROPBA, 1924, Ley N° 3799.

75 Paralelamente, como parte de las políticas de salud, la Dirección General de Higiene –repartición del MOPBA encargada de la administración de los hospitales de la provincia– registró un importante crecimiento de su presupuesto (Regalsky y Da Orden, 2013, pp. 278-27).

76 Ballent y Silvestri, 2005, p. 138.

77 Longoni, Molteni, Galcerán y Fonseca, 2010, p.145.

78 Longoni, Molteni, Galcerán y Fonseca, s.f.

provincial para planificar obra pública a gran escala, simultáneamente y en forma sistemática, a diferencia de períodos anteriores en donde el proyecto no era diseñado por los planteles técnicos de la dirección, sino de profesionales externos a ella.

Palabras finales

La creación del MOPBA fue, ante todo, una decisión política e institucional que apuntó a consolidar el proceso de construcción estatal a través de la centralización de todo lo referido a las obras públicas en un organismo con rango ministerial (máxima aspiración para una administración del Estado). Este proceso se dio en un momento histórico clave: el de la expansión del aparato estatal provincial sobre un territorio que se había ampliado tras la Campaña del Desierto, pero que aún se encontraba debilitado por la pérdida de su centralidad política, económica y cultural. Con la creación del MOPBA el paisaje administrativo de la provincia cambió sustancialmente, ya que el nuevo organismo centralizaba la obra pública y concentraba los aspectos formales, técnicos, operativos y constructivos. Asimismo, significó un primer paso en la definición de áreas de intervención pública en torno al espacio urbano y rural, e implicó un mayor grado de compromiso del Estado en relación con la construcción de infraestructuras y la provisión de servicios públicos.

A lo largo del período de estudio, el MOPBA y las agencias dedicadas a las obras públicas que son objeto de la investigación tuvieron una tendencia hacia la especialización y ampliación de sus funciones, planteles y estructura en general. Esto se debió, fundamentalmente, al ingreso de nuevos temas y preocupaciones a la agenda estatal, que se inscribieron en contextos más allá de lo local y a cambios en las funciones del Estado, que produjeron significativas transformaciones en distintos momentos. Estos cambios nos han mostrado que, si bien se registran continuidades en términos de la expansión, las diferencias radican en los discursos políticos que sustentaron las reformas del MOPBA, en el grado de efectividad de estas y los contenidos y orientaciones de las agendas. También observamos que el au-

mento de la capacidad del organismo para planificar y ejecutar obra pública no tuvo correlación con la persistencia de prácticas políticas y estatales que mermaron la capacidad de las normas para imponerse en escenarios condicionados por distintos actores y sectores.

Fecha de recepción: 1 de abril de 2018

Fecha de aprobación: 1 de marzo de 2019

Fuentes primarias

Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires (BOPBA), 1931.

Cuatro años de gobierno, Tomo VI, 1938.

Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados – *Leyes de Presupuesto*, 1917-1943.

Memoria del Ministerio de Obras Públicas de la Provincia, 1917-1943.

Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires (ROPBA), 1917-1943.

Red Provincial de Caminos, 1934.

Revista Caminos, 1934.

Revista Carreteras, 1957.

Revista del Ferrocarril Provincial de Buenos Aires, 1926-1927.

Revista de la Dirección de Vialidad de la Provincia de Buenos Aires, 1981.

Bibliografía

Armus, D. (2007). *La ciudad impura. Salud, tuberculosis y cultura en Buenos Aires, 1870-1950*. Buenos Aires: Edhasa.

Armus, D. y Belmartino, S. (2001). Enfermedades, médicos y cultura higiénica. En A. Cattaruzza (dir.), *Nueva Historia Argentina* (t. VI). Buenos Aires: Sudamericana.

Ballent, A. (2005). Kilómetro cero. La construcción del universo simbólico del camino en la Argentina de los años treinta. *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, 27, 124- 148.

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

Ballent, A.; Silvestri, G. (2004). Voz: “Ministerio de Obras Públicas de la Nación” (t. I-N). En Liernur, F. y Aliata, F. (eds.), *Diccionario de Arquitectura en la Argentina*. Buenos Aires: Clarín.

Banzato, G. (2013). Discursos y proyectos para afrontar las inundaciones en la Provincia de Buenos Aires, 1890-1910. *XIV Jornadas Interescuelas de Historia*, Mendoza, 2 al 5 de octubre.

Banzato, G. (2014, 23 al 25 de julio). *Políticas públicas ante el cambio climático en un contexto de crecimiento económico: Construcción de una agencia estatal para paliar las inundaciones en la provincia de Buenos Aires, 1870-1910*. Ponencia presentada en el IV Congreso Latinoamericano de Historia Económica, Bogotá, Colombia.

Berrotarán, P. y Pereyra, E. (2012). Momentos y procesos para una historia del Estado en Argentina. *Aportes para el debate*, 30, 141-167.

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

D'Agostino, V. (2007). Los orígenes de la agrimensura como profesión: su relación con el Estado y el régimen de propiedad de la tierra. Provincia de Buenos Aires, primera mitad del siglo XIX. En N. Girbal Blacha y de Mendocca (comps.), *Cuestiones agrarias en Argentina y Brasil. Conflictos sociales, educación y medio ambiente* (271-288). Buenos Aires: Prometeo.

D'Agostino, V. (2012, 23 al 27 de octubre). *Estado, instituciones y funcionarios: el Departamento Topográfico bonaerense en la segunda mitad del siglo XIX*. Ponencia presentada en el III Congreso Latinoamericano de Historia Económica y XXIII Jornadas de Historia Económica, San Carlos de Bariloche.

D'Agostino, V. y Banzato, G. (2015). Funcionarios y políticas sobre el territorio en la Provincia de Buenos Aires: El Departamento de Ingenieros, 1875-1913. Recuperado de http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.4113/ev.4113.pdf

Fernández, N. (2013). Construir la provincia. Estado, Política y Obras Públicas en el gobierno de Manuel Fresco, 1936-1940 (tesis de maestría inédita). Universidad Nacional de Luján, Luján, Argentina.

Frederic, S., Soprano, G. y Graciano, O. (2010). *El Estado argentino y las profesiones liberales, académicas y armadas*. Rosario: Prohistoria.

Gandolfi, F. y Gentile, E. (2013). Ciudades bonaerenses. Un palimpsesto en

la Pampa. En J. Palacio (dir.), *Historia de la Provincia de Buenos Aires. De la federalización de Buenos Aires al advenimiento del peronismo (1880-1943)*, t. IV. Buenos Aires: Edhasa.

García Heras, R. (1986). *Automotores norteamericanos, caminos y modernización urbana en la Argentina, 1918-1939*. Buenos Aires: Libros de Hispanoamerica.

González Bollo, H. (2014). *La fábrica de las cifras oficiales del Estado argentino (1869-1947)*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes Editorial.

Graciano, O. (1998). Universidad y Economía Agroexportadora: el perfil profesional de los ingenieros agrónomos, 1910-1930. En N. Girbal Blacha (dir.), *Agro, Universidad y Enseñanza. Dos momentos de la Argentina rural (1910-1955)*. La Plata: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación- UNLP.

Graciano, O. (2003). Universidad y economía agroexportadora en Argentina: el desarrollo de las facultades de Agronomía y Veterinaria de Buenos Aires y La Plata, 1904-1930, recuperado de <http://revista-theomai.unq.edu.ar/numero8/artgraciano8.htm>

Gruschetsky, V. (2012). Saberes sin fronteras. La vialidad norteamericana como modelo de la Dirección Nacional de Vialidad, 1920-1940. En Plotkin, M. y Zimmermann, M. (dirs.), *Los saberes del Estado*. Buenos Aires: Edhasa.

Hora, R. (2013). La política bonaerense: del orden oligárquico al imperio del fraude. En J. Palacio (dir.), *Historia de la Provincia de Buenos Aires. De la federalización de Buenos Aires al advenimiento del peronismo (1880-1943)*, t. IV, (pp. 51-80). Buenos Aires: Edhasa.

Longoni, R., Molteni, J., Galcerán, V. y Fonseca, I. (s.f). "La obra de la Dirección de Arquitectura del MOP (1936-1940)".

Longoni, R., Molteni, J., Galcerán, V. y Fonseca, I. (2010). La Modernidad en la obra pública bonaerense (1930-1940). En E. Reitano (comp.), *El Gobierno de Manuel Fresco en la Provincia de Buenos Aires (1936-1940)*(pp. 131-155). La Plata: Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires.

Mayer, M. (2005, septiembre). *La provincia, la nación y el capital extranjero: los conflictos generados en torno al ferrocarril provincial*. Ponencia presentada en las X Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Rosario, Argentina.

Mayer, M. (2007, septiembre). *El retorno del Estado empresario bonaerense: el ferrocarril al Meridiano V*. Ponencia presentada en las XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia, San Miguel de Tucumán, Argentina.

Martín, E. (2013). *Antecedentes sobre el origen del brevet de Aviador Civil*, recuperado de <http://www.histarmar.com.ar/AVIACION/AntecedentesorigenbrevetAviadorCivilEM-11-2013.pdf>

Morresi, S. y Vommaro, G. (2011). *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*. Buenos Aires: UNGS-Prometeo.

Novick, A. (2008). La ciudad como objeto de estudio y acción. Higienistas, ingenieros, arquitectos e instrumentos de planificación y gestión en Buenos Aires. *Registros*, 5 (5), 105-118.

Ortíz Bergia, M. J. (2015). El Estado en el interior nacional en la primera mitad del siglo XX. Aproximaciones historiográficas a un objeto en constante revisión. *Estudios Sociales del Estado*, 1 (1), 59-85.

Oszlak, O. (2011 [1997]). *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*. Buenos Aires: Ariel.

Oszlak, O.; O'Donnell, G. (1976). *Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*. Documento CEDES-CLACSO N° 4.

Palermo, S. (2011). Los desafíos de la democratización del progreso: el radicalismo y la expansión de los ferrocarriles del Estado, 1916-1930. *Travesía*, 13, 93-125.

Parera, C. (2008). [Reparticiones Técnicas del Estado. Una Aproximación a la Arquitectura de la \(no tan\) Década Infame](https://doi.org/10.14409/polis.v1i10-11). *Polis*, 10-11, recuperado de <https://doi.org/10.14409/polis.v1i10-11>

Parera, C. (2012). Arquitectura pública: entre la burocracia y la disciplina. Intervenciones de nación y provincia en territorio santafesino durante la

larga década del treinta (tesis inédita de doctorado). Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina.

Persello, A. V. (2001). Administración y política en los gobiernos radicales, 1916-1930. *Sociohistórica*, 8, 121-152.

Piglia, M. (s.f). El Automóvil Club Argentino, el Touring Club Argentino y la “cultura del automóvil”, recuperado de https://www.academia.edu/1062433/El_Autom%C3%B3vil_Club_Argentino_el_Touring_Club_Argentino_y_la

Piglia, M. (2011). Gobierno provincial y clubes de automovilistas en torno a la elaboración y ejecución de la política vial en la provincia de Buenos Aires (1910-1943). En M. Ferrari y N. Quiroga (comp.), *Historias Políticas de la Provincia de Buenos Aires*, La Plata: Instituto Cultural de la Provincia.

Piglia, M. (2014), *Autos, rutas y turismo. El Automóvil Club Argentino y el Estado*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Piglia, M. (2015, 17 de julio). *Movilidad y prácticas: la construcción del viaje en avión. Argentina, 1929-1960*. Ponencia presentada en las XI Jornadas de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Plotkin, M. y Zimmermann, E. (2012). *Los saberes del Estado*. Buenos Aires: Edhasa.

Regalsky, A. y Salerno, E. (2003, 11 de julio). *Las finanzas públicas argentinas en tiempos del radicalismo: ferrocarriles, obras públicas y endeudamiento, 1916-1928*. Ponencia presentada en Terceras Jornadas de Historia Económica, Asociación Uruguaya de Historia Económica, Montevideo.

Regalsky, A. y Salerno, E. (2006). *En los comienzos de la empresa pública argentina. Una aproximación a dos casos: la Administración de los Ferrocarriles del Estado y las Obras Sanitarias de la Nación antes de 1930*. Ponencia presentada en el XIV International Economic History Congress, Helsinki, Finlandia.

Regalsky, A. y Da Orden, M. L. (2013). Banca y finanzas públicas. En J. Palacio (dir.), *Historia de la Provincia de Buenos Aires. De la federalización de Buenos Aires al advenimiento del peronismo (1880-1943)*, t. IV (pp. 251-284). Buenos Aires: Edhasa.

Rocchi, F. (2013). La economía bonaerense: del auge exportador a su crisis. En J. Palacio (dir.), *Historia de la Provincia de Buenos Aires. De la federalización de Buenos Aires al advenimiento del peronismo (1880-1943)*, t. IV, (pp. 81-122). Buenos Aires: Edhasa.

Rocchi, F. (2014). La americanización del consumo: las batallas por el mercado argentino. En M. I. Barbero y A. Regalsky (coords.), *Americanización. Estados Unidos y América Latina en el siglo XX. Transferencias económicas, tecnológicas y culturales* (pp. 150-216). Buenos Aires: EDUNTREF.

Rodríguez Vázquez, F. y Raffa, C. (coords.) (2016). Profesionalizando un Estado provincial, 1890-1955. Instituto de Historia Americana y Argentina, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo, recuperado de http://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/8430/libro-profesionalizandounestado.pdf

Sabato, H. (2013). Ensayo introductorio. Buenos Aires de 1820 a 1880: procesos, actores, conflictos. En M. Ternavasio (dir.), *Historia de la provincia de Buenos Aires*, t. 3, (pp. 15-46). Buenos Aires, Unipe-Edhasa.

Salerno, E. (2009, 15 de octubre), *Los ferrocarriles estatales argentinos en busca de los puertos en la primera mitad del siglo XX. Ponencia presentada en el V Congreso de Historia Ferroviaria*, Palma, España, 14 al 16 de octubre.

Salerno, E. (2011). El Estado empresario en Argentina visto a través de la Administración General de los Ferrocarriles del Estado (AGFE), conceptos y características. en E. Salerno y B. Solveira (coord.), *Prescindencia e Intervención. Relación retrospectiva entre Gobierno y Servicios Públicos* (pp. 45-76). Córdoba: Editorial Brujas .

Salerno, E. (2015). Los ingenieros, la tecnocracia de los Ferrocarriles del Estado. *H-indistri@*, 9(16).

Schvarzer, J. (1999). *Los ferrocarriles de carga en la Argentina. Problemas y desafíos en vísperas del siglo XXI*. Buenos Aires: Centro de Investigación de la Situación del Estado Adiministrativo. Recuperado de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/cicea/FERAUL.DOC>

Silvestri, G. (2003). *El color del río. Historia cultural del paisaje del Riachuelo*. Bernal: UNQ - Prometeo.

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

Soprano, G. y Di Liscia, M. S. (2017). *Burocracias estatales. Problemas, enfoques y estudios de caso en la Argentina (entre fines del siglo XIX y XX)*. Rosario: Prohistoria.

Zimmermann, E. (2007). Centralización, justicia federal y construcción del Estado en la organización nacional. *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados*, 46, 265-292.