

---

## Dossier: Actores de la obra pública: burocracias, reparticiones y empresas de Estado en el siglo XX

Autor(es): Menazzi, L.; Socoloff, I.

Fuente: H-industri@: Revista de Historia de la Industria, los Servicios y las Empresas en América Latina, Nº 25 (diciembre 2019), pp. 1-4.

Publicado por: Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

Vínculo: <https://ojs.econ.uba.ar/index.php/H-ind/article/view/1620>

---



Esta revista está protegida bajo una licencia *Creative Commons Attribution-NonCommercialNoDerivatives 4.0 International*.

Copia de la licencia: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

### ¿CÓMO CITAR?

**Menazzi, Lujan y Socoloff, Ivana.** (2019) Dossier: Actores de la obra pública: burocracias, reparticiones y empresas de Estado en el siglo XX. *H-industri@* 25: 1-4.

<https://ojs.econ.uba.ar/index.php/H-ind/article/view/1620>



H-industri@ es una revista académica semestral editada en el marco del Área de Estudios Sobre la Industria Argentina y Latinoamericana (AESIAL) del Centro de Estudios de Historia Económica Argentina y Latinoamericana (CEHEAL), perteneciente al Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires (IIEP-Baires): <http://ojs.econ.uba.ar/ojs/index.php/H-ind>

*Dossier:*

**Actores de la obra pública:  
Burocracias, reparticiones y empresas de Estado en el siglo XX**

*Public Work Players:  
Bureaucracies, Public Agencies and State Companies in the Twentieth Century*

Luján Menazzi

[lmenazzi@yahoo.com.ar](mailto:lmenazzi@yahoo.com.ar)

Ivana Socoloff

[ivisoc@gmail.com](mailto:ivisoc@gmail.com)

**Presentación**

Este dossier se originó a partir de las Jornadas “Empresas, empresarios y burocracias estatales en la producción del espacio urbano a través de la historia” organizadas de modo conjunto entre el Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe y el Área de Estudios Urbanos, del Instituto de Investigaciones Gino Germani.

Partimos de la idea que la ciudad es una producción colectiva en la que intervienen distintos actores. Entre estos actores, algunos fueron menos indagados empíricamente que otros: las empresas, los empresarios, las burocracias estatales, los técnicos, expertos y profesionales. Se trata de actores muy relevantes, con fuerte incidencia en la configuración del espacio urbano y si bien muchas veces son parte de las teorizaciones y reflexiones sobre la producción de ciudad, resultan un tanto más opacos al análisis de su accionar en términos empíricos. Es decir, las Jornadas proponían pensar los procesos en términos de actores concretos que, a través del despliegue de sus lógicas de acción, negociaciones, alianzas, acuerdos y desacuerdos, paradigmas de intervención van transformando el paisaje. Además de poner el foco en esos actores, el seminario se propuso sostener una matriz histórica que permitiera matizar y ponderar adecuadamente el rol e incidencia de cada uno, sus concepciones, formas de pensar e intervenir sobre el territorio en cada coyuntura. La perspectiva histórica nos permite comprender las continuidades y persistencias de ciertos valores y prácticas, así como dar cuenta de las rupturas y elementos novedosos.

A partir de este cruce de intereses, convocamos a investigadores que desde diversas disciplinas, interrogantes y períodos abordaran esta cuestión. El programa que se conformó resultó muy rico e interesante. Una de las mesas del seminario contenía una versión inicial de los trabajos que aquí presentamos, atravesados todos por una preocupación común en torno al universo de la obra pública y los actores que desde diversos saberes, capacidades e intereses, participan de él. Los interrogantes, períodos, problemáticas y actores analizados son diversos, pero existen cuestiones que atraviesan a todos y conforman un campo de interrogantes sumamente enriquecedor.

Los textos coinciden en señalar la relevancia histórica del sector de la construcción y sus actores institucionales, que no han sido suficientemente estudiados. El foco puesto en

aquellos que participan en la producción de ciudad a lo largo del tiempo dio como resultado la indagación de un amplio universo de actores: funcionarios responsables del sector de obra pública, administradores de empresas ferroviarias, agencias estatales, cámaras empresarias de la construcción, agrupaciones profesionales de ingenieros, intelectuales reformistas entre otros. Estos actores adquieren gravitación en determinados períodos, se constituyen como actores institucionales con incidencia, pero también pierden voz o desaparecen en otras coyunturas. De hecho, quiénes eran las voces autorizadas y qué las legitimaba para intervenir en la producción de infraestructura y ciudad era una cuestión sujeta a controversia en cada momento dado. Sus roles, también, van cambiando, como un Estado que comienza a desempeñar funciones empresarias a fines del siglo XIX analizado por Salerno o administradores de empresas que se incorporan al debate por la vivienda de los trabajadores tal como analiza Palermo. A su vez, los distintos actores intervienen a partir de diversos recursos e intereses: la mirada técnica, la estrategia empresaria, la búsqueda de acumulación política, la posibilidad de financiar, legislar, regular o construir. Estas diversas formas de incidir en la configuración del territorio requerían siempre formar acuerdos y consensos entre varios.

Los distintos períodos abordados iluminan estas transformaciones del universo de la obra pública y de este modo se observa que el conjunto de actores indagados, así como las problemáticas que los incumbían y los ámbitos de debate a fines de siglo XIX y principios del siglo XX diferían profundamente de aquellos actores que se fueron consolidando y expandiendo en la década del treinta, así como aquellos actores que tenían ya vínculos establecidos y tradiciones consolidados en la década del setenta.

Una constante a través de los distintos períodos es la presencia de profesionales de la ingeniería involucrados desde diversos roles: en tanto empresarios, técnicos estatales, voz profesional, administradores de empresa, etc. En este sentido, queda claro que el sector se encuentra estrechamente vinculado al campo profesional de la ingeniería, cuestión particularmente indagada por Ballent. Y aquí, cobran relevancia algunas autorrepresentaciones de los propios ingenieros respecto a su rol y respecto al modo de construir: la figura del ingeniero como técnico del progreso, como constructor de nación y como constructor de Estado, es decir, ocupando el centro de la construcción de la nación, tal como señalan Ballent y Palermo. En tanto profesión con vínculo estrecho con el Estado, la trayectoria profesional desplegada en el universo público concentraba gran prestigio. En estas trayectorias ascendentes dentro del Estado, el origen familiar también resultaba relevante, tal como constata Salerno. Ballent comienza a detectar algunas transformaciones respecto a las trayectorias consideradas más prestigiosas en la década del treinta y a fines de la década del setenta se observan profundas modificaciones en el perfil de los funcionarios responsables del sector de obra pública tal como emerge del trabajo de Menazzi.

El vínculo entre saberes profesionales, Estado y empresas atraviesa a todos los trabajos aquí reunidos. El conjunto de trabajos da cuenta que se trata de vínculos cambiantes, que se van fortaleciendo, resignificando y distendiendo en distintas coyunturas. Las alianzas y los acuerdos se reformulan en las diversas coyunturas históricas tal como analiza el trabajo de Ballent respecto a los vínculos entre la Cámara Argentina de la Construcción, el Centro Argentino de Ingenieros y el Estado. Las argumentaciones y perspectivas de los técnicos, en ocasiones entran en colisión con las lógicas y temporalidades políticas, tal como se observa en el contexto de la última dictadura militar analizado por Menazzi, en que la voluntad de contraer el aparato estatal chocaba con la perspectiva desarrollista del Centro Argentino de

Ingenieros. En la problemática analizada por Palermo, en que se debatía el rol de las empresas de Ferrocarril respecto a la producción de vivienda para sus empleados, también entran en colisión diversas argumentaciones e intereses respecto a esa producción. Los actores intervinientes cuestionaban la lógica predominante en esta intervención, caracterizándola como una lógica paternalista, mercantil o social. En este sentido no sólo los actores fueron variando, sino también las argumentaciones movilizadas así como las responsabilidades asignadas a cada actor. Las temporalidades de esos vínculos, de las perspectivas profesionales, de los modos de intervención prevalecientes, los ciclos de expansión, consolidación y contracción del aparato estatal no son similares, aunque están vinculados. Por ese motivo se pueden observar momentos de confluencia virtuosa de estas cuestiones, ciclos armoniosos en que técnica y política (y, en ocasiones, empresa) coinciden en sus perspectivas y comparten objetivos, momentos de equilibrio entre estas dimensiones así como períodos de tensión y asincronía en que emergen la diversidad de racionalidades, intereses y propósitos

Estas trayectorias compartidas, el origen disciplinario común así como los vínculos de co-conformación entre las agencias estatales encargadas de la producción, mantenimiento y expansión de infraestructura, ámbitos de formación profesional de la ingeniería, agrupaciones profesionales y empresarias vinculadas a la obra pública fueron consolidando un universo compartido en que ciertas perspectivas atravesaban a los distintos actores del sector y tuvieron vigencia por períodos extensos. Algunas de estas cuestiones son identificadas por Ballent como parte del programa inicial del Ministerio de Obras Públicas y permanecen vigentes décadas después tanto entre actores empresariales ligados a la construcción como entre los principales representantes de la matrícula profesional y, en general, con algunas excepciones, entre los funcionarios de las agencias públicas vinculadas a la obra pública. Nos referimos a considerar más relevantes las obras ligadas a la infraestructura económica que a la infraestructura social, centralizar la obra pública en una agencia con rango de ministerio, enfatizar la necesidad de la autarquía de las agencias vinculadas a la obra pública así como la autonomía en los financiamientos, privilegiar el carácter técnico del sector, basándose en una burocracia de ingenieros. La búsqueda de autarquía de las agencias, de autonomía de financiamiento, el énfasis en el carácter técnico del sector eran cuestiones que se reforzaban mutuamente y servían como contrapunto frente carácter político de algunas decisiones coyunturales. Esta lógica técnica apuesta a las temporalidades extensas y a cierta neutralidad que busca contraponerse a las urgencias de la lógica partidaria de acumulación política.

Aún con estas perspectivas compartidas, existían profundas diferencias entre actores del sector que en algunos períodos adquirirían mayor visibilidad, por ejemplo, entre quienes sostenían perspectivas desarrollistas y quienes sostenían una matriz liberal. Estas diferencias se replicaban al interior del propio aparato estatal, entre organizaciones vinculadas al sector y, en ocasiones, entre sus integrantes.

Los textos resultan interesantes además por sus abordajes metodológicos. No se limitan a focalizarse en un actor, sino que, en pos de reconstruir un universo complejo, hacen foco en los actores, sus relaciones y sus perspectivas. En este sentido, parten de una mirada que repone el carácter colectivo de la producción de ciudad, en tanto se requiere la participación de diversos saberes, lógicas y capitales. Los textos contextualizan los procesos estudiados, reponiendo el sentido de los mismos en cada período, pero a su vez sostienen una mirada diacrónica, atenta a las transformaciones de los actores, sus roles y sus vínculos. Articulan la mirada sobre individuos y sus trayectorias profesionales, familiares y sociales con

el foco en actores institucionales, agencias estatales, sus procesos de conformación, sus incumbencias y sus transformaciones. En este sentido, resultan metodológicamente ricos puesto que permiten observar procesos como la multiposicionalidad de algunos actores, las trayectorias cruzadas y las perspectivas comunes a partir de ellas. A su vez, los trabajos reconstruyen argumentaciones, controversias y perspectivas discrepantes, que logran dar cuenta de los puntos de acuerdo y desacuerdo en cada momento dado en pos de orientar el tipo, sentido y calidad de las intervenciones en el espacio

Al analizar los actores participantes en diversos períodos, las controversias suscitadas, las alianzas que se establecían en determinadas coyunturas y las estrategias adoptadas, los textos vuelven inteligibles las huellas materiales que se fueron sedimentando a partir de diversos procesos. De este modo, este dossier busca contribuir a la comprensión sobre los modos se va conformando el paisaje urbano así como quiénes y cómo logran moldearlo.

