

CONSTRUCCIÓN Y ALGO MÁS: LOS SERVICIOS SOCIALES DEL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS EN 1936

Juan José Martín Frechilla*

Resumen

En la transición que se inició en 1936, luego de 27 años de gobierno de Juan Vicente Gómez, tuvo un papel protagónico el Ministerio de Obras Públicas. A sus tradicionales competencias como constructor de obras se agregaron otras, que incluyeron desde la política para enfrentar el desempleo hasta el papel de pionero en la organización de programas de educación y salud para sus obreros. Estas nuevas tareas pudieron ser afrontadas luego de un intenso proceso de reestructuración interna y de moderni-

zación institucional desde los primeros meses de 1936. Se exponen aquí resultados parciales de dos investigaciones en curso: "Orígenes del urbanismo moderno en Venezuela: 1830-1958. Influencias y traducciones". CONICIT 95000440 y "Vivienda y saneamiento en la historia urbana de Caracas: 1830-1958". CDCH-UCV 02.30.3455.95.

Palabras clave: Obras públicas, desempleo, educación obrera, servicio médico, legislación laboral, año 1936.

Recibido: 24-11-98 • Aceptado: 13-04-99

* Arquitecto. Posgrado en Urbanismo y Ordenación del Territorio. Profesor Titular de la Universidad Central de Venezuela.

Besides Building: The Social Services in the Ministry of Public Works in 1936

Abstract:

During the political period that began in 1936, after 27 years of the government of Juan Vicente Gómez, the Ministry of Public Works led a protagonic rol. The Ministry, besides its traditional incumbencies, promote different policies: from to resolve the unemployment problem until to organize programs of health and education for its workers. These new tasks could be faced after a radical process of reorganization and modernization during the first months of 1936.

This paper offers partial results of two researchs: "Origins of the Modern Urbanism in Venezuela: 1830-1958. Influences and translations", CONICIT 95000440 and "Housing and Healthfulness in the Urban History of Caracas: 1830-1958", CDCH-UCV 02.30.3455.95.

Key words: *Public works, unemployment, working class education, medical care, working legislation, 1936 year.*

Desde el inicio de la vida republicana independiente, las comunicaciones, junto con la inmigración, estuvieron asociadas a la prosperidad de la agricultura como "la fuente principal de la riqueza de nuestra patria". (Páez, 1843:113). Sin embargo, durante esas primeras décadas no se construyeron ni los caminos, ni los ferrocarriles que se pensaban capaces de impulsar el deseado progreso material del país. En 1863, al crearse el Ministerio de Fomento, sus competencias para el desarrollo industrial incluían las relativas a obras públicas, transporte y comunicaciones. Cuando en 1874 estas competencias se agruparon separadas en el nuevo Ministerio de Obras Públicas (MOP) se estaba asumiendo que, una de las perspectivas del proyecto nacional de modernización capitalista del país emprendida por el gobierno liberal de Guzmán Blanco, tenía en este ministerio un apoyo fundamental; a partir de ese momento las obras públicas no perderán protagonismo hasta bien entrada la segunda mitad del siglo XX.

Pero en las actuaciones del MOP es posible discernir registros indirectos distintos de la explícita construcción de obras. La propaganda es uno de ellos; un papel motor o amortiguador de la actividad económica, otro. En 1886, entre las razones que el gobierno de Joaquín Crespo exponía ante el Congreso Nacional por haber duplicado el presupuesto de obras públicas se encontraba:

el generoso deseo de dar ocupación a millares de venezolanos, que por causas imprevistas y prácticamente insalvables, se vieron en la necesidad de dejar desiertos sus campos, y ocurrieron al Gobierno demandando protección en tan crítica emergencia. No consideré discreto desoir el

clamor de las masas arruinadas por la inclemencia de las estaciones y por la terrible plaga de la langosta, y entonces me decidí a impulsar los trabajos públicos para dar honesta ocupación a los que con justicia la pedían. Estimé como deber del Gobierno salvar al país de las desastrosas consecuencias de la miseria (Crespo, 1886: 290).

Cincuenta años después, Tomás Pacanins (1891-1958)¹, Ministro de Obras Públicas, argumentaba de forma similar ante el Gabinete a fin de aplacar las críticas de algunos ministros que se oponían al poder político que acumulaba el MOP si, además de programar, proyectar y construir obras, asumía el papel de instrumento para enfrentar el problema del desempleo en 1936. Luego de recordar la conflictiva situación del Gobierno Nacional a la muerte del General Gómez el 17 de diciembre de 1935, explicaba Pacanins a sus colegas:

Fueron aquellos momentos excepcionales en la vida política y económica de la Nación porque el pueblo, en posesión repentina de una libertad que no había conocido, ejerció ésta antes que todo para pedir justicia y pan. Pueblo necesitado, hambriento, casi al límite de la desesperación, pedía trabajo y solamente dándole trabajo era posible detener la anarquía sin requerir a medios extremos cuyo empleo repugnaba al Ejecutivo. Era preciso darles el trabajo que reclamaban, y la urgencia con que este Ministerio atendió dicha exigencia correspondió a la gravedad y a la fuerza del clamor.

En esas circunstancias de perentoriedad el Ministerio de Obras Públicas dio ocupación a más o menos 40.000 obreros en vez de 6.500 que trabajaban para ese momento en las diversas obras en ejecución y por fuerza tuvo que confrontar el problema que significaba el exceso de brazos disponibles y los altos tipos de salario que se había adoptado con anterioridad. (...) no se pudo dedicar estos hombres a un trabajo verdaderamente útil y se les ocupó en el Distrito Federal (...) es preciso reconocer y así queda enfáticamente afirmado, que la magnitud de lo hecho en los primeros meses no guarda proporción con los gastos pero, debe tenerse muy en cuenta que se obedeció a una necesidad política y no se tuvo por

1 Ingeniero Eléctrico graduado en Estados Unidos en 1912. Tuvo un importante ejercicio profesional como representante de empresas norteamericanas en el país. Fue designado Ministro de Obras Públicas el 1º de enero de 1936 en el primer Gabinete Ejecutivo nombrado por el General Eleazar López Contreras (1883-1973). Se mantuvo en el cargo hasta el 1º de agosto de 1938. (DHV, 1997, tomo III: 457-458).

objetivo principal la obra en sí (...) lo esencial, lo inmediato, era que los desempleados pudieran llevar pan a sus hogares, que el pueblo cobrase confianza y adhesión a un Gobierno que a ojos vistas se preocupaba por sus angustias y sus miserias. Era además urgente restablecer el orden, terminar con una agitación que se hacia peligrosa pues podía llevar las masas a la comisión de actos de violencia y de terror y, eso se logró. (AGN-MAC, 1936: 43-44)

Construcción y mantenimiento de las obras públicas que permitieron en 1936 enfrentar al desempleo y controlar el orden público. Pero hay más, este salto de escala en la nómina nacional del MOP requirió de un proceso de reorganización interna como no había conocido el Ministerio desde que Román Cárdenas (1862-1950) lo convirtiera por primera vez en un *Ministerio del desarrollo* con un presupuesto promedio de alrededor del 10% del nacional entre 1908 y 1927; presupuesto, sin embargo, suficiente para construir la primera red de vías de comunicación del país antes de que el ingreso fiscal proveniente del petróleo permitiera que creciese exponencialmente lo invertido en obras públicas (Arcila Farías, 1974: 203-225; Martín Frechilla, 1994: 151-155). Pacanins emprendió una transformación radical de la estructura administrativa y técnica del MOP, sobre todo para el control tanto de las obras, como del personal obrero contratado para ejecutarlas en todo el territorio nacional². De modo que el Ministerio, además de los procedimientos para licitación, para el seguimiento y el control de las obras, para el inventario de materiales y los controles de entrada y salida de los mismos, emprendió la cedulaación de todo su personal, antes de que en el país fuese obligatoria la obtención del documento nacional de identidad. Esta *Cédula de Identificación*, obligatoria y gratuita para todo empleado del Ministerio de Obras Públicas, incluía, además de los datos personales del portador, su fotografía y la huella del pulgar derecho. La oficina de Control de pagos e Identificación del Personal puso en práctica también un sistema de chequeo de las asistencias por medio de la perforación de tarjetas (AGN-MAC, 1936: 71-73).

- 2 El 19 de abril de 1936, cuando López Contreras informaba al Congreso sobre el crecimiento de la nómina nacional del MOP agregaba: "Tiene este ramo importancia tan excepcional para el progreso de Venezuela y el desarrollo de los **planes políticos y administrativos** emprendidos y en estudio, que el Gobierno no ha vacilado en prestarle su más decidido apoyo". (López Contreras, 1936: 285, s.p.n.)

Para confirmar su carácter de, por una parte, *Ministerio del desarrollo* y, por la otra, de instrumento para solventar las emergencias que podían desencadenar los conflictos de carácter social, Tomás Pacanins atrajo al MOP en 1936 a un personal técnico cuya relevancia queda comprobada con el siguiente listado que incluye a quienes serían: Ministros de Obras Públicas -Manuel Silveira, Luis Lander, Eduardo Mier y Terán, Edgar Pardo Stolk, Gerardo Sansón, Luis Eduardo Chataing, Luis Báez Díaz, Santiago Hernández Ron-, Directores del Banco Obrero -Luis Lander, M. A. Casanova, Rafael Vegas, Carlos Luis Ferrero, Jorge Rivas Berrizbeitia- y el primer Ministro de Minas e Hidrocarburos -Santiago E. Vera-, además de un grupo de ingenieros y arquitectos que, si no tuvieron estos niveles de responsabilidad en la administración pública, no por ello deja de ser destaca su actuación profesional en el sector público y en el privado: Carlos R. Villanueva, Luis Malaussena, Cipriano Domínguez, Gustavo Wallis, Carlos Guinand, Leopoldo Savater, L. M. Bello Caballero, Alfredo Jahn, Lucio Baldó, Eduardo Röhl, entre otros.

Es evidente que las distintas ramificaciones del *plan de emergencia*, tuvieron, además de los 40.000 obreros, una conducción técnica de indudable competencia. Esta organización consumía una “parte relativamente grande del presupuesto del Ministerio”, que Tomás Pacanins justificaba diciendo que “no sería posible llevar a la práctica un plan científico y ordenado de obras ni realizar ciertos trabajos, sin tener a la disposición un organismo que responda a las exigencias de la técnica y de la economía”. Independientemente de cuanto de coartada política o de argumento científico-tecnológico pudiese haber en estos enunciados del Ministro lo cierto es que, para poderlos cumplir entronizó la planificación moderna en el MOP: para validar la jerarquización de las inversiones, por tipos de obras y por distribución territorial; para impulsar la formación de compañías constructoras venezolanas, cuya capacidad técnica y cuya eficiencia y responsabilidad pudiesen mejorar progresivamente; para que el MOP fuese abandonando la administración directa por la contratación de obras a empresas nacionales por licitación; para propiciar en el país la fundación de industrias de nuevos materiales de construcción; para fomentar el empleo creciente de maquinaria, abaratar las obras y establecer un moderno “equilibrio económico entre la técnica y el trabajo”. (AGN-MAC, 1936: 49-50). Con este nuevo ideario se cristalizaba en el MOP la aspiración de Román Cárdenas en 1909, ahora confirmada con la experticia profesional anglosajona de Tomás Pacanins. Pero el MOP emprendería, además, otras iniciativas de impronta social en sintonía, también, con el momento político.

Salud y educación para trabajar mejor

Entre la obligación de trabajar establecida en la Diputación Provincial de Cumaná en 1836, so pena de ser reputado como vago y sujeto de arresto, y la primera Ley del Trabajo promulgada en 1928 a fin de dar cumplimiento con los acuerdos de la Oficina Internacional del Trabajo, pocas disposiciones legales e institucionales es posible encontrar sobre el régimen laboral, la asistencia, la seguridad social y la protección de los trabajadores (Parra Aranguren, 1965: 39-76 y 171-177). La iniciativa privada, mayoritariamente de tipo confesional, había estado desde el siglo XIX encauzada a la atención caritativa de los pobres, mientras el sector público atendía precariamente la salud en hospitales y lazaretos por medio de las rentas municipales. (García Ponce, 1995: 203-319) La prevención de los accidentes de trabajo y la asistencia médica de los trabajadores quedó recogida por primera vez en el país en el ámbito restringido del Código de Minas aprobado en 1910 (Parra Aranguren, 1965: 30-31). Mientras sobre los mismos tópicos quedaron sin aprobar dos proyectos presentados, en 1911, en la Comisión Judicial y de Régimen Penitenciario del Primer Congreso de Municipalidades. Uno de los proyectos era la creación en Caracas de “un Asilo para niños de ambos sexos en donde las obreras y otras madres pobres, que tengan que trabajar durante el día fuera de sus casas, dejen a sus hijos” y de un Reformatorio de “reclusión para las niñas abandonadas, en donde reciban instrucción elemental, principios de moral y buenas costumbres y enseñanza de trabajos domésticos”. (PPV del siglo XX, 1983, nº 9: 218). El otro, un proyecto de ley sobre accidentes de trabajo, que los clasificaba y calificaba, además de incluir la obligación del patrono de hacerse cargo de los gastos médicos y de cubrir la mitad de su salario mientras durase la incapacidad, proponía para los casos de muerte o incapacidad, la creación de una Caja de Ahorros para Accidentes de Trabajo a la cual contribuirían tanto los patronos como los obreros además de los Concejos Municipales. (PPV del siglo XX, 1983, nº 9: 289-291). No es entonces extraño que la mayor parte de los especialistas sobre legislación laboral, seguridad y asistencia social concentren sus análisis a partir de las iniciativas desplegadas en 1928 y confirmadas en 1936, ubicando como antecedentes, no siempre valorados de igual forma, las trazas anteriores (Parra Aranguren, 1965; Caldera, 1939; Díez, 1940; Parra, 1942; Zuñiga Cisneros, 1973; Mora Contreras, 1978; Gutiérrez Alfaro, 1966; Boggiano y Mujica, 1972). Es posible afirmar sin demasiados riesgos que la primera trama moderna del trabajo y la seguridad social se asienta en Venezuela en 1936.

Así, Tomás Pacanins recibe, el 15 de enero de 1936, en el Ministerio de Obras Públicas una instrucción del Presidente que se sumaba a los ocho decretos de construcción de obras públicas emitidos el 21 de diciembre de 1935³ y a la política de control del desempleo ya revisada. Se trata, escribe López Contreras, de “un programa de mejoramiento moral y físico de nuestras clases laboriosas”. Los términos de la instrucción son los siguientes:

- 3 La argumentación para la construcción de cada una de ellas indica: que en la capital de la República no tiene el Gobierno Nacional un edificio moderno, adecuado al funcionamiento del Liceo Caracas; que la mayor parte de las capitales de los Estados carecen de Escuelas de Artes y Oficios para la preparación y enseñanza adecuada de los artesanos y obreros; que en las Aldeas de la República no existen casas adecuadas para el funcionamiento de las Escuelas Rurales, muchas de las cuales no han sido creadas y otras no funcionan debidamente por falta de un local apropiado; que el área de inmueble destinado por Decreto Ejecutivo para la construcción del nuevo edificio del Ministerio de Obras Públicas y situado en el ángulo Noroeste de la esquina de Llaguno, formada por la intersección de las calles Oeste 1 y Norte 6, es insuficiente para la construcción del edificio proyectado que comprende todos los departamentos requeridos para su debido funcionamiento; que la cantidad de agua suministrada por el río Macarao, en la época de sequía, es ya insuficiente para el servicio de agua potable en la ciudad de Caracas; que por razones de orden técnico y derivadas del estudio del costo de las obras, no ha podido realizarse el proyecto de suministro de agua potable de la ciudad de Maracaibo, tomándola del Río Palmar conforme lo ordena el Decreto de fecha trece de marzo de mil novecientos veintisiete; que la ciudad de Maracaibo por su importancia comercial como primer puerto del Occidente de la República y centro de la región petrolera del Zulia, por su clima cálido y por la densidad de su población, requiere para satisfacer las necesidades de su creciente desarrollo, ser amplia y convenientemente abastecida de agua potable; que por la precaria situación actual del Acueducto existente, su construcción es hoy una necesidad imperiosa; que la playa de Macuto y los baños públicos que allí existen carecen de las condiciones higiénicas y de seguridad requeridas para los numerosos bañistas que allí fluyen; que por las razones anotadas y para el embellecimiento del principal balneario de la República, se requiere ejecutar allí obras especiales; que la ciudad de Trujillo carece de un buen servicio de agua potable tanto por la insuficiencia de la toma y tubería de conducción como por la incapacidad de la red de distribución de la ciudad; que la importancia de la ciudad capital del Estado Trujillo y el creciente incremento de sus actividades exigen la construcción de un nuevo Acueducto que llene las necesidades actuales con suficiente margen para el desarrollo futuro. (PPV del siglo XX, 1983, N° 18: 17-29).

a los fines de combatir el analfabetismo de las clases trabajadoras y de desarrollar en ellas el verdadero concepto de los deberes y derechos cívicos, desea [el Presidente] crear, en cada campamento, no menor de cincuenta (50) hombres, ni mayor de cien (100), un cargo de profesor de Instrucción Primaria Elemental para servicio nocturno.

Los respectivos Maestros podrían dictar conferencias, en las cuales inculquen a sus auditores aquellos principios de moral cívica, indispensables para ilustrarlos sobre los propósitos que debe abrigar todo buen venezolano, alejándolos así de las ideas malsanas que propenden a relajar el sentimiento patriótico y socavar los fundamentos de la sociedad.

También considera la conveniencia de establecer por ese departamento, un servicio médico en cada lugar donde se concentre una agrupación no menor de doscientos (200) trabajadores, con botiquines y ambulancias para atender a la higiene de los campamentos y prestar el debido cuidado a los enfermos. Los servicios suministrados en hospitales y enfermerías correrán por cuenta del Despacho a su cargo.

Para mayor eficacia de estas instituciones sanitarias, los Médicos respectivos estarán en el deber de dictar conferencias los días feriados, sobre higiene social, y muy especialmente para combatir el alcoholismo y estimular la previsión contra las diversas enfermedades que atacan a nuestra población (MOP, 1937: 23-24).

Tomás Pacanins, respondió de inmediato al Presidente -"compenetrado en absoluto con las ideas de su brillante iniciativa"-, indicándole que se creaba un Departamento especial "destinado a ambos fines". Nacían, de este modo, los servicios de educación y de salud del Ministerio de Obras Públicas con el enunciado explícito "de ejercer una verdadera función social" y teniendo como interés fundamental, por una parte, el control de enfermedades ya que "la eficiencia de nuestros obreros se perjudica muchísimo con el contagio constante de los centros urbanos" y, por la otra, la educación y el deporte con el fin de que los obreros empleen sanamente "las horas de asueto para evitarles la concurrencia a las cantinas y la consiguiente degradación física y moral" (AGN-MAC, 1936: 36).

Si bien podemos encontrar, a lo largo de todo el gobierno de Juan Vicente Gómez, la formalización a nivel nacional de las primeras trazas institucionales y legales del Estado venezolano, con relación a la salud y la educación (Archila, 1956; Fernández Heres, 1994), será en los primeros meses de 1936 cuando se de-

finan con mayor firmeza tanto la legislación, como la estructura de la administración pública capaz de hacerla cumplir. La diversidad de las iniciativas, su articulación -nueva Constitución, nuevos Ministerios, nuevas Leyes-, habla a las claras de que no fueron solo las presiones políticas las impulsoras de estos cambios, detrás estaban también los planes de modernización que habían ido forjando en Ginebra algunos de nuestros representantes diplomáticos, después de ser ministros de Gómez (Vivas, 1981). Así, por ejemplo, en noviembre de 1911, se había creado la Oficina Nacional de Sanidad, como respuesta a las recomendaciones del Primer Congreso de Municipalidades de Venezuela (19 de abril al 31 de mayo de 1911) organizado por Cesar Zumeta como Ministro de Relaciones Interiores (PPV del siglo XX, 1983, nº 9) y del Primer Congreso Venezolano de Medicina (24 de junio al 4 de julio de 1911), coordinado por Luis Razetti (Razetti, 1962). Esta Oficina confirmaría sus funciones al promulgarse, en 1912, la primera Ley de Sanidad, y elevaría su rango institucional, en febrero de 1936, al crearse el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social e incorporar en él las atribuciones y las dependencias que se habían ido estructurando durante esos años. (RLDV, 1912: 407-408; Martín Frechilla, 1996: 160-170). Por su parte, la cuestión laboral había estado regida en el Gobierno de Juan Vicente Gómez, primero por la *Ley de Talleres y Establecimientos Públicos de 26 de junio de 1917*-en la que se remitía a la Ley de Sanidad con respecto a las condiciones que deberían tener los sitios de trabajo (RLDV, 1917: 165-166) - y, después, por la *Ley del Trabajo de 28 de julio de 1928* (RLDV, 1928: 430-436). De modo que sería al amparo del artículo 4º de dicha Ley, que el Gobierno de López Contreras creó, el 29 de febrero de 1936, la Oficina Nacional del Trabajo al considerar que:

los Estados modernos despliegan hoy una actividad administrativa especial para proteger a los obreros contra las contingencias desgraciadas que para la salud, para su integridad corporal, para su bienestar económico o para su vida se pueden derivar, directa o indirectamente, del trabajo material por ellos ejecutado (Gaceta Oficial, 1936, nº 18.893)

La Oficina Nacional del Trabajo, inicialmente adscrita al Ministerio de Relaciones Interiores de acuerdo con la Ley del Trabajo de 1928, formaría parte desde marzo de 1937, del nuevo Ministerio del Trabajo y de Comunicaciones (RLDV, 1937: 184). Pero las instrucciones de López Contreras al Ministro de Obras Públicas, encontraron el marco adecuado en la nueva Ley del Trabajo y en la Constitución Nacional, ambas aprobadas por el Congreso en julio de 1936. (Gaceta Oficial, 1936, nº extraordinario; Vilchez, 1996: 451-474). La Constitución estipulaba que la ley debía disponer de:

lo necesario para la mayor eficacia y estímulo del trabajo, organizándolo adecuadamente y estableciendo la protección especial que deberá dispensarse a los obreros y trabajadores para proveer al mejoramiento de su condición física, moral e intelectual, y al incremento de la población

y que, por otra parte, debía velar “por la protección social del obrero y del jornalero” para finalmente insistir en que la legislación del trabajo debía, para “mejorar las condiciones del obrero”, fomentar “la enseñanza técnica” de los mismos.

En la Ley del Trabajo había quedado establecido que el Estado debía ser considerado como un patrono a los efectos de “las obras o servicios públicos” que ejecutase (art. 2). En las *Disposiciones Generales*, luego de garantizar la libertad de comercio en los centros de trabajo, “a menos que esta libertad resulte contraria a los intereses mismos de los trabajadores o a los de la colectividad”, se prohibía taxativamente “el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes, las casas de juegos de azar y las casas de prostitución” (art. 11); esta prohibición debía ser efectiva “en un radio de tres kilómetros de los centros de trabajo ubicados fuera de las poblaciones” (art. 12). Pero es en el Capítulo VI de la Ley *De las condiciones de higiene y seguridad industrial*, donde se encuentran las disposiciones que afectan a la mayor parte de las obras públicas construidas en el territorio nacional por el MOP. En la sección sobre los campamentos de trabajadores se establecía una normativa que el propio Estado debía cumplir, si bien era evidente que lo que los legisladores tenían en mente eran las empresas mineras, en especial las petroleras, y sus campamentos de explotación: cuando diesen ocupación a más de cien obreros, en una obra situada a más de 2 kilómetros de un centro poblado, era obligatorio construir campamentos con habitaciones higiénicas de “cuando menos cuatro y medio metros cuadrados de superficie” por trabajador y proporcionalmente mayor cuando se tratase de una familia. Estos campamentos debían, además de estar provistos de agua potable, alumbrado y letrinas, “sostener a su costo una o más escuelas de instrucción primaria, gratuita y obligatoria” (art. 91). En el caso de que el número de obreros fuese superior a los 300 y el campamento estuviese situado a más de diez kilómetros de un centro poblado, las obligaciones en cuanto a la asistencia médica aumentaban, a un médico y un farmacéuta -“si el número de empleados y trabajadores” no pasaba de cuatrocientos- y a “un médico más por cada cuatrocientos empleados u obreros, o por una fracción mayor de doscientos” (art. 93). En este mismo artículo se establecía:

Estarán también obligadas las empresas a que se refiere este artículo, a construir en cada explotación uno o varios hospitales montados de acuerdo con los preceptos de la higiene moderna, con servicios de cirugía convenientemente dotados y con provisión de drogas necesarias y suficientes para atender a las necesidades habituales de las diferentes zonas.

Estas empresas deberán tener un Laboratorio de investigación dotado de todos los elementos útiles necesarios, a fin de poder fijar la naturaleza de las enfermedades reinantes.

Para poder velar por el cumplimiento de estas disposiciones la Oficina Nacional del Trabajo, podía contratar a los médicos e ingenieros necesarios (art. 154)⁴. Es así como, en agosto de 1936, creó dentro de ella el Servicio de Trabajo Agrícola, de Salarios y Costo de Vida y de Acción Social que asumió entre sus atribuciones, el control de los campamentos de trabajadores y la promoción, junto con los Ministerios de Sanidad y Asistencia Social, Fomento, -al cual estaba adscrito el Banco Obrero- y Obras Públicas, de un plan de construcciones y mejoramiento en las viviendas de los trabajadores. En la Memoria del Ministerio del Trabajo y de Comunicaciones correspondiente al ejercicio 1936, se puede leer:

La clase obrera suele padecer en todas partes de habitaciones insuficientes e insanas, lo que ha dado origen al llamado problema de la vivienda. La importancia social de la vivienda está universalmente reconocida, ya que la habitación es una necesidad primordial, esencialmente humana, que todos experimentamos sin siquiera discutir. Por ello, la legislación social preconiza el fomento y construcción en cantidades suficientes de habitaciones baratas e higiénicas para las clases trabajadoras (MTC, 1937: 276).

Sin embargo, esta iniciativa en el campo de la vivienda obrera quedó limitada posteriormente, al control de las construidas por las compañías en los campamentos, toda vez que, a partir de la nueva Ley del Banco Obrero aprobada en setiembre de 1936, se ampliaron sus atribuciones para que pudiese emprender

4 Dentro de estas pautas fue contratado el Arquitecto Fernando Salvador, encargado de Negocios de la República Española en Venezuela y exilado desde abril de 1939, para que crease en el Ministerio de Asistencia Social, el Servicio de Arquitectura Sanitaria. (Martín Frechilla, 1998a).

una reorganización interna que le permitiera, sin perder la estructura original de entidad bancaria, asumir un papel más directo en la construcción de urbanizaciones y viviendas “para la clase obrera y parte de la clase media pobre”. (MF, 1937: 25)

Ceñido a este marco legal e institucional, el Ministerio de Obras Públicas puso en marcha sus servicios sociales a fin de cumplir con una “verdadera función social” y contribuir a la “solución de los conflictos de carácter social” que presentaba el país (MOP, 1937: XII-XIV). Un modo de decir que no tenía porque opacar sus otros intereses.

a) El Servicio Médico de Obras Públicas

Así como en el campo de la construcción el MOP dispuso, en 1936, de un grupo de profesionales de muy alto nivel, los nombres de los médicos, algunos todavía bachilleres, que aparecen como responsables y ayudantes de las distintas dependencias del Servicio Médico de Obras Públicas (SMOP), son igualmente relevantes: Francisco Montbrún, Hernan de la Casas, Luis Rivero, Ruben Coronil, Rafael Domínguez Sisco, entre otros. Sólo así se explica, en parte, la rapidez con la cual se monta en tan poco tiempo un dispositivo sanitario de indudable complejidad en su funcionamiento y alcances, e implantado en la casi totalidad de las obras públicas en ejecución por todo el territorio nacional.

Un Informe, preparado en julio de 1936 por el SMOP para el Ministro Paganins, da cuenta de los objetivos, de las actividades y de la organización, tanto del Dispensario “Villa Ignacia” -situado entre Dos Pilitas y Portillo, en una de las casas confiscadas en Caracas por el nuevo régimen a funcionarios del antiguo- como del servicio médico en el interior de la república (AGN-MAC, 1936: 29-39). En “Villa Ignacia”, 12 médicos, 7 bachilleres-practicantes, 4 enfermeras y 17 auxiliares, entre administración, economato, cocina y lavandería, tenían a su cargo la clínica externa -consulta matinal y vespertina-, el servicio de hospitalización y urgencias, de traumatología, de sífilis y vías urinarias, el laboratorio bacteriológico y los servicios de otorrinolaringología, oftalmología, odontología, farmacia y curas. Como es usual en estos dispositivos de salud que Foucault ha revisado en detalle (Foucault, 1972), las estadísticas dan cuenta de la labor desplegada: en el mes de junio se trataron 550 enfermos de sífilis, con alrededor de 3.000 inyecciones; en los 5 meses comprendidos entre febrero y junio de 1936, fueron atendidos 15.000 obreros, por orden de llegada, previa entrega de un número, y remitidos al servicio correspondiente, intervenidos quirúrgicamente en

el caso de cirugía menor en el propio Dispensario, mientras los más graves eran enviados al Hospital Vargas o a la Cruz Roja; en cuanto a la hospitalización, ese departamento registró entre 16 y 18 hospitalizados como promedio diario, ingresando en él “aquellos obreros que por trabajar en carreteras sin un hospital cercano, urgen una estricta vigilancia”, para un total de casi un centenar de hospitalizaciones con tan sólo dos muertes, en cinco meses. El informe da cuenta, también, de la existencia de un vehículo destinado a las visitas domiciliarias o directamente a las obras cuando fuese necesario y de un servicio de envío de medicinas “por vía aérea o por camiones particulares de absoluta confianza”.

Además de Caracas, el Servicio Médico fue implantado, durante 1936, en 22 Sectores de obras públicas en todo el país; cada uno de ellos con un médico como responsable. Así, la Memoria del MOP de 1937 incluye los informes médicos y los planos del territorio de cobertura de, entre otros: el Sector Occidental de los Llanos -Estados Barinas, Cojedes y Portuguesa, desde San Carlos hasta Yaguitas-; el Sector Carabobo -entre Chirgua, Valencia y Puerto Cabello-; el Sector San Juan-Palacios de la Gran Carretera de los Llanos -entre San Juan de los Morros, Valle de la Pascua y Calabozo-; el Sector Barquisimeto -hasta Yaritagua, Duaca y Sarare-; el Sector El Valle-Carrizal -carreteras entre Los Teques, San Antonio y Carrizales-; el Sector Petare -hacia Caucagua y hacia Santa Teresa-; los Sectores Mérida, Táchira y Valera -entre Timotes y Tovar, Queniquea y Lobatera, y La Cuchilla y Timotes-; el Sector Ferrocarril Nacional -entre Santa Barbara y El Vigía-; el Sector Nueva Esparta. (MOP, 1937: 176-405).

Esta asistencia médica se imparte a veces a peones agrupados en núcleos escalonados en extensiones casi siempre de centenares de kilómetros, a distancias de 3, 4, y aun más kilómetros, de esos grupos. Hay ramales muy complicados en las carreteras que obligan perentoriamente a recorridos entrecruzados y opuestos, lo que da lugar a viajes fatigosos de muchas jornadas por páramos selvas o desiertos (AGN-MAC, 1936: 34).

Sin embargo, la amplitud del radio de acción geográfico y las dificultades no parecen ser suficientes para las aspiraciones del Ministerio que quiere ofrecer el Servicio Médico “a los peones y aun a sus hijos y a los vecindarios (...) abatidos por la miseria y las endémias”. Competencias estas que, por otra parte, debían solaparse con el vasto programa de salubridad pública que el recién creado Ministerio de Sanidad y Asistencia Social estaba poniendo en marcha. Pero aun así, durante esos primeros meses de 1936, la labor de los *médicos de carreteras* sobrepasaba en mucho sus objetivos iniciales, según lo muestra este relato:

De orden del ciudadano Ministro de Obras Públicas, pasé una investigación personal por la carretera Occidental de los Llanos, y las circunstancias de que voy a hablar me obligaron a detenerme en la zona de Tinaquillo. Visité caseríos y ranchos, y me conmovió muchísimo el número tristísimo de enfermos de paludismo, parasitosis intestinales, úlceras y bubas, estas úlceras y bubas en período muy avanzado. Eran campesinos desesperados que no figuraban en el personal obrero del Ministerio. Al enterarse de esta tragedia indescriptible, el ciudadano Ministro me ordenó la instalación de uno de nuestros médicos más esforzados a quien se proveyó de medicinas urgentes (sic) (AGN-MAC, 1936: 37).

El relato concluye con las inevitables estadísticas: asistencia a 700 enfermos, distribución de 5.000 pastillas de quinina, 2.000 de atebriña y otras tantas de quino-plasmina. Pero el Servicio de los *médicos de carreteras* del MOP tenía, junto con sus naturales propósitos en el campo de la salud, otros que subrayamos nosotros en el citado Informe:

obtener el *mayor rendimiento* de los trabajadores de carreteras y demás obras nacionales. Es obvio que un personal en buenas condiciones físicas desarrolla una *eficiente actividad* en concordancia con el salario percibido. De aquí, igualmente, que el médico de Obras Públicas ha de ocuparse de afecciones crónicas, vigila con especial cuidado las enfermedades infecciosas que hagan peligrar la comunidad y se ocupa de accidentes, *excluye al individuo inválido*, evita el trabajo de niños o de seniles. Cuida de que el obrero se libre del paludismo, la anquilostomiasis, la tripanosomiasis, da conferencias de profilaxia de esas enfermedades y de las infecciones venéreas. Ordena la construcción de letrinas rurales. (AGN-MAC, 1936: 33).

Para poder intervenir en estas variables era necesario superar el “manifiesto descontrol” de los primeros meses en los que “daba lástima la caravana de hombres enfermos, que más bien que trabajo, buscaban ayuda en las Obras Públicas. Ancianos, agotados, ciegos, mancos, ulcerosos y tuberculosos formaban legión”. De ahí que, con el fin de seleccionar “los obreros más capacitados y exentos de enfermedades”, el Dispensario de Caracas primero, y posteriormente los más completos del interior, comenzaron a expedir un *certificado de capacitación para el trabajo* en el que se anotaba el resultado del examen clínico, de la radioscopia pulmonar y de las reacciones para investigar la sífilis y la vacunación anti-variólica. Los reposos, por otra parte, comenzaron a estar registrados en tarjetas -similares a las de identificación del obrero- que eran perforadas de modo tal que

la Oficina de Control de Pagos pudiese llevar el registro, dos perforaciones en la misma columna indicaba que el obrero debía ser bonificado porque no podía trabajar (MOP, 1937: 170-175).

Para que las dificultades que afrontaban los *médicos de carreteras* por las precarias condiciones de trabajo fuesen superadas con entusiasmo apostolar, el MOP los seleccionaba entre los jóvenes, recién graduados o por terminar la carrera, solteros, aptos para vivir en campamentos, y ofreciéndoles la oportunidad de “trabajar fuera del medio hospitalario sin la tutela de un profesor” de forma tal que se pudiese valorar “su perspicacia e iniciativa profesionales”, tanto en el campo curativo como en el de la prevención, cuando les tocaba impartir instrucción sanitaria en las campañas de propaganda antipalúdica, antivenérea y anti-parasitaria; amoldándose a estas “inconveniencias y penalidades”, infundiendo en “todas partes la preferencia de beber agua limpia y de no diseminar las deyecciones” (AGN-MAC, 1936: 35)⁵. La valoración positiva de estos procesos informales de aprendizaje no deja lugar a dudas cuando, en el citado Informe de julio de 1936, el Director del SMOP relata que, acompañado de 4 estudiantes de medicina, recorrió durante ocho días la región de Ortiz (Estado Guárico) para probar una experiencia profiláctica dentro de la campaña antipalúdica administrando quinoplasmina, luego atebрина, quinina y otros comprimidos, visitando casa por casa y tomando sangre a 1.073 personas que “fueron sometidas al registro del índice esplénico”. Estos estudiantes, finaliza el relato, “tendrán como único, pero invaluable provecho, la experiencia adquirida para ellos, que les facilitará iniciativas y temas adecuados para sus tesis de doctor” (AGN-MAC, 1936: 38).

Con la nueva Ley del Trabajo, la construcción de campamentos para alojar a los obreros y a los servicios médicos era vigilada por SMOP, tanto en las condiciones higiénicas -tela metálica para proteger de los zancudos y excusados- como por el entorno en que eran localizados. Así, los *médicos de carreteras* se convierten en los denunciantes, ante los Ingenieros de las oficinas regionales del MOP, de las violaciones al artículo 12 de la Ley del Trabajo:

esta Medicatura ha comprobado que en torno a los Campamentos del “Amorador”, existen varias casas de prostitución con el agravante de que sus pensionarias padecen enfermedades venéreas en el estado con-

5 Entre 1936 y 1940, gobierno de López Contreras, invirtió el 28,55% del total de obras públicas ejecutadas en la construcción de cloacas y acueductos urbanos. (Martín Frechilla, 1994, Cuadro nº 24: 279).

tagioso y que han trasmitido a varios de nuestros obreros allá residenciados. Igualmente, la Medicatura ha observado que en los Establecimientos vecinos a dichos Campamentos, se expenden bebidas embriagantes. (MOP, 1937: 242).

Denuncias que, en algunos casos, parecen haber dado buenos resultados: En un principio acudían numerosos blenorragicos y chancros tantos que los enfermeros no eran suficientes para hacer las curas y lavados necesarios. Hoy se presentan esporádicamente porque los *focos* de contaminación han sido *alejados*. Antes las prostitutas hacían su viaje de “week end” a lo largo de los campamentos, entregándose al mayor número de obreros posible, que a pequeñas contribuciones hacían un buen número de bolívares para costearles la semana. Estas mujeres, casi todas enfermas, contagiaban fácilmente a los obreros que no saben nada de profilaxia (...) Expulsadas las mujeres es raro ver hoy accidentes agudos de estas enfermedades, en cambio el número de obreros con Wassermann o Kahn positivos, pasa de 50 entre 900 obreros y están recibiendo tratamiento continuo perfectamente vigilado y bajo control. (MOP, 1937: 320).

Vigilancia y control para un “triple beneficio”: la salud del obrero, el aumento en su rendimiento y la disminución del gasto por el consumo de drogas específicas “demasiado costosas entre nosotros”. (MOP, 1937: 243).

Dejemos, para cerrar esta sección, que sea el Dr. Ruben Coronil, Director del Dispensario Médico del MOP en Caracas, el que nos de cuenta del entusiasmo de aquellos años al referirse a los alcances del SMOP:

La labor social y educativa al- (sic) en proyecto será enorme, contribuyendo con ella a la salud del individuo mismo como a la de su prole y familiares, pues el obrero adquiere de esa manera un concepto distinto de las enfermedades, se familiariza con el médico y él mismo se constituye a la postre en maestro de los que lo rodean enseñándoles en su ejemplo las ventajas que trae la llamada profilaxia social. (MOP, 1937: 175).

b) El Servicio de Educación Obrera

Las primeras iniciativas para la capacitación formalizada de la mano de obra en la construcción de edificaciones y obras civiles, comenzó con la Venezuela independiente, en 1830, al crearse una comisión de artes y oficios en la Sociedad Económica de Amigos del País. Luego vendría la Escuela de Artesa-

nos de Caracas, creada en 1851 -primeras letras y tres secciones: álgebra, geometría y trigonometría; mecánica, física y cosmografía; y, aplicaciones a las artes, arquitectura y ornamentación- cuyas horas de clase eran de seis y media de la tarde a nueve de la noche en los días de trabajo y de las doce del día a las tres de la tarde los días feriados (Ordenanzas, 1851: 1-2). Esta Escuela de Artesanos, que se reproducirá por todo el país, cambiará de reglamento y de organización sucesivamente, pero será la responsable de la formación de los oficios necesarios para la construcción, si bien el componente de aprendizaje en el trabajo fue, y lo es todavía en muchos casos, significativo (Grases y Pérez Vila, 1972). No en balde, la construcción sigue siendo, aún hoy, una manufactura heterogénea que incluye desde ensamblaje altamente tecnificado de partes de producción industrializada, hasta la excavación a pico. Esta enorme disparidad en la calificación de la mano de obra necesaria para cada uno de los procesos de trabajo en construcción es sin duda una de las razones que apoyaron la rápida incorporación al sector de los grandes contingentes migratorios internos, y con posterioridad externos, como la inmigración gallega en la década de los años cincuenta. (Martín Frechilla, 1998b).

No había terminado el mes de enero de 1936, cuando el Ministro Pacanins se dirigía a su colega de Instrucción Pública con el fin de que designase un “pedagogo idóneo” para la organización de unas escuelas para obreros adscritas al Servicio de Educación Obrera (SEO), que acababa de ser creado con el fin de “suministrar instrucción a los trabajadores de la Obras Públicas Nacionales”. La selección no pudo ser más acertada: Miguel Suniaga, era miembro de la Sociedad Venezolana de Maestros e Instrucción Primaria, era funcionario del Ministerio de Instrucción Pública y estaba elaborando en esos momentos, junto con el senador Luis Beltrán Prieto Figueroa y otros educadores, el controvertido proyecto de Ley Orgánica de Educación que éste presentaría, en abril de 1936, ante un congreso gomecista que lo descartó sin siquiera discutirlo (PPV del siglo XX, 1983, n° 22: 191-212)⁶. El profesor Suniaga, que firmó también como fundador la

6 La Ley de Educación Nacional tuvo que esperar su aprobación hasta 1940 luego de haberse presentado varios proyectos y de sortear innumerables escollos. El debate entre el Estado-Docente y la Escuela Laica, fue el centro de la discusión desde que, en abril de 1936, el Senador Luis Beltrán Prieto Figueroa presentó su Proyecto. Rómulo Gallegos también presentó uno durante su breve paso por el Ministerio de Educación Nacional, que en julio 1936 había cambiado su antigua denominación -Instrucción Pública- por una más acorde con los nuevos tiempos. El proyecto finalmente aprobado fue el

segunda etapa del Movimiento de Organización Venezolana (ORVE), tuvo tiempo de poner en marcha en todo el territorio nacional las escuelas para obreros, antes de fallecer, en diciembre de 1936, en un accidente de carretera, cuando las recorría en visita de inspección. (Magallanes, 1977: 259; MOP, 1937: XXI).

Durante esos meses, el Servicio, apoyado en un modelo que reservaba para el Estado las competencias en materia de educación, afirmó la función social de la escuela. Las primeras estadísticas habían arrojado un resultado alarmante: del personal contratado en todo el país por el MOP, más de un 90% de los trabajadores era analfabeto; “para el 31 de diciembre de 1936, aquella inquietante cifra bajaba a 33%”. (MOP, 1937: XXI). Este Censo dio el impulso necesario para que se definiese un “Programa de Educación Obrera” adaptado a estas circunstancias y centrado especialmente en la desanalfabetización. El programa fue diseñado por la Oficina de Instrucción Primaria y Cívica del SEO y, en febrero de 1936, era remitido para su aprobación al Ministerio de Instrucción Pública (MIP). En la correspondencia interministerial se explica que

se ha dado a la clase de Instrucción Cívica una mayor amplitud, teniendo muy presente los deseos del ciudadano Presidente de la República, quien aspira a que todos los venezolanos sin distinción de clases, y siempre dentro de las justas normas democráticas, adquieran una noción precisa del verdadero concepto de sus derechos y deberes, y se aparten de toda idea malsana incompatible con los principios que deben seguir en el orden de nuestra democracia. (MEN, 1937: 201-202).

Las ideas malsanas como alteradoras del orden son lo suficientemente elocuentes como para que se insista en los objetivos que hay detrás de la iniciativa. El programa se aprobó con algunas modificaciones -se agregaron unas nociones prácticas de Geografía e Historia patria- de modo que, en abril de 1936, un decreto presidencial creaba “cien servicios de enseñanza nocturna para obreros” en todo el país, de los cuales veinte se localizarán en el Distrito Federal. El programa de enseñanza, que debía servir de pauta a la “desanalfabetización de los obreros”, estaba compuesto de las siguientes asignaturas: Lenguaje, Nociones de Aritmética y Principios de Moral y Cívica.

que presentó Arturo Uslar Pietri, Ministro de Educación Nacional, en 1940. (Fernández Heres, 1997).

Con el fin de seleccionar en cada obra, en cada campamento, el lugar adecuado para la instalación de las escuelas, el MOP nombró un Comisionado Técnico para que determinase “los sitios donde habría de construirse el tinglado o carpa que serviría de local a las Escuelas”. Cada una de ellas fue dotada de suficientes ejemplares del *Libro inicial de Lectura y Escritura* preparado especialmente por el profesor Alejandro Fuenmayor -20.000 ejemplares la primera edición-, además de cuadernos, lápices y pizarras. Por cada cincuenta obreros se enviaba a la Escuela un pizarrón, una caja de tizas y una lámpara de carburo. En un informe del MOP se señala que “debido a la demanda del material de enseñanza que hizo la Oficina con destino a las Escuelas, muy pronto quedó agotada la existencia que de él había en Caracas”, por lo que fue necesaria una nueva edición de 20.000 ejemplares y la importación del resto del material de enseñanza. El suministro de útiles y de material de enseñanza era gratuito, y tenía estampadas, como propaganda, las iniciales del MOP. La asistencia era controlada con una marca troquelada en la cédula de identificación del MOP, adicional a la de control del trabajo, entregada por el Ministerio. El maestro era el encargado de marcar la asistencia de acuerdo a una instrucción que señalaba: “todos los trabajadores hábiles para la instrucción deben concurrir a las escuelas”. (AGN-MAC, 1936: 56-58).

Mientras en el proyecto de Ley de Educación presentado por Prieto Figueroa se fijaba que: “la instrucción de los obreros se hará a las horas más convenientes para el debido aprendizaje y en condiciones que no impliquen un motivo de fatiga más”, en la práctica el Servicio de Educación Obrera no ofrecía mucho margen de libertad. Así, Enrique Bernardo Núñez, en un artículo sobre el primer semestre del gobierno de López Contreras, escribiría:

un analfabeta puede ser tan feliz como un sabio que nada desea, aun cuando la vanidad se le asome por los agujeros de la capa. El todo está en tener cosecha y mujer e hijos sanos. Y al contrario, un hombre cultísimo puede ser un desventurado. A principio del año ocurrió un suceso joco-serio digno de consideración: un obrero agredió brutalmente al jefe de la sección de obras donde trabajaba, porque éste quería obligarlo a ir a la escuela una vez concluida la recia labor. Suceso significativo. Pues si la intención del jefe era una intención loable aquel hombre defendió su derecho a ir donde quisiese -a dormir o a divertirse- después de su duro trabajo. ¿Cómo iba a ir a la escuela después de una jornada a pico o encaramado a un andamio, a pleno sol? (Núñez, 1936: 371-372).

Aunque menos dramáticos, los informes de las Escuelas Obreras en todo el país dan cuenta de los problemas: obreros que han sido retirados de las obras y se niegan a asistir alegando que necesitan esas horas para buscar trabajo; obreros que solicitan permiso para sustituir la asistencia a la escuela de su obra por la Escuela de la Asociación de Albañiles y no asisten a ninguna de las dos; rebela ante los descuentos del salario por las inasistencias; necesidad de dotar de alumbrado al local de la escuela -"a las cinco de la tarde cuando hay neblina espesa no se puede dar clase debido a la oscuridad"-; dificultad para dar clase porque los obreros son movilizados con frecuencia (MOP, 1937: 105-131).

El control de asistencia en este caso era doble, los maestros por una parte y los obreros por la otra: "si el obrero no lleva la tarjeta perforada por el maestro en la casilla correspondiente y con el alicate de la Escuela, no se le permite trabajar ese día" y la reincidencia en la falta era motivo para el retiro definitivo de la obra (MOP, 1936: 116). La inasistencia y la impuntualidad del maestro también era objeto de sanción: el Ingeniero Jefe de la Obras estaba autorizado para descontar al maestro "una quinta parte del sueldo que percibe, por falta de asistencia, o cuando llegue excesivamente retardado". Las estadísticas muestran que en diciembre de 1936, más de 5.000 obreros acuden a clases, de los cuales 2.472 están inscritos en Caracas, con una asistencia promedio del 82%. Se había dividido el país en tres Circuitos: el primero (Distrito Federal, Miranda, Aragua, Carabobo, Yaracuy y Cojedes) con un total de 57 escuelas, 109 maestros, 3903 alumnos, 82% de asistencia y 25% de alfabetos; el segundo (Lara, Trujillo, Portuguesa, Zulia y Falcón), con un total de 27 escuelas, 32 maestros, 1222 obreros, 89% de asistencia y 55% de alfabetos; y el tercero (Nueva Esparta, Sucre, Monagas, Anzoátegui), con un total de 20 escuelas, 22 maestros, 976 obreros, 78% de asistencia y 46% alfabetos. Ya para el final del año escolar setiembre 35-julio 36, los alumnos de las escuelas obreras quedaron facultados para presentar los exámenes de opción al Certificado de Instrucción Primaria Elemental si así lo deseaban.

Para los nombramientos de los maestros necesarios para desempeñar estos cargos el SEO fue amplio en los criterios. Podían tener el título de Maestro, de Bachiller o "la práctica necesaria". Quedó establecido que en los casos en los que la escuela tuviese varios maestros, uno de ellos debía ser designado, además, Director y quedaba "encargado de vigilar la labor de sus compañeros, de enviar semanalmente un informe sobre la marcha de la Escuela, de dictar las clases modelo y de repartir la inscripción de los obreros de acuerdo con el grado de instrucción que posean". El control de la enseñanza lo ejercían unos Comisiona-

dos Técnicos encargados de visitar periódicamente las escuelas, de controlar la asistencia de los obreros y el buen uso del material de enseñanza enviado, de constatar la cooperación que prestaban los caporales y los jefes de las secciones de las obras. Los cuadros estadísticos para poder determinar el promedio de asistencia y la aplicación de los obreros debían ser enviados semanalmente al Ministerio. Para julio de 1936, Miguel Suniaga informaba la “disminución en un 57% del analfabetismo entre los trabajadores utilizados por el Despacho en las Obras Públicas que realiza. Se calcula que los obreros interesados aprenden a leer y escribir en dos meses más o menos” (AGN-MAC, 1936: 57). Sin embargo, las directrices a los maestros son constantes: exhortándolos para que “hagan sus clases interesantes y no fastidien a los obreros”; para que hagan “grato el lugar y no vean en “El Plantel” un sitio en donde tienen que concurrir obedeciendo un imperativo forzoso”; para que se les enseñe “a sentarse, a presentarse en una reunión, a caminar correctamente”; también a respetar “al Presidente de la República y a los altos funcionarios de la Nación” (MOP, 1936: 111).

El Ministro Pacanins no ocultaría su entusiasmo en la Memoria del año 37, cuando decía:

de las obras públicas nacionales han salido en medio año trabajadores que, gracias a la acción benefactora de la instrucción, lograron cambiar de posición en el escenario social. De la humilde condición de hombres entredichos por la ignorancia, gracias a un empuje renovador bien interpretado, surgieron elementos capacitados para actuar en medios más altos y así se ha dado ya el caso de un simple obrero manual, gracias a su entusiasmo y contracción al estudio, haya sido designado maestro de sus propios compañeros (MOP, 1937: XXI).

En enero de 1937, el Presidente López Contreras creó el *Premio de Instrucción Obrera* para estimular la alfabetización de las masas obreras y la labor de los maestros. Se habla, también, de la necesidad de elaborar un programa adecuado para otorgar un “Certificado de Educación Obrera” que capacite técnica y legalmente a los obreros para que puedan continuar sus estudios vocacionales. El MOP, a modo de prueba, establece en Caracas y Maracaibo, sendos convenios con las Seccionales de la Asociación de Albañiles de Venezuela para la puesta en funcionamiento de unas “Cátedras de Enseñanza Profesional” encaminadas a ofrecer a los trabajadores una instrucción para “perfeccionarlos en un oficio”. Ante los buenos resultados de esta experiencia, el MOP estudia la creación de grandes escuelas “en donde los artesanos dependientes de Obras Públicas cursen estudios

superiores. Para ello, un Comisionado Especial del Ministerio, viajó a los Estados Unidos de Norteamérica para estudiar “el mecanismo, organización y modalidades de las Instituciones norteamericanas similares a las proyectadas” (MOP, 1936: XXII). Esta iniciativa permitirá la creación, en febrero de 1937, de la Escuela Técnica Industrial de Caracas, adscrita al Ministerio de Educación Nacional en la cual se dictarían además de distintos tipos de cursos formales -Preparatorio de 1 año, de Obreros Especializados de 3 años y de Técnicos de 5 años de duración- los nocturnos de Perfeccionamiento de Obreros (Grases y Pérez Vila, 1972: 388-495). Se resolvía de este modo un nuevo solape de competencias similar al del servicio médico, aunque solo fuese para el caso de la capital.

En el Informe del Servicio de Educación Obrera de la Memoria del MOP correspondiente al ejercicio 1939, se critica a Pacanins, sin nombrarlo, cuando ya había dejado de ser Ministro:

la Escuela ha dejado de ser en las obras una mera obligación tiránica, para convertirse en un estímulo más y en una verdadera fuerza espiritual que halaga y consuela la vida de nuestros obreros (...) estas escuelas no están ya, como en otros días, abandonadas al azar del sol y del terreno (...) se aspira construir más locales para contribuir a ahuyentar el disgusto que muchísimos obreros experimentaban anteriormente hacia la Escuela, a la cual asisten ahora espontánea y gustosamente (MOP, 1940: 14).

Sin embargo las estadísticas de asistencia y los pormenorizados informes de los primeros años sobre las Escuelas para Obreros a pie de obra comenzaron a reducir su presencia en las Memorias del MOP. A finales de 1940, se creó una Escuela de Capacitación Técnica que no estaba sometida “al Control Técnico de Educación” por lo que el MOP siguió otorgando el título de Maestro de Obras hasta que las nuevas Escuelas de Artes y Oficios, dependientes del Ministerio de Educación, estuvieron funcionando en cada una de las capitales de Estado. Algo similar sucedió con los dispensarios construidos en todo el país a cargo del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social.

Para bien o para mal la emergencia había redimido, Tomas Pacanins ya no era Ministro de Obras Públicas. Tres hipótesis pueden explicarlo: la incursión del MOP en terrenos ajenos a su propia naturaleza y su reticencia a abandonar las competencias adquiridas en los tiempos de crisis, a pesar de que los nuevos Ministerios iban asentando sus programas de acción; el modelo de país industrial y no agrario que impulsaba el proyecto político de Tomás Pacanins -el Parti-

do Nacionalista- y la necesidad de impulsarlo fuera de la administración pública (Magallanes, 1977: 301-303); y, finalmente, el enfrentamiento de Pacanins con el Gobernador del Distrito Federal, Elbano Mibelli, a propósito de la contratación de la oficina francesa de Henri Prost, Jacques Lambert y Maurice Rotival para el plan de urbanismo de Caracas, mientras Pacanins había auspiciado en el MOP y presentado ante el Concejo Municipal -de mayoría opositora al gobernador- un plan a finales de 1936 que fue aprobado. (Martín Frechilla, 1993: 383-394). Es muy probable que las tres hipótesis no se excluyan.

Bibliografía

Documentos, publicaciones oficiales y bibliografía citada

ARCILA FARIAS, Eduardo (1974). **Centenario del Ministerio de Obras Públicas. Influencia de este Ministerio en el desarrollo (1874-1974)**. Caracas: MOP.

ARCHILA, Ricardo (1856). **Historia de la Sanidad en Venezuela**. Caracas: Imprenta Nacional, 2 tomos.

Archivo General de la Nación. Ministerio de Agricultura y Cría (1936). Varios: carpeta 82 legajo 248 expediente 894.

“Proyecto de Lucha contra el Desempleo en Venezuela”, sin foliar.

“Proyecto para la Organización de la Contabilidad Interior del Ministerio de Obras Públicas”, folios 71-73.

“Exposición que hace el ciudadano Ministro de Obras Públicas de su actuación al frente del Despacho”, folios 41-55.

“Informe del Director del Servicio Médico del Ministerio de Obras Públicas para el Ministro del Ramo”, folios 29-39.

“Informe sobre la Instrucción Primaria y Cívica para Obreros”, folios 56-58.

BOGGIANO, Guillermo; MUJICA, Rafael (1972). **Seguridad social**, Caracas: Edisa.

CALDERA, Rafael (1939). **Derecho del trabajo**. Caracas: Tipografía La Nación

CRESCO, Joaquín (1886). “Mensaje del General Joaquín Crespo, Presidente de la República, al Congreso Nacional de 1886”, en **Mensajes Presidenciales (1876-1890)**. (1970). Caracas: Presidencia de la República, tomo II, pp. 259-300.

- Diccionario de Historia de Venezuela** (1997). Caracas: Fundación Polar, 2da edición, 4 tomos.
- DIEZ, Julio (1940). **Estudios de Derecho Social**. Caracas: Tipografía Americana.
- FERNANDEZ HERES, Rafael (1994). **La educación venezolana bajo el signo del positivismo**. Caracas: Academia Nacional de la Historia.
- FERNANDEZ HERES, Rafael (1997). **La educación venezolana bajo el signo de la escuela nueva (1936-1948)**, Caracas: Academia Nacional de la Historia.
- FOUCAULT, Michel (1972). **Histoire de la folie à l'âge classique**. París: Gallimard.
- Gaceta Oficial** (1936).
"Decreto por el cual se crea la Oficina Nacional del Trabajo". Nº 18.893: 106.950-106.951.
"Ley del Trabajo". Nº extraordinario: 1-24.
- GARCIA PONCE, Antonio (1995). **Los pobres de Caracas 1873-1907. Un estudio de la pobreza urbana**. Caracas: Instituto Municipal de Publicaciones.
- GRASES, Pedro; PEREZ VILA, Manuel. (Compiladores) (1972). **Testimonios sobre la formación para el trabajo (1539-1970)**. Caracas: INCE.
- GUTIERREZ ALFARO, T. (1966). **Documentos inéditos para la historia del seguro social obligatorio en Venezuela**. Caracas: s/e.
- LOPEZ CONTRERAS, Eleazar (1936). "Mensaje que el General E. López Contreras, Presidente de los Estados Unidos de Venezuela, presenta al Congreso Nacional en 1936", en **Mensajes presidenciales (1910-1939)**. (1971). Caracas: Presidencia de la República, tomo IV, pp. 281-286.
- MAGALLANES, Manuel Vicente (1977). **Los partidos políticos en la evolución histórica venezolana**. Caracas: Monte Avila Editores.
- MARTÍN FRECHILLA, Juan José (1993) "El urbanismo francés en Venezuela de 1936 a 1950" en **Estudios Demográficos y Urbanos**. 23, vol. 8, nº 2: 377-413.
- MARTÍN FRECHILLA, Juan José (1994). **Planos, planes y proyectos para Venezuela, 1908-1958 (Apuntes para una historia de la construcción del país)**. Caracas. Fondo Editorial Acta Científica Venezolana y Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico de la Universidad Central de Venezuela.
- MARTÍN FRECHILLA, Juan José (1996). "La Comisión Nacional de Urbanismo, 1946-1957 (Origen y quiebra de una utopía)" en LOVERA, Alberto

- (Compilador). **Leopoldo Martínez Olavarría. Desarrollo Urbano, Vivienda y Estado.** Caracas: Fondo Editorial ALEMO, pp. 157-210.
- MARTÍN FRECHILLA, Juan José (1998a) “Los olvidados. Fernando Salvador y la arquitectura sanitaria en Venezuela” en **Tecnología y construcción.**
- MARTÍN FRECHILLA, Juan José (1998b) “Sin solución de continuidad. Exiliados e inmigrantes españoles en la construcción de Caracas, 1936-1958” en **Exils et migrations ibériques au XXè siècle**, nº 5.
- MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL (1937). **Memoria.** Caracas: MEN.
- MINISTERIO DE FOMENTO (1937). **Memoria.** Caracas: MF.
- MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS (1936). **Memoria.** Caracas: MOP.
- MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS (1937). **Memoria.** Caracas: MOP.
- MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS (1940). **Memoria.** Caracas: MOP.
- MINISTERIO DEL TRABAJO Y DE COMUNICACIONES (1937). **Memoria.** Caracas: MTC.
- MORA CONTRERAS, Oscar (1978). **Seguridad social y/o bienestar social o fortaleza estatal.** Caracas: Editorial Lisbona.
- NUÑEZ, Enrique Bernardo (1936). “**El primer semestre**”, en **Pensamiento político venezolano del siglo XX. Documentos para su estudio, “Gobierno y época del Presidente Eleazar López Contreras. La versión de la prensa (1936-1941)”** (1983). Caracas: Congreso Nacional, tomo VIII, vol. XII, nº 28, pp. 371—372.
- Ordenanzas, Resoluciones y Acuerdos de la H.D. Provincial de Caracas aprobados en 1851.** (1851). Caracas: Imprenta de Ramón Alcalde Piña.
- PÁEZ, José Antonio (1843). “Mensaje del General José Antonio Páez, Presidente de la República al Congreso de 1842”, en **Mensajes presidenciales (1830-1875)**. (1971). Caracas: Presidencia de la República, tomo 1, pp. 105-114.
- PARRA, Darío (1942). **Accidentes del trabajo.** Caracas: Tipografía Criollo, 2 tomos.
- PARRA ARANGUREN, Fernando Ignacio (1965). **Antecedentes del Derecho del Trabajo en Venezuela, 1830-1930.** Maracaibo: Universidad del Zulia.
- Pensamiento Político Venezolano del siglo XX. Documentos para su estudio.** (1983, 1986). Caracas: Congreso Nacional
- Actas y Conclusiones del Primer Congreso de Municipalidades de Venezuela, 1913. tomo IV, nº 9.
- Decretos y Memorias del Ejecutivo Nacional (1935-1941), tomo VIII, vol. 1, nº 18.

El Debate Parlamentario (1936-1941), tomo VIII, vol. VI, nº 22.

RAZETTI, Luis (1962). **Obras Completas. II Divulgación**. Caracas: Ministerio de Sanidad y Asistencia Social.

Recopilación de Leyes y Decretos de Venezuela. Caracas: Imprenta Nacional.

Ley de Sanidad de 3 de julio de 1912. (1912) Tomo XXXV, pp. 407-408.

Ley de Talleres y Establecimientos Públicos de 26 de junio de 1917. Tomo XL, pp. 165-166.

Ley del Trabajo de 28 de julio de 1928. (1929) Tomo LI, pp. 430-436.

Decreto de 12 de marzo de 1937, por el cual se adscriben al Ministerio de Comunicaciones la Oficina Nacional del Trabajo, las Inspectorías del Trabajo y Comisiones Especiales del Trabajo y se dispone que dicho departamento se denomine Ministerio del Trabajo y de Comunicaciones". (1938) Tomo LX, p. 184.

VILCHEZ, Rodolfo (Compilador) (1996). **Compilación Constitucional de Venezuela**. Caracas, Congreso de la República, Servicio Autónomo de Información Legislativa, pp. 451-474.

VIVAS, Freddy (1981). **Venezuela en la Sociedad de las Naciones 1920-1939: descripción y análisis de una actuación diplomática**. Caracas: Universidad Central de Venezuela.

ZUÑIGA CISNEROS, Miguel (1973). **Ensayos**. Caracas: Ediciones FACES-UCV.