
El Estado empresario temprano: La experiencia de los Ferrocarriles del Estado. Empresa pública, burocracia y conectividad en la primera mitad del siglo XX en Argentina.

Autor(es): Salerno, E.

Fuente: H-industri@: Revista de Historia de la Industria, los Servicios y las Empresas en América Latina, Nº 25 (diciembre 2019), pp. 29-42.

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

Vínculo: <https://ojs.econ.uba.ar/index.php/H-ind/article/view/1624>



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

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

¿CÓMO CITAR?

Salerno, Elena (2019) El Estado empresario temprano: La experiencia de los Ferrocarriles del Estado. Empresa pública, burocracia y conectividad en la primera mitad del siglo XX en Argentina. *H-industri@* 25: 29-42.

<https://ojs.econ.uba.ar/index.php/H-ind/article/view/1624>



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

El Estado empresario temprano: La experiencia de los Ferrocarriles del Estado. Empresa pública, burocracia y conectividad en la primera mitad del siglo XX en Argentina

The Early Entrepreneur State: The Experience of the State Railways. Public Company, Bureaucracy and Connectivity in the First Half of the 20th Century in Argentina

Elena Salernoⁱ
esalerno@untref.edu.ar

Resumen

En Argentina el Estado empresario se expresó en forma temprana, entre otras acciones, a través de la participación del Estado en la construcción y operación de las líneas férreas desde fines del gobierno de Mitre. Desde un primer momento el gobierno se propuso un papel subsidiario, llevando a cabo obras donde no existía interés para el capital privado y conectando las capitales de las provincias como un Estado empresario sin empresas, promoviendo las concesiones a las empresas privadas. Años después se convirtió en un Estado empresario. El crecimiento de la red estatal hizo necesario la organización de la gestión centralizada de los Ferrocarriles del Estado (FCE). Por una ley de 1909 se creó la Administración General de los Ferrocarriles del Estado (AGFE) y al año siguiente comenzó a funcionar hasta que fue disuelta a fines de 1948, constituyendo la primera empresa estatal nacional. En el contexto de ese Estado empresario, nos permite observar y analizar los problemas y limitaciones del mismo, así como las características de su burocracia.

Palabras clave: Estado, empresa, ferrocarriles.

Abstract

In Argentina, the entrepreneur State expressed itself in an early form, among other actions, through the participation of the State in the construction and operation of the railway since Mitre's government. From the beginning, the government proposed a subsidiary role: to carry out works where there was no interest for private capital and to connect the capitals of the provinces. The growth of the state network made it necessary to organize the centralized management of the State Railways (FCE); by a law of 1909 the General Administration of the State Railways (AGFE) was created and the following year it began to operate until it was dissolved at the end of 1948, constituting the first national state company. The consolidation of the entrepreneurial State allows us to observe and analyze its problems and limitations, as well as the characteristics of its bureaucracy.

Keywords: State, enterprise, railways.

Recibido: 5 de abril de 2019.

Aprobado: 1 de julio de 2019.

ⁱ Universidad Nacional de Tres de Febrero e Instituto de Estudios Históricos de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF).

Introducción

En una apretada síntesis nos proponemos analizar la evolución del temprano Estado empresario que se expresó a partir de la intervención del Estado nacional en la construcción y administración de las líneas férreas de su propiedad. La consolidación del mismo nos permite observar e indagar sus problemas y limitaciones, las características de su burocracia y su activa influencia en la conectividad del territorio.

El período abarca desde fines de la década de 1860 a fines de la década de 1940, de los cuales, casi medio siglo coincide con el funcionamiento de la Administración General de los Ferrocarriles del Estado (AGFE) como la primera experiencia de empresa estatal en la transición de una economía marcada por el modelo agroexportador a una economía con mayor control estatal.

Para el abordaje de estos temas contamos con fuentes y archivos, bibliografía y, en particular las memorias oficiales, las recopilaciones estadísticas, periódicos y los archivos de Ferrocarriles y Obras Públicas que se conservan en distintos reservorios. En este artículo citaremos la bibliografía y fuentes puntuales que nos permiten fundamentar la argumentación.

El Estado empresario: un breve estado de la cuestión

Durante el último siglo, el Estado empresario y la empresa pública fueron protagonistas de los debates políticos, económicos e ideológicos que llevaron a políticas cambiantes. Por tal motivo, Toninelli (2008:199) identifica períodos de ascenso y de declinación de la empresa pública. Mientras que los criterios de Chandler (2008) pueden aplicarse a las grandes compañías de capitales privados norteamericanos, pero no se adecuan a otros tipos de empresas en Estados Unidos como en el resto del mundo capitalista. El modelo chandleriano no se adapta a las empresas estatales sin forzar algunos aspectos del mismo, aunque resulta un punto de partida sugerente pero limitado para el estudio de la realidad de las empresas estatales y, en particular, de los ferrocarriles estatales argentinos.¹ Comín y Aceña dieron una primera definición de empresa pública, con un sentido amplio, que incluye a todo organismo o empresa de propiedad, total o parcialmente estatal y “que estuviese controlada o regulada por ellos, y dedicada a vender y suministrar bienes o servicios” y abarca “empresas públicas dependientes orgánicamente del presupuesto, como organismos autónomos, empresas propiedad del Estado y de los municipios, y también compañías privadas controladas y reguladas” (1991:17). En un trabajo posterior, Comín y Díaz Fuentes hacen una clasificación de empresa pública, acotada a aquellas que cuentan con capitales y gestión estatales, dando una definición más precisa, donde se toma en cuenta la propiedad de los bienes, la gestión y el uso empresarial de los bienes (2004).

En tanto, Toninelli clasifica las empresas públicas según su jurisdicción federal o nacional, estadual o provincial y municipal, de acuerdo a la organización institucional de cada país.² Por lo que establece cuatro categorías de empresa pública, la primera formada por los

¹ La expresión modelo chandleriano remite al trabajo pionero de Alfred Chandler sobre historia de empresas, como una rama de la historia económica, que hace hincapié a la organización institucional de la misma.

² Toninelli es un autor prolífico que ha abordado el tema en diferentes libros, tiene una vasta producción en la que estudia las características de la empresa y de la empresa pública en Italia y su comparación con Europa; cabe destacar Toninelli (2000; y 2008).

servicios públicos, electricidad, gas, agua, correo, teléfonos, ferrocarriles, aviación civil, radio y televisión, puertos; el segundo grupo integrado por industrias de base como la minería, la siderurgia, el petróleo y la química de base, entre otras; el tercer grupo está constituido por los bancos y los seguros, donde se encuentran los bancos centrales, las cajas de ahorro y los institutos de previsión; el cuarto grupo está compuesto por las instituciones dedicadas a la educación y a la salud (Toninelli, 2008: 205).

A su vez, Millward (2004) analiza la participación estatal desde el siglo XIX, y coincide con Toninelli cuando analiza las jurisdicciones que participan en los distintos tipos de estado empresario y considera a la acción estatal como un mecanismo de regulación que lleva a cabo desde el sistema de concesiones de servicios, la garantía estatal sobre los bonos, la propiedad estatal, las cooperativas y la nacionalización. Distingue las redes de gas, electricidad y tranvías que estuvieron bajo la regulación de los gobiernos locales y el control fiscal de estos; de otros modos de participación estatal a nivel nacional, a través de subsidios y garantías a las compañías ferroviarias, en tanto que el Estado empresario se dedicó a la construcción de aquellas partes de redes que no eran rentables o tenían el objetivo del control de la información, como en el caso específico de las redes telegráficas.

Otro concepto que se ha difundido es el de agencia que se utiliza con cierta frecuencia y permite identificar a todos los organismos gubernamentales desde un ministerio a una oficina subordinada o una empresa. Marichal (1998) califica como “agencia de desarrollo” estatal al Ministerio del Interior en Argentina a partir de la presidencia de Mitre, el que cumplió con ese rol en la segunda mitad del siglo XIX cuando tenía a su cargo una serie de oficinas para la promoción de la agricultura, de la inmigración, como también la construcción de los ferrocarriles y su gestión, entre otras tareas. Aunque, más recientemente, Marichal (2011) reconoce la presencia de un Estado empresario sin empresas en algunas de esas agencias, como los bancos y los ferrocarriles bajo el control estatal.

Para distinguir empresa de organismo público apelamos a algunas definiciones de Boneo (1984) quien considera que distinción no radica en la autonomía de la empresa ni en el grado de injerencia del poder político porque siempre existe esa dependencia, sino que la diferencia se debe a que la empresa pública utiliza la tecnología, realiza pronósticos sobre su desempeño a futuro, tiene funciones específicas y realiza transacciones con el medio. Considera que las empresas públicas presentan una dualidad, tienen objetivos económicos en cuanto a la gestión y mantienen una relación de poder con las autoridades políticas. Para Boneo empresa pública o estatal son términos sinónimos y la empresa estatal se diferencia de la privada por la propiedad del capital y la responsabilidad de la gestión.

En los últimos años, este cruce entre historia de empresas y Estado empresario ha alumbrado varios libros, entre otros, el trabajo de Belini y Rougier (2008) y la compilación realizada por Regalsky y Rougier (2015) sintetizan un estado de la cuestión y abordan la experiencia del Estado empresario en Argentina a través de estudios de casos. En tanto, Guajardo y Rougier (2010) abordan la participación estatal en la industria en América Latina, aunque aportan una periodización del Estado empresario amplio en toda la región e identifica las primeras etapas como la de “intervención primitiva” entre 1820 y 1890 en que tanto en Chile y Argentina el Estado se involucró en la actividad ferroviaria y el “Estado proveedor de servicios” desde 1890 a 1914, pese a lo señalado anteriormente. En el caso que analizamos, el Estado contó con líneas férreas propias y proveyó servicios ferroviarios aun sin contar con una organización empresarial explícita.

El Estado empresario sin empresas

Recientemente Marichal (2011) identifica un Estado empresario sin empresas desde mediados del siglo XIX, coincidiendo con Belini y Rougier (2008), y también Regalsky y Rougier (2015). Los autores consideran Estado empresario a toda participación estatal. De este modo el Estado fue asumiendo un tímido y limitado carácter empresario cuando realizó inversiones públicas directas para concretar las obras en las regiones potencialmente menos favorables y explotar aquellas líneas poco atractivas.

La participación del Estado en la construcción y operación de las líneas férreas arrancó casi en simultáneo a la instalación del ferrocarril en el país. El Ferrocarril Oeste fue el primero, corrió en Buenos Aires desde agosto de 1857. A los pocos años, el gobierno nacional decidió tener un rol activo, aunque fuera en un papel subsidiario, llevando a cabo obras donde no existía interés para el capital privado. Cuando el Ferrocarril Central Argentino (FCCA), de capitales británicos, se concentró en la construcción de su línea entre Rosario y Córdoba, el gobierno de Mitre dispuso continuar las líneas férreas a cargo del erario público al sur y al norte FCCA. La primera línea estatal, el Andino, comenzó a funcionar a fines del gobierno de Sarmiento, se extendía desde Villa María a Río Cuarto, años después llegó a Villa Mercedes, más tarde a Mendoza y San Juan. La segunda línea del Estado fue inaugurada en 1876 y se extendía desde la ciudad de Córdoba a San Miguel de Tucumán y desde allí a la frontera del norte del país.

A partir de este primer momento, se sumaron otros objetivos, uno de ellos se proponía la conexión de las capitales de las provincias con claro fin político, además de facilitar la conectividad para la movilidad de la población, de la producción y de las mercancías. En los años ochenta, cuando el Estado contó con una creciente disponibilidad de recursos provenientes de los empréstitos externos, avanzaron los planes para la extensión de las líneas de su propiedad a las provincias de Cuyo, del noroeste y alcanzar la frontera con Bolivia.

De este modo el gobierno nacional aceleraba las obras para concretar la conectividad de dos economías en ascenso, las de Cuyo y Tucumán, con el puerto de Rosario. Durante casi veinte años, a partir de 1870, el Estado invirtió y construyó dos líneas con casi 1900 kilómetros de vías.

La Administración del Ferrocarril Andino y la Administración del Ferrocarril Central Norte e, incluso, la corta experiencia de centralización de la administración de las líneas estatales en 1879, fueron los primeros organismos encargados de la gestión de las líneas estatales. Estas oficinas no cumplían con la tipificación estricta de empresa estatal, pero sí les cabe la categoría de organismo o agencia de un Estado empresario en formación. Por lo que podríamos afirmar que en un primer momento observamos un incipiente Estado empresario que carecía de empresas estatales pero que contaba con organismos que empezaban a cumplir con algunas de las funciones inherentes a esa categoría.

Esta experiencia tuvo influencia en el proceso posterior, pues su burocracia técnica tuvo continuidad en los organismos que se constituyeron a través del tiempo, e incluso llegaron a formar parte de la AGFE.

Para fines de la década de 1880 los Ferrocarriles del Estado (FCE) representaban el 30% de la red total, cuando el gobierno de Juárez Celman dispuso la venta y arriendo de los mismos. Para ese momento, una parte del Ferrocarril Andino (FCA) fue arrendado y el tramo que se extendía desde Villa Mercedes a las ciudades de Mendoza y San Juan fue enajenado;

en tanto, se vendió la línea de Córdoba y Tucumán y el resto del Ferrocarril Central Norte fue arrendado y continuó su construcción hacia el norte a cargo del erario público. Antes de que estallara la crisis de 1890, el arrendatario del FCA había devuelto la línea original que unía Villa María con Villa Mercedes y los constructores habían finalizado otros ramales pequeños en Catamarca y La Rioja que quedaron en manos del gobierno.

Los modos de intervención estatal en la actividad ferroviaria argentina

En Argentina, el Estado nacional desplegó acciones simultáneas para impulsar el desarrollo ferroviario en el país, tuvo funciones de regulador, promotor y empresario; promovió las inversiones privadas locales y extranjeras, implementó incentivos destinados al fomento de la participación de las empresas particulares, estableció un marco legal regulador amplio y realizó inversiones públicas directas para concretar las obras en las regiones potencialmente menos favorables y explotar aquellas líneas poco atractivas, asumiendo un carácter empresario, como lo califica López (1994:332), aunque fuera tímido y limitado.³

Al mismo tiempo, el gobierno nacional organizó el aparato burocrático a cargo de la supervisión de las concesiones, las construcciones y el funcionamiento de los ferrocarriles privados y estatales. A partir de 1898, las oficinas específicas de obras públicas, caminos y ferrocarriles pasaron a depender del Ministerio de Obras Públicas (MOP), recién creado.⁴

Millward define como regulación toda acción del Estado que de algún modo establece condiciones, incluso la potestad de otorgar las concesiones para la construcción y funcionamiento de los mismos (2004:3). En el caso argentino, el gobierno nacional estableció un marco legal para los ferrocarriles con la sanción de las leyes nacionales de 1872 y 1891, que fue amplio y que de algún modo mantiene su vigencia. Mediante estas leyes se fijaron las regulaciones del funcionamiento y de la supervisión de los servicios; estas normas tuvieron por objetivo ordenar la actividad ferroviaria estatal y privada y establecieron las atribuciones de los organismos encargados de la supervisión de todos los ferrocarriles en un marco legal general de regulación estatal.⁵

Durante la década de 1870 se organizaron las primeras oficinas encargadas de la Inspección Técnica y luego Administrativa, aunque recién en 1888 se creó la Dirección de Ferrocarriles Nacionales, con atribuciones de control de todos los ferrocarriles privados y estatales. Esta Dirección adoptó diferentes denominaciones hasta que se la conoció como la Dirección General de Ferrocarriles (DGF) desde 1906.⁶ La provincia de Buenos Aires, que fue el territorio por donde circuló el primer ferrocarril del país en 1857, también estableció su marco regulador y las leyes provinciales sobre esta temática fueron varias (Schvarzer y Gómez, 2006). La primera fue la de 1871 a la que le siguió la de agosto de 1880, que fue sancionada en medio de los conflictos políticos, aunque fue “la coronación de la política ferroviaria provincial” a criterio de Justo López.⁷

³ López y Zalduendo, entre otros autores, tratan el desarrollo ferroviario y la acción del Estado tanto nacional como de las provincias, ver López (1991; 1994 y 2000) y Zalduendo (1975).

⁴ López (1994) hace referencia a estos organismos; Marichal (1988: 96).

⁵ La ley 531 de setiembre de 1872 y la ley 2873, que derogó la anterior, titulada como Ley general de Ferrocarriles de la República, fue sancionada el 18 de noviembre de 1891 (LN, Buenos Aires, 1891-1930). Mario Justo López analiza las circunstancias que rodearon la sanción de ambas normas, véase López (1994).

⁶ Por decreto de 1906 se le dio el nombre de Dirección General de Ferrocarriles y fue ratificado por ley en 1909, véase Salerno (2003).

⁷ López (1991: 250), quien hace una síntesis de la legislación provincial de la época en López (1991: 247-253).

El Estado promotor, aún sin nombrarlo por este nombre, ha sido tratado por los autores que estudian la expansión ferroviaria privada y analizan los distintos modos de promoción estatal, como la entrega de tierras y la garantía de beneficios.⁸ A su vez, en forma directa el Estado llevó a cabo inversiones en la construcción ferroviaria y se hizo cargo de su explotación.

Las medidas de estímulo fueron desde la suscripción de acciones de modo simbólico o como socio, como sucedió con el Ferrocarril Oeste (Schvarzer y Gómez: 2006). El gobierno nacional no sólo compró acciones del Ferrocarril Central Argentino (FCCA) sino que entregó tierras para que la empresa dispusiera de ellas cuando se valorizaran con el tendido de la línea y aportaran tráfico a un ferrocarril que recorrería tierras casi vacías. Durante la presidencia de Juárez Celman se puso en vigencia el sistema de ferrocarriles garantidos que afectó a las finanzas públicas y fueron uno de los motivos de la crisis de 1890.

En esta misma categoría deberíamos considerar las exenciones impositivas que beneficiaban a las empresas ferroviarias y fueron parte de las medidas de promoción. La ley Mitre, del año 1907, unificó las normas sobre las exenciones aduaneras que beneficiaban la importación de los materiales ferroviarios y se aprobó el pago de un impuesto único cuya recaudación estaba a cargo del gobierno nacional, con lo que cerraba largos pleitos de las jurisdicciones municipales que impulsaban el cobro de impuestos locales.

El criterio de promoción de la actividad estaba presente cuando el Estado nacional dispuso la construcción con recursos públicos de algunas líneas férreas. El Ferrocarril Andino (FCA) y el Ferrocarril de Córdoba a Tucumán mejoraban las comunicaciones en el centro y noroeste del país y aportaban tráfico a las empresas privadas, en particular al Ferrocarril Central Argentino (FCCA) y, años después también se beneficiaron el Ferrocarril de Buenos Aires al Pacífico, Ferrocarril Central Córdoba, y los Ferrocarriles de la provincia de Santa Fe, de capitales franceses.⁹

Por la otra parte y desde otro punto de vista, los ferrocarriles estatales tenían un impacto significativo en las regiones que recorrían, por lo que se podría hablar de la función de fomento o de “empresario de última instancia” que asumía el Estado nacional, puesto que concurría en aquellas regiones que no atraían al capital privado, modernizaba los medios de transportes y mejoraba la conectividad de las regiones servidas por esas líneas (Comín y Díaz Fuentes, 2004:59). Inicialmente, el propósito de las inversiones públicas fue acelerar la llegada de los ferrocarriles para el beneficio de esas regiones y en cuanto fueran rentables las líneas serían enajenadas. El gobierno de Juárez Celman consideraba que había llegado el momento y llevó a cabo la venta y el arriendo de todas las líneas estatales. A medida que se superaba la crisis de 1890, el Estado nacional recuperaba su protagonismo, al retomar la administración de algunos ramales finalizados en esos años y algunas de las líneas arrendadas que volvieron al Estado, además del Andino, el Central Norte; otras que se habían construido con los beneficios de las garantías y que no eran rentables, pasaron a la gestión estatal. Nos referimos al Ferrocarril de Tucumán a San Cristóbal (provincia de Santa Fe) y el de Villa Mercedes a La Toma (San Luis). Para fines de la segunda presidencia de Roca, cuando la crisis quedaba

⁸ Tan sólo para el caso argentino, cabe mencionar Zalduendo, López, Schvarzer y Gómez, Regalsky, entre otros, que se citan en este artículo.

⁹ Para el caso de los estudios de los ferrocarriles de capitales británicos, véase Lewis (1983), además de López (1991, 1994, 2000 y 2012), entre otros autores como Zalduendo (1975), Goodwin (1974) y Wright (1980). El caso de las inversiones francesas ha sido investigado por Regalsky (2002).

superada, comenzaron a proyectarse nuevas obras ferroviarias, que se fueron construyendo en la medida que hubiera recursos y acceso al crédito externo a lo largo de casi tres décadas, con un interregno durante la Primera Guerra Mundial.

Sin embargo, el Estado pronto retomó el control de algunas líneas férreas de su propiedad como consecuencia de la crisis de 1890 y continuó como promotor cuando se hizo cargo de las operaciones de varios ferrocarriles que habían pertenecido a empresas privadas y que por diferentes motivos no podían seguir operándolos. Así sucedió a mediados de la década de 1890, en el contexto de la negociación de la rescisión de las garantías ferroviarias, el Estado incorporó a su patrimonio el Ferrocarril de Tucumán a San Cristóbal, en la provincia de Santa Fe, y un tramo de algo más de setenta kilómetros entre Villa Mercedes y La Toma, ambas localidades de la provincia de San Luis.

El Estado nacional mantuvo la ambigüedad frente al rol de empresario estatal, pues invertía en construcción e, incluso, se hacía cargo de la administración de las líneas estatales pero mantuvo en pie la idea de desprenderse mediante el arriendo o venta de las mismas, como sucedió durante el gobierno de Juárez Celman y la venta del Ferrocarril Andino en forma definitiva en 1909. Esta falta de vocación empresaria de largo aliento se cerró cuando el gobierno de Yrigoyen vetó en 1920 una ley que establecía la formación de una empresa mixta a partir de los Ferrocarriles del Estado, a partir de entonces fue incorporando ferrocarriles de empresas privadas en problemas. Este cambio vino a reforzar la medida tomada una década antes, con la creación de la Administración General de los Ferrocarriles del Estado (AGFE) dando inicio al Estado empresario.

En 1922 arrendó el Ferrocarril Central de Chubut, que el gobierno nacional compró años después. Una década más tarde, se hizo cargo del Ferrocarril Trasandino luego que fuera destruido por un alud y que después adquirió. Lo mismo sucedió con el Ferrocarril Central Córdoba, que el Estado nacional compró en 1938 luego de asistirlo con fondos públicos para el pago de sueldos desde la crisis de 1930.

El Estado empresario: la AGFE como empresa estatal y pública

El crecimiento de la red estatal hizo necesaria la organización de una gestión centralizada de los Ferrocarriles del Estado (FCE). Por una ley de 1909 se creó la Administración General de los Ferrocarriles del Estado (AGFE) y al año siguiente comenzó a funcionar hasta que fuera disuelta a fines de 1948, constituyendo la primera empresa estatal nacional.

En el debate legislativo entre 1907 y 1909 afloraron las controversias en torno al grado de autonomía de la futura AGFE. En principio, no se pretendía crear una empresa autónoma, porque no existía la idea de una empresa estatal pública como se conoció más adelante, sin embargo había acuerdo respecto a tener un criterio comercial, proponían tarifas adecuadas para otorgarles autosuficiencia que le permitieran cubrir sus costos operativos, aunque no pretendían obtener ganancias extras. En tanto, las inversiones se costearían con fondos públicos. Finalmente, la AGFE administraba bienes del Estado y por tal motivo estaba sujeta a los controles legales y políticos que establecían los límites a la autonomía y autarquía otorgados por ley.

La AGFE contaba con una burocracia técnica profesional, que inicialmente provenía de las líneas estatales preexistentes. El Administrador General era propuesto por el presidente y designado por acuerdo del Senado de la Nación, el resto de los miembros del Consejo

de Administración eran propuestos por el Administrador General y designados por decreto presidencial. Aunque formaban parte del organigrama del MOP y dependía de la supervisión de la DGF, como todas las empresas ferroviarias, tenían autonomía y autarquía en la gestión y administraban los recursos propios y los aportes del tesoro nacional que provenían de rentas generales, del producto del endeudamiento externo o interno.

Desde el año 1900 se invertía el superávit operativo de los mismos ferrocarriles, que se destinaba a obras de mantenimiento, aunque no fue frecuente en las primeras décadas de la AGFE. Durante los primeros veinte años de funcionamiento, la AGFE tuvo déficit operativo por lo que dependía de los recursos del tesoro nacional, que también proveía de los recursos para las inversiones. Durante la Primera Guerra Mundial y la primera presidencia de Yrigoyen (1916-1922) ante la falta de crédito de largo plazo, el gobierno recurrió a las Letras de la Tesorería incrementando la deuda flotante. Por otra parte, no se registraban en forma adecuada las partidas de gastos al confundirse los gastos corrientes, los gastos por renovación y mantenimiento con las nuevas inversiones, situación que se revirtió con el ordenamiento administrativo y financiero a fines del gobierno de Alvear (1922-1928). De algún modo, las características de la gestión técnica, contable y administrativa de la empresa se fueron ajustando a través de los años y el Estado empresario también se hizo sobre la marcha, pues no existía un plan previo para su concreción.

En general, los servicios ferroviarios comenzaban a operar en forma provisoria antes que se acabaran las obras sin que se procediera a un equipamiento adecuado en calidad y cantidad de material rodante. Estas falencias explican la baja rentabilidad y los conflictos en torno de la asignación de vagones. Sin embargo, pese a su precariedad, los ferrocarriles estatales acortaron considerablemente el tiempo de transporte de mercancías y pasajeros desde las regiones más distantes del Noroeste, Noreste y la Patagonia hasta los puertos fluviales o marítimos, o hasta la conexión con otras líneas férreas. Los FCE fueron decisivos en la conectividad antes del avance del automotor, el gobierno se propuso desde los inicios de la actividad ferroviaria estatal unir las capitales de provincias por un motivo político y el fomento económico y social de las regiones que atravesaban. Más adelante estos objetivos se extendieron a los Territorios Nacionales del norte y de la Patagonia, para comunicarlas con los puertos del frente fluvial de los ríos Paraguay - Paraná - del Plata o el Atlántico. Entre 1908 y 1938 la ciudad de Santa Fe fue la principal cabecera ferroviaria estatal, hasta donde llegaban la mayor parte de las cargas del norte del país transportadas por la principal y la más extensa de las líneas estatales, el Central Norte Argentino.

Durante el período de entreguerras comenzó a extenderse el turismo a las clases medias en ascenso y los FCE contribuyeron en el traslado de pasajeros hacia dos regiones atractivas a las que llegaban las líneas estatales, el lago Nahuel Huapi en el norte de la Patagonia y el valle de Punilla en las sierras cordobesas. Como los FCE no llegaron con sus líneas a Rosario y Buenos Aires hasta 1938, se concretaron acuerdos con las empresas de ferrocarriles privados para ofrecer paquetes de pasajes directos o con trasbordos desde los principales centros urbanos hasta esos lugares para la aventura, el descanso o para reponerse de problemas de salud.

La burocracia técnica en la Administración General de los Ferrocarriles del Estado

Desde el inicio de la actividad en el país, en torno a los FCE se fue constituyendo una burocracia técnica especializada en ingeniería, siendo los primeros ingenieros contratados en el exterior mientras que a partir del último tercio del siglo XIX fueron formados en el país. Estos ingenieros tuvieron a su cargo el estudio, la construcción y la operación ferroviaria y también en la gestión en la AGFE y en las oficinas especializadas del gobierno nacional dentro del Ministerio del Interior, primero, y después en el Ministerio de Obras Públicas, donde desarrollaron carreras profesionales, algunos alternaron con la actividad privada y académica.

Las primeras empresas estatales contaron con una burocracia especializada, técnica y profesional, que hacía carrera desde muy joven hasta la edad del retiro. En la AGFE encontramos una burocracia específica, formada mayoritariamente por ingenieros que consideramos parte de los llamados notables, sector al que se integraron por tratarse de una élite profesional, que también podríamos denominar una *intelligentsia* técnica, en el sentido que lo toma Weber (1998:244).¹⁰

Los ferrocarriles demandaban la mayor calificación laboral de la época. En comparación con otras actividades, la actividad ferroviaria en su conjunto empleaba a un elevado número de ingenieros encargados de los estudios técnicos previos, su construcción y operación, además del desarrollo de las tecnologías empleadas (Palermo, 2001a; 2001b; y 2006) Asimismo, se requería de una mano de obra especializada para la conducción de los trenes como para su mantenimiento técnico.

En nuestro país la actividad ferroviaria no generó una industria destinada a satisfacer los requerimientos del mercado interno de materiales ferroviarios hasta mediados del siglo XX. A medida que se extendían las vías férreas estatales, éstas demandaron de la atención técnica. Con el objetivo de mantener operativa la red, se organizaron lentamente los talleres de cada línea. El Central Norte tuvo el taller más importante en Tafi Viejo en las proximidades de la ciudad de San Miguel de Tucumán y otro en Laguna Paiva, cerca de Santa Fe; el Argentino del Norte tenía el taller en Cruz del Eje y cuando quedó conectado con el Central Norte compartió el Taller de Laguna Paiva. En los años treinta fueron equipados y acondicionados para atender los nuevos modelos.

Los talleres ferroviarios demandaron ingenieros, técnicos y mano de obra especializada dedicados a las reparaciones periódicas y al ensamblaje del material rodante importado. Habitualmente procedían al armado de los vagones de carga y de los coches de pasajeros importados, en algunos casos, construían las cajas de madera de los mismos, utilizándose siempre los sistemas de tracción y otras partes metálicas importadas. Desde temprano existió una rica tradición en la construcción de los bastidores de los vagones de carga y las carrocerías de los coches de pasajeros, aprovechando las maderas nativas. A medida que se afianzaron los talleres ferroviarios de cada compañía desde fines del siglo XIX, comenzaron con la producción de algunas piezas destinadas a las reparaciones y mantenimiento en el ámbito de los mismos talleres. Esta experiencia permitió el mantenimiento técnico cuando escaseaban los repuestos por las dificultades en su importación debido a las guerras mundiales o la crisis económica. Por lo tanto, no se dieron mecanismos de innovación, tan sólo se producían algunas piezas para utilizarlas como repuestos. A los fines estadísticos, los talleres ferroviarios

¹⁰ Peters (2010) y Dreyfus (2012) abordan en sendos libros un estudio histórico de la burocracia en Europa y Estados Unidos.

eran considerados como industriales y eran los que contaban con los planteles de trabajadores más numerosos de la época.

En la burocracia de la AGFE prevalecieron los ingenieros, junto a ellos hubo otros profesionales. A fines del siglo XIX y a principios del siglo XX, los contadores tuvieron una formación empírica o de nivel secundario, recién en la segunda década del siglo XX comenzó la formación universitaria, sin embargo constituían un grupo específico de la burocracia ferroviaria. Cuando se hizo evidente el déficit operativo de las líneas estatales, los contadores tuvieron un rol controvertido por los resultados de explotación deficitarios y las penurias financieras de los FCE.

En tanto, los médicos y los abogados tuvieron menos presencia. La oficina de Asuntos Legales estaba en la Administración Central con sede en Buenos Aires. Mientras, los médicos estaban ligados a la atención sanitaria y al control de las licencias del personal y, en la medida en que los FCE se extendieron por el territorio, también fueron creciendo los servicios de salud a lo largo de la red.

La incorporación de ingenieros amplió las bases de la burocracia estatal, que antes se nutría en sus estamentos más altos, solo de abogados y médicos. Algunos de ellos pertenecían a familias de origen europeo recientemente llegados al país con una tradición técnica, que alcanzaron rápidamente lugares destacados en el organigrama estatal como en los casos de Scheneidewind, Schikendanz y Krause Arnim. Mientras, al final del período en estudio, se observa con más frecuencia la presencia de nombres que indican la pertenencia a las oleadas inmigratorias que caracterizaron a la historia nacional.

Del mismo modo, ciertos indicios nos dan la convicción de que la pertenencia a familias destacadas les aseguraba a sus miembros los puestos más encumbrados en la Administración Central, como sucedió con Eduardo María Huergo.

Los mecanismos de ingreso y ascensos en la función pública no respondían a pautas estrictas de mérito. Sin embargo, en el ámbito técnico ferroviario, los nuevos cuadros se incorporaban una vez que egresaban de la universidad. También hay indicios de que las relaciones de parentesco entre miembros de diferentes generaciones facilitaban el acceso a la AGFE e incluso su permanencia y ascenso. La presencia de algunos apellidos significativos en el ámbito del MOP nos induce a esa afirmación. Por ejemplo, Augusto Krause Arnim y Arturo Dillon pueden mencionarse en este punto, todos ellos miembros de destacadas familias en el ámbito de la ingeniería y de la administración pública. Otro caso a destacar es el de Huergo, ingeniero y abogado, quien ingresó recién graduado a los Ferrocarriles y al poco tiempo, al instalarse el gobierno de Uriburu, pasó a ocupar altos cargos directivos. Tal vez su pertenencia a una familia prestigiosa en el campo de la ingeniería le facilitó ese ascenso.¹¹

Por último, a modo de un esbozo cabe mencionar otros aspectos de la burocracia técnica. Podemos afirmar que hubo una burocracia técnica que se desempeñó durante toda su carrera o en gran parte de la misma en los trabajos de campo, mientras un reducido número ingresó a la gestión de los Ferrocarriles del Estado en los organismos centrales donde desarrolló toda su actividad hasta el retiro. Suponemos que una de las causas de estas diferencias radica en los lazos personales y familiares de los que ocuparon los cargos en la sede central de la AGFE en Buenos Aires, además de condiciones profesionales y personales como

¹¹ Huergo fue Ministro de Obras Públicas en la Intervención Federal a la Provincia de Córdoba en 1930 y Subsecretario del Ministerio de Obras Públicas de la Nación. (Legajo Personal del Ing. Eduardo M. Huergo, AIF, R. de Escalada, Bs.As.). Sobre la familia Krause, ver Lief y Colucci (2008).

los casos de Augusto Krause Arnim y Eduardo María Huergo; el primero era hijo del ingeniero Otto Krause y el segundo, pertenecía a una familia de distinguidos ingenieros.

El estudio de la burocracia técnica en los ferrocarriles permite observar algunos aspectos de su génesis y desarrollo en el país. Varios de sus integrantes tuvieron extensa trayectoria en el ámbito estatal, mientras otros alternaron con la actividad privada. Los tecnoburócratas que tuvieron carreras exitosas y de relevancia coincidirían con una mayor conexión con los grupos sociales influyentes. Los miembros de la burocracia estatal habrían tenido una exposición pública acorde a sus relaciones personales pudiendo decirse que las diferencias sociales previas incidieron en sus carreras y en su actuación profesional.

El gobierno de facto emergente del golpe militar de septiembre de 1930 destituyó a los miembros del Consejo de Administración de la AGFE y ésta dejó de funcionar como tal. Recién a partir de marzo de 1932 se restableció la AGFE según su normativa legal, iniciándose un período de estabilidad de los funcionarios entre 1932 y 1943. La permanencia de los miembros contrasta con los cambios frecuentes de la etapa 1910-1930, que pueden atribuirse a los cambios políticos, a los conflictos en la Administración y entre ésta y el poder político, los cuestionamientos de las inversiones en obras y su financiamiento, además del déficit de explotación, que requería aportes frecuentes del Tesoro Nacional (Salerno, 2003). En tanto, en la segunda etapa, el control político de la coalición gobernante, la Concordancia, y las mejoras operativas como fruto de las inversiones realizadas desde la década anterior acallaron los debates y facilitaron la continuidad del equipo directivo. De algún modo, el predominio político conservador neutralizaba las posibles críticas de los otros sectores políticos, y se completaba con un sindicalismo caracterizado por la negociación en torno de la preservación de los puestos de trabajo aún a costa de la disminución salarial, como sucedió con el Laudo de 1934.

En esta etapa, la convivencia fue armoniosa. Esto no significa que no existieran momentos críticos, sino que no tuvieron visibilidad pública en forma de escándalo las tensiones que existieron en la AGFE (Waddell, 1999: 30).

La trayectoria de esta empresa se extendió hasta 1948 cuando el gobierno de Perón realizó una serie de cambios a partir de la nacionalización de los ferrocarriles de capitales privados. Entonces, tanto las líneas recientemente incorporadas al patrimonio estatal como los ferrocarriles que estaban a cargo de la AGFE pasaron a ser gerencias que estaban subordinadas en la Empresa Nacional de Transportes dependiente del Ministerio de Transportes.

Conclusiones

La experiencia de la AGFE a lo largo de casi cuarenta años nos permite analizar las características de una empresa estatal. Durante ese tiempo no tuvo un desarrollo exitoso por lo que pueden apreciarse mejor los problemas que afrontó y nos permite reflexionar respecto a algunas de las características de los inicios del Estado empresario en la Argentina.

Ya a mediados del siglo XIX encontramos los primeros signos de un incipiente Estado empresario, como puede apreciarse en el caso de la provincia de Buenos Aires con el Ferrocarril Oeste, y el Estado nacional con el emprendimiento de las primeras obras ferroviarias a su cargo. Desde un primer momento este Estado impulsó una serie de actividades y, en particular, la extensión de las vías férreas a través de medidas favorables a los capitales privados guiado por un criterio de promoción y en el mismo sentido, con el objetivo del fomento

territorial, encaró la inversión directa en aquellos lugares donde no se interesaban las empresas particulares. En un segundo momento, el Estado implementó medidas reguladoras de la actividad ferroviaria con las leyes de 1872 y 1891. La tercera fase se concretó con la organización de las primeras empresas del Estado nacional, la Administración General de los Ferrocarriles del Estado y Obras Sanitarias de la Nación fueron contemporáneas y se pueden tomar como las primeras experiencias a nivel nacional.

En el caso de la AGFE no existió una voluntad explícita de crear una empresa autónoma, aunque la misma ley de creación le concedía un margen de autonomía que nos permite calificarla como una empresa, según lo entendemos hoy día. Esta empresa administraba los ferrocarriles de propiedad estatal, su gestión estaba a cargo de funcionarios designados por los poderes del Estado, de los que dependían en última instancia. Contaban con la autarquía para disponer de sus propios recursos, aunque con frecuencia necesitaban los aportes del tesoro nacional. Todo el funcionamiento de la empresa estaba sujeto al control de los órganos de contralor y la fiscalización establecidos por el marco legal de la época. Aún así, en ocasiones surgían disputas entre la misma AGFE y los poderes públicos, como la que se desencadenó entre el poder ejecutivo y el legislativo en varias oportunidades. Aún con todas estas características y por la envergadura de las inversiones, la complejidad de la gestión y la extensión de su red, la AGFE fue una de las empresas estatales más importantes, por no decir la más importante en la primera mitad del siglo XX, y un caso primigenio de empresa estatal.

Podríamos calificar a los ferrocarriles estatal previos a la formación de la AGFE como Estado empresario sin empresas. Cuando se creó la AGFE le cabe la calificación de Estado empresario con empresas, según las definiciones de Toninelli, Millward y Marichal. De acuerdo con el criterio más preciso propuesto por Comín y Díaz Fuentes (2004), éste se adecua para tipificar a la Administración General de los Ferrocarriles del Estado como empresa estatal. De acuerdo al mismo la AGFE fue una empresa estatal y pública, en tanto propiedad estatal, controlada y regulada por otras oficinas y poderes del mismo Estado, con atribuciones para disponer de los recursos que generaba su actividad y, cuando éstos fueron insuficientes, recibía aportes del tesoro nacional. La gestión estaba a cargo de funcionarios designados por los poderes del Estado, dependientes de éstos y sometidos a su control. La AGFE constituyó así un caso primigenio de empresa estatal, pues brindaba servicios a la sociedad, percibía ingresos económicos por los mismos y los invertía en su propio funcionamiento, además utilizaba una tecnología adecuada para la época, aunque no podemos precisar hasta qué punto planificaba sus acciones futuras, más allá de las propuestas de los presupuestos y los planes de obras anuales o plurianuales que estaban sujetas a la aprobación del Ministerio de Obras Públicas y del poder legislativo.

A través de este estudio sobre la AGFE pudimos observar algunas características de la burocracia técnica que se formó alrededor de la misma y que desempeñó un papel crítico en el servicio del Estado. Desde el momento que el gobierno nacional y los gobiernos provinciales fueron asumiendo nuevas tareas, necesitaron de personas formadas. Para el estudio y la construcción de obras públicas y, en particular, de los ferrocarriles, el Estado nacional contrató ingenieros en el extranjero, hasta tanto se formaran en el país. A medida que se habilitaban las primeras líneas férreas estatales, en las décadas de 1870 y 1880, el gobierno asumió su operación.

Con esta línea de trabajo esperamos contribuir al conocimiento de las empresas estatales en una etapa inicial de su desarrollo. Consideramos que la Administración General de

los Ferrocarriles del Estado nos permite conocer algunas de las características del novel Estado empresario en la Argentina. De algún modo podemos conjeturar que sus problemas organizacionales anticiparon los de otras empresas estatales posteriores.

Bibliografía

- Belini, Claudio y Marcelo Rougier. *El Estado empresario en la industria argentina. Conformación y crisis*. Buenos Aires: Manantial, 2008.
- Boneo, Horacio. “Las relaciones entre el gobierno central y las empresas públicas: planteamiento del problema”. *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos*, compilado por Oszlak, Oscar, Buenos Aires: Paidós, 1984.
- Comín, Francisco y Daniel Díaz Fuentes. *La empresa pública en Europa. Una perspectiva histórica*. Madrid: Editorial Síntesis, 2004.
- Comín, Francisco y Pablo Martín Aceña (comp.). *Historia de la empresa pública en España*. Madrid: Espasa Calpe, 2001.
- Chandler, Alfred. *La mano visible. La revolución de la gestión en la empresa norteamericana*. Barcelona: Belloch, 2008.
- Dreyfus, Françoise. *La invención de la burocracia. Servir al Estado en Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos (siglos XVIII- XIX)*. Buenos Aires: Biblos, 2012.
- Goodwin, Paul. *Los ferrocarriles británicos y la U.C.R. 1916-1930*. Buenos Aires, Ed. La Bastilla, 1974.
- Guajardo Soto, Guillermo y Marcelo Rougier. “Las actividades empresariales del estado durante la sustitución de importaciones en América Latina: un ensayo de interpretación conceptual”, *2º Congreso Latinoamericano de Historia Económica*, México, 3-5 febrero de 2010.
- Lewis, Colin. *British railways in Argentina 1857 - 1914. A case study of foreign investment*. London: Institute of Latin American Studies, 2012.
- Lieff, Estela V. y Mabel Colucci. *Krause cien años después. Historia de la Educación Industrial. I. Ingeniero Otto Krause II. Ingeniero Eduardo Latzina*. Homenaje al Centenario de la inauguración del edificio. Emblema de la enseñanza para el desarrollo industrial argentino. 24 de mayo de 1909 - 24 de mayo de 2009. Buenos Aires. Edición de las autoras, 2008.
- López, Mario Justo (h) *Historia de los ferrocarriles de la provincia de Buenos Aires. 1857-1886*. Buenos Aires: Lumière, 1991.
- López, Mario Justo (h). *Historia de los ferrocarriles nacionales*. Buenos Aires: Lumière, 1994.
- López, Mario Justo (h). *Ferrocarriles deuda y crisis. Historia de los ferrocarriles en la Argentina 1887-1896*. Buenos Aires: Lumière, 2000.
- López, Mario Justo (h). *Yrigoyen, Alvear y los ferrocarriles británicos*. Buenos Aires: Lumière, 2012.
- Marichal, Carlos “Políticas de Desarrollo Económico y Deuda Externa en Argentina (1868 - 1880)”. *Siglo XIX, Revista de Historia*, año III, no. 5, enero-junio de 1988, pp. 89 - 124.
- Marichal, Carlos. “El Estado Empresarial en América Latina: Pasado y Presente” *H-industri@*, año 5, no. 9, segundo semestre de 2011. Disponible en: <https://ojs.econ.uba.ar/index.php/H-ind/article/view/392>.
- Millward, Robert. “European governments and the infrastructure industries, c. 1840-1914” *European Review of Economic History*, no. 8, 2004, pp. 3-28.
- Palermo, Silvana. “Democracia, Progreso y Modernidad: El Radicalismo y la Expansión de los Ferrocarriles del Estado”, *Latin American Studies Association*, September 6-8, 2001a.
- Palermo, Silvana. *The Nation-Building Mission: The State-Owned Railways in Modern Argentina (1870-1930)*, Ph.D. Dissertation, State University of New York at Stony Brook, 2001b.

- Palermo, Silvana. "Elites políticas y estado liberal: la creación de una administración moderna en los Ferrocarriles del Estado (1870-1910)" *Estudios Sociales*, año XVI, no. 30, primer semestre de 2006, pp. 9-42.
- Peters, B. Guy. *The politics of Bureaucracy. An introduction to comparative public administration*. Oxon; Routledge, Taylor & Francis Group, 2010.
- Regalsky, Andrés. *Mercados, inversores y élites. Las inversiones francesas en la Argentina, 1880-1914*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero, 2002.
- Regalsky, Andrés y Marcelo Rougier (Eds). *Los derroteros del Estado empresario en la Argentina. Siglo XX*. Sáenz Peña: Universidad Nacional de Tres de Febrero, 2015.
- Salerno, Elena. *Los comienzos del Estado empresario: La Administración General de los Ferrocarriles del Estado (1910 - 1928)*. Buenos Aires: CEEED, 2003.
- Schvarzer, Jorge y Teresita Gómez. *La primera gran empresa de los argentinos. El Ferrocarril del Oeste (1854-1862)*, Buenos Aires: FCE, 2006.
- Toninelli, Pier Angelo. *Storia d'impresa*. Bologna: Il Mulino, 2008.
- Toninelli, Pier Angelo (ed). *The Rise and Fall of State-Owned Enterprise in the Western World*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- Waddell, Jorge. "Hicieron historia: Pablo Nogués". *Boletín de Historia Ferroviaria*, no. 13, año 4, marzo 1999.
- Weber, Max. *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. México: FCE, 1998.
- Wright, Winthrop. *Los ferrocarriles ingleses en la Argentina*. Buenos Aires: Emecé, 1980.
- Zalduendo, Eduardo. *Libras y Rieles. Las inversiones británicas para el desarrollo de los ferrocarriles en Argentina, Brasil, Canadá e India durante el Siglo XIX*. Buenos Aires: Editorial El Coloquio, 1975.

Fuentes

- LN: República Argentina; Honorable Senado de la Nación (1918) *Leyes Nacionales*, Buenos Aires (1891-1930).
- AIF: Archivo Intermedio Ferroviario (Remedios de Escalada, Buenos Aires), hoy es AGF o AGFC: Archivo General de Ferrocarriles en Barracas, Ciudad de Buenos Aires.