

timamente unida que está á ellos la ciencia toda del ingeniero de caminos, canales y puertos.

OBSERVACIONES GENERALES SOBRE LA APLICACION DE LOS CONFINADOS Á LAS OBRAS PÚBLICAS.

Puede analizarse esta cuestion bajo dos puntos de vista.

Con relacion á la institucion presidial.

Con relacion al servicio de las obras públicas.

Nuestro objeto, al redactar estas observaciones, es concretarnos al exámen del segundo punto, y para esto convendrá analizar:

1.º Las condiciones especiales de los presidios.

2.º Puntos y casos en que es conveniente su aplicacion.

5.º Forma y condiciones bajo las cuales deben hacer el servicio.

CONDICIONES DE LOS PRESIDIOS.

Se supone generalmente que la única ventaja que proporcionan los confinados es la economia en las obras; y sin negar que es la principal, hay otras que deben tambien apreciarse y que procuraremos dar á conocer. Pero antes conviene detallar las condiciones de los presidios, porque es justo no ocultar ninguno de los inconvenientes que presenta este medio de construccion, ya que tambien espondremos sus ventajas. Y es tanto mas justo proceder asi, cuanto que no es tal la superioridad de los unos sobre las otras, que den por resultado un sistema general capaz de adoptarse en todos los casos y circunstancias. Es decir, que ni puede establecerse como principio general, que la aplicacion de los presidios es siempre y en todos los casos conveniente á las obras públicas, ni tampoco puede negarse que es muy ventajoso en determinados casos.

INCONVENIENTES. Bajo el punto de vista de la economia, no es tanta como pudiera creerse á primera vista, al considerar que el plus de un confinado bracero es de 24 mrs., y suponiendo, por término medio, de 4 reales el de un hombre libre. Tienen á aumentar el valor del plus las causas siguientes:

1.º El comandante, mayor, ayudantes, furriel, capataces, cabos de vara, etc., son brazos improductivos para los trabajos, y cobran gratificaciones y pluses que gravan al presupuesto del presidio.

2.º Un presidio exige alojamiento con las condiciones de seguridad, y locales para sus gefes, almacenes, escoltás, etc., y siendo muy general la necesidad de construirlos de nueva planta, produce esto un gasto que aumenta tambien el presupuesto.

3.º Los confinados cobran plus solo el dia de trabajo; pero los gastos de plana mayor, alojamientos, traslaciones y otros de esta clase son fijos; por consiguiente se encarece el valor de la *peonada*, á medida que disminuye el número de dias de trabajo de cada mes, por efecto de las fiestas, de los temporales, y sobre todo, por la disminucion de la fuerza efectiva de un presidio.

4.º Los confinados no pueden trabajar el número de horas de los hombres libres, porque es indispensable por medida de seguridad, que retarden su salida, y anticipen su vuelta á los cuarteles.

5.º Los grilletes, y sobre todo las cadenas, imposibilitan el movimiento á los confinados, teniendo ademas que subordinarse muchas veces hasta el plan de los trabajos, por la imposibilidad de diseminar la fuerza como convendría á la rápida y económica construccion de las obras.

6.º Finalmente, con los hombres libres hay la posibilidad de no tener uno solo que no sea robusto y laborioso, cuando en los presidios hay siempre un gran número de hombres débiles, y á veces inútiles que producen muy poco trabajo.

De la reunion de estas causas resulta un aumento de gastos, que elevan el valor del efecto útil de un confinado bracero, cuya *peonada*, graduada en 0,rs.705 en la ordenanza, puede calcularse, en 1,50 á 2,rs.00 (1).

Bajo el punto de vista de la institucion, los presidios presentan dos inconvenientes:

1.º Un presidio no puede ser una fuerza ambulante, porque se opone á ello su seguridad, y por consiguiente su accion está reducida á un rádio de determinada estension.

2.º Un presidio no puede destinarse, en general, á obras de fábrica, sino á las de cierta naturaleza, porque no es fácil reunir un número suficiente de hombres de oficio. No obstante, se puede utilizar como fuerza *auxiliar*, sobre todo para talleres de servicio.

VENTAJAS. Las principales ventajas á que se prestan las condiciones de los presidios son las siguientes:

1.º *La economia.* Cuando por efecto de las demas circunstancias es posible la aplicacion de un presidio á una obra pública, puede asegurarse, casi sin escepcion, que resulta una conocida economia para el Estado.

2.º *El orden.* Cuando se cuenta con una fuerza permanente y subordinada, se puede llevar al limite el orden en la administracion y en las obras.

3.º *La regularidad en los trabajos.* Hay provincias en España, y entre otras las de Castilla, en donde es imposible realizar un plan acertado de operaciones. Desde el mes de junio hasta el de octubre, á ningun precio se puede contar con un número regular de operarios. Las campañas de verano entre nosotros estan, pues, casi paralizadas, precisamente en los meses de los mayores dias de trabajo. La aplicacion de una fuerza permanente de confinados, permite proyectar y realizar un plan de trabajos, teniendo en cuenta todas las necesidades del servicio.

4.º *La perfeccion de las obras.* Las que ejecuta un presidio no tienen rival, y esto se explica

(1) Ocupándonos aqui solo de *observaciones generales*, no es este el momento de entrar en cálculos ni detalles. Ofrecemos presentar los resultados prácticos que ofrecen las obras de las Portillas, y el coste de los presidiarios en aquel punto.

fácilmente. Entre los hombres libres, muy pocos subsisten algunos meses en las obras, de suerte que apenas llegan á perfeccionarse en los oficios á que se les destina. Los confinados cumplen años y años haciendo la misma operacion, y llegan á adquirir una práctica admirable. Nada hay que pueda compararse con la perfeccion de los terraplenes, de los escarpes y de los firmes construidos por presidiarios.

PUNTOS Y CASOS EN LOS QUE ES CONVENIENTE LA APLICACION DE LOS CONFINADOS.

Conocidas ya las principales condiciones de los establecimientos presidiales, veamos ahora en qué casos es útil su aplicacion á las obras públicas.

Hemos indicado anteriormente que un presidio no es una fuerza ambulante, y por consiguiente no es aplicable á los trabajos de fácil ejecucion y que exijan continuos cambios de domicilio ó alojamiento; tales son las esplanaciones de las carreteras y de los ferro-carriles situados en terrenos de fácil apertura.

Pero cuando se aglomeran grandes trabajos en espacios de corta estension, lo que supone una larga duracion de ellos, entonces puede ser sumamente conveniente el empleo de las brigadas de confinados. Tales son los ejemplos que hoy nos presentan los difíciles pasos de las sierras de Motril y de las Portillas y el ponton de la Oliva en el canal de Isabel II.

Hay una cuestion muy debatida por los hombres inteligentes en presidios, acerca de la influencia que el trabajo de los confinados puede tener en el desarrollo de la industria ó del trabajo particular; pero esto no es aplicable á las obras públicas, sobre todo si los confinados no salen de esas zonas especiales que hemos indicado.

Ademas, los trabajos de una carretera, de un ferro-carril ó de un canal, no se reducen á los que pueden ejecutar los confinados. A ellos estan anejos los de las obras de arte con todas sus ramificaciones, y las conducciones y arrastres, y estas dan precisamente ocupaciones á los brazos libres. Pero hay mas: en esas zonas escasea generalmente la poblacion para sostener las obras. Son territorios en los que no puede reunirse un número considerable de operarios sin aumentar los jornales, como forzosamente sucede cuando se alejan de sus domicilios. De suerte que en localidades de esa especie, tan frecuentes entre nosotros por la configuracion de nuestra Peninsula, no solo no se perjudican los intereses de la localidad, sino que se atiende tambien á los del Estado, y se evita el monopolio, por decirlo así, que pudieran ejercer los habitantes de un pais escaso de operarios, sirviendo por consiguiente el establecimiento del presidio hasta para regularizar el valor de los jornales, haciendo compatible el bien local con el general. (1)

(1) Estos apuntes se escribieron en noviembre de 1851.—En 1852 han servido los confinados hasta para regularizar el precio de los trasportes, moderando y corrigiendo las exigencias de los operarios libres. Véase la memoria sobre el canal de Isabel II publicada por acuerdo del consejo de administracion, y redactada por el ilustrísimo Sr. D. José García Otero, inspector general del cuerpo de ingenieros y director del espresado canal.

Concluirémos esta parte indicando otra cuestion muy debatida, sobre la conveniencia de facilitar confinados á las empresas particulares, ó por mejor decir, de contratar obras facilitando al empresario brigadas de confinados, bajo determinadas condiciones.

Desde luego nos opondremos á esta medida que tiene ya cobira si la sancion de la esperiencia.

Si pudo esto ser conveniente respecto del canal de Castilla, cuando hace 25 años se creaba la primera empresa en nuestro pais, á la que se creyó necesario alentar, y aun prodigar auxilios, hoy seria tan inconveniente como perjudicial; y no creemos necesario ni aun esplayar las razones que aconsejan que la administracion y el empleo de los presidios no salga de la accion del gobierno. Ademas, empleándolos éste en su propio servicio, deja á las empresas la masa general de operarios del pais, gente mas propia y útil para operaciones en las que entra casi por todo el sistema de contratos parciales.

FORMA Y CONDICIONES BAJO LAS CUALES SE DEBE HACER EL SEVICIO.

Existe hoy una ordenanza adicional de presidios para el servicio de las obras del Estado, y aunque en general es aceptable, convendria darle una forma mas adecuada y clasificar mejor las respectivas atribuciones. Haremos sobre ella algunas ligeras observaciones.

La ordenanza establece dos gefes: el ingeniero manda sobre los confinados en las horas de trabajo y en cuanto tiene relacion con ellos. Lo primero es insuficiente, y lo segundo es tan vago, que da lugar á mil interpretaciones. En un establecimiento presidial no hay solo confinados; perciben sueldos por las obras, el comandante y todos los empleados, y pudiendo influir notablemente su conducta en el órden y progresos de ellas, es indispensable que la accion del ingeniero responsable, se entienda sobre cuantos cobran para servir á las obras.

El ingeniero manda durante los trabajos, y el comandante en el presidio. Esta es la base de la ordenanza, y esto se consigna en dos renglones; pero no se realiza con la misma facilidad, pues en la práctica esas lineas divisorias de facultades son imperceptibles, y no producen mas que competencias y conflictos.

En este, como en todos los servicios, el mando ha de estar en aquel que tiene la responsabilidad. Esto es un axioma. Desde el momento en que un presidio es destinado por el gobierno á una obra del Estado, su objeto preferente, único, es el servicio de aquella obra; luego debe obedecer al que la manda y es responsable de ella; luego esta obediencia alcanza á cuantos componen el establecimiento, del que el comandante es el primer empleado; luego el gefe natural es el ingeniero del gobierno.

Pero se dirá que ese presidio tiene su administracion interior, y sus reglas de policia y disciplina; ¿quién lo niega? De esa administracion y policia responde el comandante, y esa es su atribucion exclusiva; ¿pero que relacion tiene esa facultad de

servicio *interior*, con la comision del servicio de las obras, que obliga al mismo comandante? ¿No obedece el coronel de un regimiento al capitán general ó al gobernador de una plaza, y no obstante, estas autoridades no intervienen para nada en el régimen interior, y en la administracion de los regimientos? ¿Y dejan por eso de estar completamente subordinados al que responde del servicio público? ¿Por qué, pues, aunque el comandante mande en el servicio *interior*, no ha de estar el primero á las órdenes del que responde de las obras? ¿Por qué ese empeño de igualar categorías, que tampoco lo estan en el orden gerárquico de la administracion?

Se nota un estudiado afán en no declarar espresamente la autoridad de jefe del ingeniero, mas que sobre los capataces y confinados. Cuantas veces ha sido preciso nombrar al comandante, se espresa *que obrando de acuerdo con el ingeniero*. . . . ¿Y si ese acuerdo no existe, como sucede frecuentemente? ¿Y si el comandante, y el mayor y los ayudantes no cumplen sus deberes respecto de las obras? Se dirá que eleve su queja el ingeniero á la direccion general. No queremos ni refutar semejante doctrina. Un jefe que no tiene facultad para sostener por sí mismo su autoridad, sin otros medios que el de *denunciar* faltas, está desautorizado y ridiculizado por solo ese hecho.

Finalmente. No debe existir servicio alguno sin un jefe responsable; no puede existir responsabilidad sin mando; es así que el responsable del servicio de las obras del Estado es el ingeniero del gobierno, luego él, y solo él, puede y debe tener el mando superior sobre *cuantos* esten destinados á las obras de su cargo.

Seria conveniente introducir otras modificaciones en la ordenanza adicional, en cuya redaccion no se halla claridad ni orden en las ideas; y sin que dejemos de reconocer que tal como está ha producido, y puede producir buenos resultados, creemos que la experiencia y los adelantos de estos diez años aconsejan hacer en ella una reforma acertada.

Pero aun cabe otro sistema que no haremos mas que indicar en estos apuntes.

Intervienen ahora dos ministerios en el servicio de los presidios, y todos los dias se ven los inconvenientes de esta separacion de atribuciones.

Si el ministerio de Fomento necesita una fuerza para las obras del Estado, ¿no podria fijarla anualmente, y recibirla del de Gobernacion?

¿No estarian con igual seguridad bajo las órdenes de uno, que de otro ministerio?

¿No se consideran hoy como *destacamentos* los presidios de obras públicas, y sus empleados desempeñan sus funciones como en *comision*?

¿No podrian, pues, ser nombrados los empleados para esos *destacamentos*, y para esas *comisiones*, por el ministerio al que realmente sirven, produciendo esto la unidad de mando tan necesaria para todos los actos del servicio?

Creemos que seria muy fácil, y sobre todo muy ventajoso para los intereses del Estado, la realizacion de este sistema, que no podemos hacer mas que indicar, y que tal vez merece que se fije en él la atencion del gobierno.

CONCLUSION.

El ligero exámen que hemos hecho de las condiciones de los establecimientos presidiales, y de sus relaciones con el servicio de las obras públicas, nos ha conducido á establecer las tres bases ó condiciones siguientes:

1.^a Un presidio es aplicable, con ventaja, á las grandes obras que están aglomeradas en cortos espacios, como son los pasos de las cordilleras, y otras de iguales condiciones. En esos casos produce grande economia al Estado; no perjudica los intereses de la localidad, porque todo presidio supone la necesidad del auxilio de hombres libres para las obras de arte y arrastres; regulariza el precio de los jornales, y no se opondrá al trabajo de las empresas particulares.

2.^a Los establecimientos presidiales deben trabajar para el Estado, y no es conveniente entregarlos á las empresas.

3.^a Es posible continuar haciendo el servicio con la actual ordenanza adicional de presidios. Seria mas ventajoso reformarla, tomando en cuenta lo que ha enseñado la experiencia, y lo que exigen los adelantos de la época y las reglas de administracion. Convendria resolver si seria preferible y mas sencillo, el sistema de que los *destacamentos* de presidios, destinados hoy al servicio de las obras públicas, constituyeran una fuerza señalada anualmente por el ministerio de Fomento y puesta á sus órdenes.

Noviembre de 1851.

RAMON DEL PINO.

NOTA. Por Real orden de 20 de febrero último, se ha mandado que disfrute un real de plus *diario* cada sargento, cabo y soldado de las escoltas que custodian los presidios. Es tal la influencia de esta medida, que puede bastar para imposibilitar la aplicacion de los confinados al servicio de las obras. Nos ocuparemos tambien de esta cuestion.

SISTEMA DE COMUNICACIONES DE CATALUÑA.

El establecimiento de un buen sistema de comunicaciones en un pais civilizado, es una necesidad tan universalmente sentida y reconocida, que creemos hallarnos dispensados de insistir en hacer ver la conveniencia de que nuestro gobierno, por medio de sus recursos hasta donde alcancen, y con su ayuda siempre, las provincias con los que pueden aplicar y los pueblos con los que les sea posible contribuir, no cesen de crear todas las comunicaciones posibles y útiles, hasta llegar á poseer un sistema de vias, capaz de satisfacer las necesidades actuales de nuestra sociedad y las que irán siendo mayores á medida que se estrechen las relaciones entre los pueblos, desarrollándose el comercio, la industria y agricultura en mayor escala (como debe suceder), pues un impulso en la carrera de las mejoras, no solo contribuye al desenvolvimiento de los recursos creados, sino que hace nacer otros nuevos, á veces de mas crecida consideracion.

Para la consecucion de dicho objeto, el gobierno en las carreteras generales que se constriyen por su cuenta; las provincias y el gobierno en al-