

LA HISTORIOGRAFÍA DEL DISPOSITIVO DE OBRAS PÚBLICAS EN LA VENEZUELA REPUBLICANA: INSERCIONES TEMÁTICAS Y FUENTES DOCUMENTALES

Juan José Martín-Frechilla*

El fomento de la ciencia y la técnica, la instrucción y la cultura, fue la fórmula asumida por las nuevas repúblicas americanas para emprender el proyecto nacional de modernización capitalista; era el camino del progreso de acuerdo con la matriz hegemónica del siglo XIX. Desde entonces, y por más modestos, parciales, negativos o contradictorios que fuesen los resultados obtenidos, el Estado ha sido el portavoz del discurso y el responsable esencial de su ejecución, aun hoy en tiempos de privatización. Podrán variar los tratos cronológicos, ser más liberales o autoritarios los regímenes, de impronta civil o militar, de mayor o menor rigidez centralizadora, pero en el proceso de construcción de nuestras naciones, el papel del Estado no está en entredicho, tanto en la dimensión social como en la material. Lo confirmamos para el caso venezolano, y nos atrevemos a apuntar un cuadro similar para toda América Latina.

De las dos dimensiones del proceso, la material cumple un amplio espectro de funciones. No se trata solamente de ofrecer el medio físico necesario para que éste se asiente y despliegue en sus componentes económicos, sociales, demográficos, sino que, además, la propia producción del medio es factor determinante, junto con otros sin visibilidad en los índices económicos, pero no menos significativos para la consolidación del poder político. Construir ofrece una amplia gama de valencias semánticas, tangibles unas, intangibles otras, de modo que la investigación histórica de este complejo proceso, materializado en un territorio nacional, debe afrontar los múltiples registros de tal entresijo en el que se entrecruzan proyectos y realizaciones, actores e instituciones, técnicas, normas y leyes, y en el que resulta difícil, por no decir inoperante, levantar fronteras impermeables a fin de deslindar disciplinas y cristalizar parcelas de bordes precisos.

* Universidad Central de Venezuela

Estas amplias inserciones temáticas hacen que la historia de las obras públicas deba ser asumida sin prejuicios para conectarla con otras historias —de la ciencia y la tecnología, de las disciplinas, de las instituciones, del derecho público, de las ideas, de la salud pública, de la ciudad, de la industria de la construcción, de la vivienda popular, etc.—, también de abiertos recorridos. Pero esta asunción debe apegarse a las fuentes documentales como clave esencial para liberar los bloqueos historiográficos que limitan la mayor parte de las veces las historias particulares cuando, en afán científicista, afirman su especialización estableciendo márgenes, cerrándose, para hacer de la historia un territorio desintegrado e inconexo. Como materialidad de progreso o como ideología de bien común, las obras públicas ofrecen una perspectiva para la investigación histórica que ayuda, junto con otras de la misma trama, al acopio de materiales y valoraciones para la recomposición continua de nuevos conocimientos, por más que éstos sean desgajados y de difícil cohesión. Dentro de ese escenario las obras públicas forman parte de nuestro programa de investigación sobre la historia de la construcción territorial y urbana de Venezuela, siglos XIX y XX. Veamos ahora lo recorrido.

OBRAS PÚBLICAS: CUENTAS NACIONALES

La construcción como rama diferenciada de la actividad económica presenta un grupo de singularidades que van, desde la necesidad de un *locus* particular para cada nuevo producto hasta su diversidad material —resultante de un proceso de manufactura heterogénea, de consumo prolongado y alto valor— pasando por los tipos de uso —medio de producción o de consumo. Si a estas características de la construcción, que se reflejan en sus productos —las obras— le agregamos, en nuestro caso aquí, la calificación de públicas con otros usos adicionales —propaganda, redistribución del excedente, activación económica, amortiguación de conflictos sociales, etc.— las resonancias del asunto presentan un complejo valor agregado no desdeñable a la hora de la investigación histórica. Un ejemplo nos ayudará en la explicación

El periodo 1908-1958 representa para Venezuela un reto historiográfico: cuatro gobiernos militares unipersonales de diferente intensidad autoritaria: Juan Vicente Gómez (1908-1935), Eleazar López Contreras (1936-1941) e Isaías Medina Angarita (1941-1945) y Marcos Pérez Jiménez (1952-1958); tres Juntas: Revolucionaria (1945-1948), Militar (1948-1950) y de Gobierno (1950-1952), con componente militar y civil la primera, presidida por Rómulo Betancourt, y sólo militar las dos siguientes, aunque con un civil como presidente la segunda; y diez meses de gobierno democrático, Rómulo Gallegos (1948). El periodo, como es de suponer, incluye tres golpes de Estado: 18 de octubre de 1945, 24 de noviembre de 1948 y finaliza con el del 23 de enero

de 1958; durante éste se libraron dos guerras mundiales y el país pasó de agro-exportador con escasos recursos fiscales a mineroexportador con abundantes ingresos. Para abordar, deslastradas del componente dictadura/democracia de la historia oficial —posterior a 1936, 1945 o 1958—, dos cuestiones historiográficas clave, recurrimos a las obras públicas: primero para determinar si el componente político había interrumpido lo esencial del proyecto nacional de modernización capitalista del país, y segundo, para identificar signos contradictorios en la concentración de las inversiones públicas en Caracas, ambos asuntos a lo largo del periodo.

Era necesario en primer lugar seguir el rastro de la primera aparición presupuestaria formal del renglón Obras Públicas (OP), a fin de constatar el crecimiento del mismo en relación con los otros gastos del Estado. Era una forma, también, de constatar la equivalencia en otros países de procesos similares de institucionalización de la construcción de OP en la organización de la administración pública, hasta llegar al Ministerio de Obras Públicas (MOP) —1874 en el caso de Venezuela— pero habiendo pasado antes por un Ministerio de Fomento (1863), en el que se enunciaba ya en el propio título el carácter asignado a las OP. Por esta vía era posible construir un recorrido presupuestario para comparar crecimientos y jerarquías, que si bien ofrecía un tronco de análisis necesario, presentaba serias lagunas. En primer lugar, por tratarse de asignaciones presupuestarias, no había registro de la ejecución de las obras, ni de su localización geográfica, a la vez que las asignaciones por partidas no necesariamente se adecuaban a una tipología eficaz para la valoración de su importancia. Fue necesario, entonces, y ya dentro del periodo 1908-1958 como objeto del estudio particular, recurrir a documentos más específicos, las memorias y cuentas anuales del MOP, y entrar en el campo, ya no de lo presupuestado sino de la obra ejecutada, asumiendo que se trataba de lo realmente construido, a despecho de las reservas que se pudieran tener de las propias cuentas.¹

Pero el nivel de obra ejecutada estaba agrupado en las cuentas por capítulos, detrás de los cuales se encontraban las obras particulares, desde una reparación de aceras en la plaza de un pueblo de 2 000 habitantes hasta un tramo de diez kilómetros de una carretera nacional. Antes de levantar esa información fue necesario establecer para nuestros fines una clasificación de las OP. Se determinaron cuatro tipos: edificaciones, subdividido en residenciales, educacionales, asistenciales, militares, públicas (nacionales, estatales y municipales) e indus-

¹ Una forma de sortear también, sobre todo a partir del segundo tercio del siglo xx, las dificultades que presenta el rastreo, por la vía presupuestaria, de la aparición de créditos adicionales para grandes obras puntuales, para afrontar deficiencias presupuestarias o coyunturas naturales o políticas inesperadas. En la obra ejecutada se registra lo realmente gastado pudiendo ser omitido el origen de los fondos.

triales; vialidad y puentes;² puertos y aeropuertos; obras sanitarias e hidráulicas.³ Con estas entradas de asignación se fueron sumando las cantidades en bolívares de obra ejecutada en dos columnas por año, una el total y otra Caracas. La asignación de obras a Caracas requirió de un ajuste metodológico previo, no sólo por la especificación geográfica y las incongruencias con la trama político-administrativa —por ejemplo, municipios autónomos cuyas obras, en 1908, no podían asignarse a Caracas, mientras que en 1950 sí— y su evolución, sino además por aquellas obras esenciales para la vida de la ciudad aunque su localización estuviese fuera de lo que podía asumirse como su ámbito espacial en sentido estricto. Por ejemplo, las obras del puerto de La Guaira o la red de producción y tratamiento de agua potable. Para estas adiciones, a medida que nos adentramos en el siglo XX, se hizo necesario rastrear, además de las cuentas anuales del MOP, las de varios organismos creados para la construcción de OP, con memorias y cuentas separadas pero tutelados por otros ministerios. Es el caso del Banco Obrero, creado en 1928 para la construcción de viviendas para los sectores populares, instituto autónomo adscrito en una época al Ministerio de Fomento y luego al MOP; el Instituto Nacional de Obras Sanitarias creado en 1941; las corporaciones regionales de fomento agrícola e industrial, o los institutos creados para obras concretas: Ciudad Universitaria de Caracas, producción eléctrica, industrias básicas. El resultado final fue el cuadro “Obra ejecutada por el sector público nacional, por tipo de bien 1908-1958. Incluye totales, nacionales y particulares de Caracas, en estudio, construcción, reparación y conservación con los gastos de administración prorrateados por obra (en miles de bolívares y porcentajes)”. Este cuadro permitió la elaboración de otro agrupando montos y porcentajes por cada uno de los gobiernos del periodo 1908-1958. Con esta información como base se intentó dar respuesta a las interrogantes iniciales.⁴

OBRAS PÚBLICAS: INSTITUCIONES

Desde 1874, y hasta 1976 en que sus competencias fueron repartidas entre tres ministerios, el de Obras Públicas fue la matriz responsable de la construcción

² Quedan al margen para Venezuela en esta vía de investigación los contratos a compañías extranjeras —inglesas, francesas y alemanas— para la construcción de ferrocarriles durante el siglo XIX. Estos contratos de obras públicas han sido objeto de investigación histórica incorporados a otra trama, dadas las expectativas que generaron y su derrumbe. La muy limitada construcción de algunos cortos tramos de ferrocarril en la década de 1950 sí aparece reflejada en las cuentas ministeriales.

³ No vamos a detallar la compatibilización de los datos porque, en algunos años de la serie 1908-1958, materiales y herramientas aparecían separados en las cuentas y no prorrateados en cada obra ejecutada. Tampoco explicaremos la aglomeración que impuso la presentación de las cuentas del MOP por semestres, ni la disparidad entre el año fiscal y el calendario que hubo que resolver.

⁴ Los cuadros, y el análisis que permitieron, se encuentran en Juan José Martín-Frechilla, *Planes, planos y proyectos para Venezuela: 1908-1958 (Apuntes para una historia de la construcción*

de OP en Venezuela. Sin embargo, la investigación histórica de las instituciones constructoras —directa o indirectamente— se abre a un universo más complejo que va de lo nacional a lo municipal pasando por lo regional, incluyendo en este último tramo las gobernaciones de los estados —así denominamos a nuestras provincias— y las corporaciones de fomento que enlazan regiones económicas o de planificación —Corporación de Guayana, Corporación de Los Andes, etc. Nos enfrentamos aquí a una trama institucional que, a medida que avanza el siglo XX, se convierte en un reflejo de la adopción de proyectos e inversiones de raigambre externa y de vocación planificadora en nuestras políticas públicas de construcción, acentuadas en la medida en que el ingreso petrolero iba aumentando exponencialmente desde la década de 1920.

La historia de estas instituciones está casi totalmente inexplorada entre nosotros.⁵ Si nos atenemos a fuentes primarias, la documentación relativa al MOP se encuentra hasta 1936 en el Archivo General de la Nación (AGN) sin que por el momento se haya pasado del almacén de paquetes a la apertura, inventario y catalogación de los documentos. A partir de 1936 los ministerios, y entre ellos el MOP, dejaron de enviar regularmente al AGN sus legajos, lo cual significa que al remitirse el investigador a los archivos ministeriales o a los de los institutos autónomos tutelados por ellos se inicia un rosario de excusas: inundaciones, incendios y desincorporaciones, eufemismos para ocultar la simple destrucción. En el caso del MOP, el desmantelamiento institucional de 1976 agravó la suerte de los archivos que fueron repartidos entre las nuevas dependencias. Con un poco de mejor suerte ha corrido el archivo de planos del MOP que después de un accidentado periplo ha recalado en la Biblioteca Nacional de Venezuela (BNV) en donde aguarda todavía los fondos presupuestarios para una restauración, clasificación y catalogación que permitiera a los historiadores la apertura temática completa para investigar esa institución en su documentación gráfica y escrita; espera similar, y por las mismas razones, a la de la documentación del MOP en el AGN.⁶

del país), Fondo Editorial Acta Científica Venezolana. Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico de la Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1994, pp. 267-296.

⁵ En ocasión del centenario de la creación del MOP, el historiador Eduardo Arcila Farías escribió por encargo un primer libro, *Centenario del Ministerio de Obras Públicas. Influencia de este Ministerio en el desarrollo 1874-1974*, MOP, Caracas, 1974; allí se recorren cronológicamente las actuaciones de cada gobierno. El libro utiliza, para algunos periodos, información original, mientras que para otros, recurre a las publicaciones oficiales —memorias, decretos, presupuestos, revistas, mensajes presidenciales. Un intento reciente por afrontar al MOP en un texto unitario, pero desde cuatro perspectivas —el entorno tecnológico, los intelectuales, el discurso ideológico y el poder político— lo constituye el artículo de Alfredo Cilento Sarli, Manuel López Villa, Luis F. Marcano González y Juan José Martín-Frechilla, “El dispositivo de obras públicas en Venezuela (1874-1976)” en Juan José Martín-Frechilla y Yolanda Texera Arnal (comps.), *Modelos para desarmar. Instituciones y disciplinas para una historia de la ciencia y la tecnología en Venezuela*, Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico de la Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1999, pp. 49-125.

⁶ Una selección de algunos de los planos “más bellos y representativos” del archivo del MOP fueron expuestos junto con fotos de la Biblioteca Nacional, como resultado de un proyecto conjunto de este

Sin embargo, es posible recurrir a otras fuentes para reconstruir la historia del MOP y las de los organismos adscritos. Es necesario para ello mucha suerte y mucho mayor esfuerzo. El Banco Obrero (BO), al cual nos referimos con anterioridad, sufrió también los ajustes administrativos de 1976 cuando pasó a ser Instituto Nacional de la Vivienda (INAVI), convirtiendo la consulta de los archivos anteriores en una odisea, así como la de los fundamentales Libros de Actas de sus Juntas Directivas entre 1928 y 1976.⁷ La Comisión Nacional de Urbanismo (CNU) creada en 1946, organismo esencial, junto con la Comisión Nacional de Vialidad (CNV) de 1945, tropiezan, para reconstruir la historia de los proyectos y realizaciones territoriales y urbanas del sector público durante el periodo 1945-1957, con similares dificultades. En nuestro caso hemos utilizado para la CNU —la CNV espera todavía una monografía— una fuente esencial para la historia nacional: el Archivo Histórico de Miraflores (AHM).⁸ Si algo puede caracterizar la Venezuela republicana es la fuerte vocación presidencialista de sus gobiernos, de modo que al presidente se le informa de todo y se le pide permiso para todo. Esta circunstancia permite reconstruir, con telegramas, informes, puntos de cuenta, etc., y un trabajo previo de ubicación de fechas y circunstancias, unas fuentes documentales de gran interés para una historia político social de las instituciones públicas. Claro que, por ejemplo, para el caso de la Comisión Nacional de Urbanismo, además de ubicar la correspondencia inicial para su definición, objetivos, borradores del decreto de creación, etc., se abrió el panorama de las fuentes documentales a la necesidad de investigar la contratación de los asesores extranjeros —franceses—, y de allí hubo que pasar al Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores —el único de la administración pública accesible y relativamente completo— para rastrear finalmente la correspondencia emitida por la representación diplomática acreditada en Venezuela —consular y embajada— que reposa en los Archivos Diplomáticos de Francia en Nantes y París. Todo ello para una pequeña monografía.⁹

organismo y una fundación privada, coordinado por Silvia Hernández de Lasala. Fue editado un catálogo de la exposición: *Venezuela entre dos siglos. La arquitectura de 1870 a 1930*, Armitano Editores, Caracas, 1997. Aunque lo público no aparece registrado en el título, las obras incluidas son públicas.

⁷ Un ambicioso y riguroso proyecto de investigación histórica sobre el Banco Obrero fue emprendido por Manuel López Villa, actuando como coinvestigadora Noris García. Las publicaciones a que dio origen, dispersas en revistas nacionales, muestran un nivel de análisis, a partir de la información rescatada, de gran importancia. Sin embargo, la mayor parte del trabajo, que incluye además entrevistas a varios de los directivos y profesionales del BO sigue inédita, mientras el INAVI ha editado para los 45, 50 y 60 años de la fundación del Banco Obrero recopilaciones institucionales de evidente descuido editorial.

⁸ Miraflores es el nombre del palacio presidencial, y en su archivo se encuentra la correspondencia dirigida a la Presidencia de la República desde 1899, la emitida por ésta, los puntos de cuenta de los ministros, etc. Si bien existen importantes vacíos, se trata, por su contenido y organización, de una de las fuentes documentales esenciales para la historia, sobre todo política, del siglo XX venezolano.

⁹ Juan José Martín-Frechilla, “La Comisión Nacional de Urbanismo, 1946-1957 (Origen y quiebra de una utopía)” en Alberto Lovera (comp.), *Leopoldo Martínez Olavarría. Desarrollo urbano, vivienda y Estado*, Fondo Editorial Alemo, Caracas, 1996, pp. 157-210.

Pero esta historia institucional de la Comisión Nacional de Urbanismo, tutelada por el MOP, se enlaza con otra que involucra alrededor de la modernización de Caracas, a partir de 1936, a otras dos instituciones clave en la construcción pública de la capital: la Gobernación del Distrito Federal y el Concejo Municipal. Es así como, junto con el Archivo del Concejo Municipal del Distrito Federal (ACMDF) y los Libros de Actas —ambas fuentes en un estado de conservación aceptable y sin mayores dificultades de consulta—, los archivos diplomáticos franceses permitieron asentar, para la construcción de obras públicas en Venezuela, una trama en la cual la pugna por ese mercado entre las compañías francesas y estadounidenses se fue resolviendo a favor de las segundas a pesar de los intentos del agregado comercial de la legación francesa y del representante de un consorcio formado por Schneider & C^{ie}, la Société de Construction des Batignolles y la Société des grands travaux de Marseille para obtener los contratos, entre ellos las obras de ampliación del puerto de La Guaira y las contempladas en el plan de urbanismo para la capital, elaborado en 1939 por la oficina de Henri Prost, junto con Jacques Lambert y Maurice Rotival.¹⁰

Pero el MOP requirió durante toda su historia un sinnúmero de ajustes para afrontar el papel de ministerio del desarrollo. Primero fue, a comienzos del siglo XX, una Sala Técnica para la elaboración de los proyectos; dependencia que con el tiempo fue creciendo y ampliándose hasta contar en 1936 con un personal técnico —ingenieros, arquitectos y topógrafos— de más de 160 personas. Los proyectos, la construcción directa de obras por parte del MOP y la construcción delegada, por la vía de las licitaciones o las adjudicaciones, abre otra posibilidad a la investigación de las obras públicas; esta vez hacia el terreno del sector privado de la construcción. Así como en Francia, por ejemplo, han aparecido monografías dedicadas a sus más representativas empresas constructoras de obras públicas, entre nosotros esta línea permanece inexplorada.¹¹ Apenas es posible encontrar, en trabajos con otros objetivos, algunos apuntes sobre el papel de Banco Obrero en el desarrollo de empresas constructoras venezolanas al adjudicar a ingenieros, para que las creasen, las obras de la reurbanización de El Silencio entre 1941-1945,¹² o una política similar del MOP en la década de 1950, al

¹⁰ Juan José Martín-Frechilla, “El urbanismo francés en Venezuela de 1936 a 1950 (Rotival y Lambert en una historia de gestiones diplomáticas, contratos y zancadillas)”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 8, núm. 2, mayo-agosto, 1993, pp. 377-413.

¹¹ Me refiero, por ejemplo, a Agnès D’Angio, *Schneider & C^{ie} et les travaux publics (1895-1949)*, Ecole des Chartes, París, 1995, y a Anne Burnel, *La Société de Construction des Batignolles de 1914 à 1939. Histoire d’un déclin*, Librairie Droz, Ginebra-París, 1995. En estos libros la mención a las aspiraciones de obtener contratos de obras públicas en Venezuela son escasas; sin embargo, la documentación para analizar el momento del mercado latinoamericano es interesante y nos confirma el papel que pueden jugar como fuentes documentales para la investigación histórica de las obras públicas los archivos diplomáticos, nacionales y extranjeros.

¹² La reurbanización de El Silencio fue un proyecto de renovación urbana emprendido por el Banco Obrero en el centro de Caracas. Estuvo compuesto por siete bloques con 747 apartamentos y 207 locales comerciales y fue construido entre 1941 y 1945. Existe una monografía encargada por la

otorgar contratos de obras a ingenieros recién graduados para que creasen sus propias compañías. En nada contribuyen a resolver estas carencias historiográficas sobre la historia de las empresas constructoras de obras públicas en Venezuela, los libros conmemorativos que en ocasiones han encargado algunas de ellas para celebrar aniversarios fundacionales y obsequiar a sus clientes.

OBRAS PÚBLICAS: FUNCIONARIOS Y DISCIPLINAS

La historia de las instituciones, públicas y privadas, constructoras de obras públicas, se entronca con otras líneas casi sin explorar entre nosotros. Una es la del papel de las disciplinas —las ingenierías y la arquitectura, sobre todo— en la transferencia tecnológica directa o indirecta asociada a la construcción de obras públicas. En el caso de la ingeniería, para conmemorar los cien años de su fundación, el Colegio de Ingenieros de Venezuela encargó, en 1961, a un reconocido investigador de historia económica, un libro que recopila y agrupa tipológicamente las obras más emblemáticas de la ingeniería colonial y la republicana del siglo XIX.¹³ Existe un intento comprensivo similar, relativo a la arquitectura en el siglo XIX,¹⁴ en el que, a pesar de recoger abundante información, no se afronta directamente la transferencia tecnológica en la construcción. Para el siglo XX, y desde esta perspectiva de la relación entre las disciplinas, la formación de nuestros recursos humanos becados por el Estado en el exterior y la inmigración selectiva de profesionales —al finalizar la guerra civil española y luego la segunda guerra mundial— para resolver las carencias de la administración pública, todo está por comenzar en una investigación histórica que afronte la adopción, el trasplante y la traducción de modelos y técnicas aprendidas en el extranjero.¹⁵ Para una buena parte de estos temas sería necesario recurrir al Archivo del Colegio de Ingenieros de Venezuela —en el cual deben inscribir sus títulos para el ejercicio profesional, además de los ingenieros, los arquitectos, y ambos sus títulos de maestro y de doctor—, también a los Libros de Actas de las reuniones de sus juntas directivas, a los de las sociedades por especialidades que se agrupan en su seno, así como a los archivos de las universidades nacionales. Un panorama sin duda de gran amplitud, pero

Fundación Villanueva (Carlos Raúl Villanueva fue el arquitecto que diseñó el conjunto), Ricardo de Sola, *La reurbanización de "El Silencio"*, Fundación Villanueva, Caracas, 1987.

¹³ Eduardo Arcila Farías, *Historia de la ingeniería en Venezuela*, Colegio de Ingenieros de Venezuela, Caracas, 1961, 2 tomos. Libro de referencia esencial, sobre todo por la estructuración de documentación dispersa, deja prácticamente fuera al siglo XX.

¹⁴ Leszek Zawisza, *Arquitectura y obras públicas en Venezuela, siglo XIX*, Ediciones de la Presidencia de la República, Caracas, 1988, 3 tomos.

¹⁵ Hemos intentado algunas incursiones en estos temas, "Construcción urbana, profesiones e inmigración en el origen de los estudios de urbanismo en Venezuela: 1830-1957", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 11, núm. 3, septiembre-diciembre 1996, pp. 477-519; "Sin solución de continuidad. Exiliados e inmigrantes españoles en la construcción de Caracas, 1936-1958", *Exils et Migrations Iberiques aux xx^e Siècle*, núm. 5, 1998, pp. 207-248, y "Los olvidados. Fernando Salva-

que abre la historia de las obras públicas hacia componentes esenciales que la entroncan con la historia de la ciencia y la tecnología.

Pasar de las profesiones a los funcionarios es casi natural. Sin embargo, las monografías sobre ingenieros y arquitectos, en las que las obras públicas ocupan la mayor parte de sus desempeños profesionales dado el papel constructor de Estado venezolano, parecen por el momento arrinconadas e inéditas en unas pocas tesis de maestría y doctorado, aunque existen también algunas publicaciones, fruto del interés del historiador por desempolvar un personaje poco conocido y sobre el cual ha encontrado documentación particular.¹⁶ Otra perspectiva para la historiografía de los personajes motores en la construcción de obras públicas lo constituye la investigación del periodo en el cual el funcionario estuvo al frente de la institución pública, un ministerio, una gobernación o un país. Esta vía, que no pretende en ningún caso ser una biografía, permite contextualizar la actuación individual dentro de una determinada coyuntura nacional, en la cual, la institución que comanda el funcionario despliega sus actividades. Como trabajos particulares o como parte de textos más amplios, hemos ensayado ese camino, lleno de riesgos metodológicos, con Guillermo Pacanins, gobernador del Distrito Federal entre 1950 y 1958,¹⁷ Tomás Pacanins, ministro de Obras Públicas entre 1936 y 1938,¹⁸ y Antonio Guzmán Blanco, presidente de la República durante tres periodos: 1870-1877, 1879-1884 y 1886-1888.¹⁹

En este último trabajo, en el que el constructor, en las dimensiones físicas y sociales del proyecto nacional de modernización, es Guzmán Blanco, se recurrió casi exclusivamente a un tipo de documento: las cartas dirigidas al presidente por los funcionarios de su gobierno y algunas de sus respuestas. Aunque de los seis capítulos del libro uno solo está dedicado especialmente a la construcción y a las relaciones entre el primer ministro de Obras Públicas, el ingeniero Jesús Muñoz Tébar, y Guzmán Blanco que fundó el MOP en 1874, en los otros temas: la ciencia, la inmigración, la estadística y la propaganda, también aparecen trazos de las obras públicas en cuanto a necesidades, funciones y recursos para ellas. Una excepcional fuente documental permitió este trabajo, el Archivo Guzmán Blanco de la Fundación John Boulton, un archivo privado,

dor y la arquitectura sanitaria en Venezuela”, *Tecnología y Construcción*, vol. 14, núm. 1, 1998, pp. 21-34. En estos dos últimos artículos comparten foco las disciplinas y los profesionales.

¹⁶ Leszek Zawisza, Alberto Lutowski, *Contribución al conocimiento de la ingeniería venezolana del siglo XIX*, Ministerio de la Defensa, Caracas, 1980 y, del mismo autor, *León Achiel Jerome Hoet. Un ingeniero de la vieja Maracaibo*, Gobernación del Estado Zulia, Maracaibo, 1989.

¹⁷ En el libro ya citado *Planes, planos y proyectos para Venezuela, 1908-1958*, pp. 373-395.

¹⁸ Con el artículo, “La actuación de Tomás Pacanins como ministro de Obras Públicas, 1936-1938”, *Revista Politeia*, núm. 24, enero-junio, 2000.

¹⁹ Con el libro, *Cartas a Guzmán Blanco 1864-1887. Intelectuales ante el poder en Venezuela*, Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico de la Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1999.

disponible pero con restricciones, que contiene la más abundante documentación sobre el presidente Guzmán Blanco.²⁰ Utilizando el mismo fondo documental existe un trabajo que se adentra con total pertinencia en los negocios de Guzmán Blanco, entre los cuales las obras públicas ocuparon un lugar esencial: se trata de los contratos con compañías francesas, inglesas y alemanas para la construcción de ferrocarriles.²¹ La historia de los ferrocarriles en Venezuela, como obras públicas particulares, nos aparecerá también, además de en los negocios presidenciales de Guzmán Blanco, en las historias económico-sociales de las contribuciones de franceses, ingleses o alemanes como empresas específicas o como nacionalidades en nuestro país. Son historias muy parciales de las obras públicas, pero en modo alguno desdeñables, casi siempre se trata de temas para tesis doctorales de historia europea que enlazan la abundante documentación que poseen sobre nosotros con la raigambre nacional de las operaciones en las cuales se involucran las profesiones y los funcionarios autóctonos con las empresas extranjeras. La complejidad y dispersión de estas fuentes documentales, que es necesario localizar para estos proyectos de investigación, requiere que se aborden a partir de temas muy específicos. No está de más apuntar que estos proyectos de investigación de doctorandos extranjeros cumplen con un papel significativo en la ubicación de fuentes, entre las cuales, las relativas a la construcción de obras públicas, ocupan un lugar destacado.

OBRAS PÚBLICAS: LEGISLACIÓN

Desde una perspectiva limitada al país, las obras públicas pueden ser objeto de investigación histórica a partir de la legislación —nacional o municipal— que norma su construcción y su control. En la evolución de la legislación, que incluye ordenanzas, decretos y reglamentos, los abogados aportan, de vez en cuando, textos de plataforma histórica en los cuales se envuelve a la ciudad como una unidad.²² Las fuentes documentales para estudiar en Venezuela el dispositivo legal están por fortuna publicadas desde que, en 1874, Guzmán Blanco decretase la edición de la *Recopilación de leyes y decretos de Venezuela*, incluyendo en ella las normas nacionales que rigieron desde el propio inicio de nuestra vida republicana independiente; colección que declina al final de la década de

²⁰ El Archivo Guzmán Blanco se encuentra en manos privadas ya que la Casa Boulton, casa comercial asentada en el país al comienzo de nuestra vida republicana, fue la administradora de los negocios del presidente.

²¹ María Elena González Deluca, *Negocios y política en tiempos de Guzmán Blanco*, Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico de la Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1991, cap. III, pp. 185-265. Esta investigadora, especialista en historia económica de Venezuela y América, utiliza además, en este trabajo, correspondencia diplomática estadounidense y británica sobre nuestro país.

²² Para el caso venezolano, un libro reciente es el de Allan R. Brewer-Carias, *La ciudad ordenada*, Instituto Pascual Madoz, Madrid, 1997, en el que se recorre la estructura jurídica para la construcción de ciudades en América desde del siglo XVI, con las Leyes de Indias, hasta el siglo XVIII.

1950, cuando es necesario sustituirla totalmente por la *Gaceta Oficial* como fuente documental. Sin embargo, desde su aparición en 1874 la *Gaceta Oficial* debe acompañar a la *Recopilación de leyes y decretos de Venezuela*, ya que no existen criterios confiables según los cuales unas normas, decretos o resoluciones se incluyen en ella y otras no. Para el ordenamiento jurídico municipal es necesario remitirse a las *Gacetas Municipales*, que en el caso de Caracas se iniciaron en 1901 y, para el siglo XIX, a las publicaciones oficiales anuales de las ordenanzas, acuerdos y resoluciones.

Pero es posible destacar un tipo de investigación sobre las obras públicas que, además de analizar los textos legales en relación con la totalidad de la historia política y social, se sumerja en los procesos de expropiación por causa de utilidad pública como procedimientos previos a la obtención de los terrenos sobre los cuales edificar o construir. Es así como aparece una fuente documental, valiosa pero totalmente inexplorada entre nosotros: el Archivo de la Procuraduría General de la Nación (APGN). En la Procuraduría, como institución que representa legalmente a la República, reposa toda la documentación emitida y recibida durante el proceso de determinación, delimitación, avalúo y adquisición de los terrenos urbanos o rurales, de las fincas agrícolas o de las edificaciones urbanas de propiedad privada, necesarias para construir las obras públicas definidas como de utilidad pública. Un archivo en excelente estado de conservación y catalogación, al cual sólo es posible aproximarse a partir de la identificación en tiempo y lugar de una obra pública concreta²³ —el trazado de una autopista, por ejemplo— que ofrece buenas posibilidades para la investigación de las obras públicas y las expropiaciones en una dimensión económica articulada, entre otras cosas, en el mercado inmobiliario por la vía de los precios de la tierra. Sin duda se trata de una fuente documental que es necesario evaluar en los términos que requiere la historia económica.

OBRAS PÚBLICAS: EMPLEO, PROPAGANDA Y CONTROL SOCIAL

Hemos dejado para el final las funciones menos reconocidas o explícitas de las obras públicas porque pueden inscribirse, en mayor o menor grado, en corrientes historiográficas que se alejan de la historia económica, de las instituciones o de la ciencia y la tecnología; diríamos, para resumir y asumiendo los riesgos

²³ Descubrimos el APGN de un modo incidental cuando buscábamos vías alternas para mostrar, en un periodo en el cual las estadísticas de población eran poco confiables, el crecimiento urbano de Caracas. Encontramos allí, siguiendo los decretos de expropiación de la hoya hidrográfica de los afluentes tributarios de la represa y acueducto de Macarao, construido en tiempos de Guzmán Blanco, una documentación que argumentaba sobre la necesaria protección de las fuentes de agua en momentos en que —comienzos del siglo XX— empezaba a registrarse un crecimiento sostenido de la población y de los límites de la capital.

de la denominación, que entramos en el proceloso terreno del análisis del discurso —discurso igual a texto más contexto— prestado de otras disciplinas y objeto de debate entre aproximaciones analíticas e interpretativas. Si bien, por ejemplo, la historia de la construcción de OP se adosa con facilidad a la historia económica, y como vimos al principio se articula a un sector de la actividad económica, cuando la construcción de obras públicas —tipo, localización, cantidad— se emprende, no tanto por una necesidad más o menos objetiva, sino por la capacidad que tenga la construcción de absorber grandes contingentes de mano de obra desempleada de escasa calificación, y así atenuar los posibles conflictos sociales que el desempleo puede conllevar, entonces las fuentes para el estudio de las obras públicas nos adentran en otras perspectivas. Además de ser necesario estudiar con mayor detalle las coyunturas nacionales y las variables económicas y sociales —reactivación económica y generación de empleo— sobre las que se desea intervenir contratando obras públicas, hay que abordar los discursos oficiales que justifican estas obras; ellos ofrecen un campo esencial a la investigación histórica. Como de fuentes se trata, los mensajes presidenciales anuales ante el Congreso Nacional que la tradición republicana ha asentado, así sea del presidente militar y autoritario, son, por lo menos para el caso venezolano, de un valor inestimable; sobre todo si los acompañamos con los mensajes que los ministros de Obras Públicas entregan también al Congreso cada año, con sendas exposiciones de motivos sobre lo actuado. Y siguiendo por esta vena de los mensajes institucionales colaboran, en la estructuración de estas fuentes para el análisis textual, los debates parlamentarios —cuando el Congreso está en funciones— entre oposición y gobierno. O entre los representantes del propio gobierno, ya que a la hora de las asignaciones presupuestarias de uno u otro ministerio, la matriz clientelar opera, y mucho más con el emblemático Ministerio encargado de la construcción de las obras públicas.

Pero la construcción de estas mismas obras públicas, además de dar empleo y mitigar posibles estallidos sociales, tiene otro valor agregado adicional cuya investigación histórica es preciso promover. Es entonces cuando es necesario añadir, a los discursos oficiales, la propaganda, con las inauguraciones, con los actos, las placas y las palabras pronunciadas; todo ello recogido en fotos, grabaciones y videos. Este registro de la visibilidad de la obra pública, asociado a lo que quien la inaugura —o pone la primera piedra— valora sobre ella, como progreso, modernización, utilidad social o bien público, ofrece unas fuentes documentales de muy amplio espectro y desafiante utilización.²⁴

²⁴ Para el gobierno de Juan Vicente Gómez (1908-1935) ha explorado esta línea *Ciro Caraballo Perichi, Obras públicas, fiestas y mensajes (Un puntal del régimen gomecista)*, Academia Nacional de la Historia, Caracas, 1981. Para el caso de los gobiernos de Antonio Guzmán Blanco hemos dedicado un capítulo del libro, *Cartas a Guzmán Blanco 1864-1887. Intelectuales ante el poder en Venezuela*, pp. 67-97. Sobre estas funciones de las obras públicas —empleo, propaganda, control

Hemos pretendido mostrar que el acercamiento al tema de las obras públicas en nuestras sociedades requiere desplegar la investigación histórica hacia énfasis, articulaciones y plataformas abiertas que penetran otros campos disciplinares. Las fuentes documentales para estas tareas requieren también de aperturas similares.

