

ESTADO REGULADOR Y ESTADO EMPRESARIO EN EL DESARROLLO FERROVIARIO ARGENTINO: LA FORMACIÓN DE LOS ÓRGANOS TÉCNICO- ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO NACIONAL, 1862-1909

**Elena Salerno
Universidad Nacional de Luján, Argentina**

1. Introducción

El crecimiento de la red ferroviaria en la Argentina no fue obra exclusiva de los capitales privados; el Estado nacional participó alentando la actividad desde un primer momento y poco después, construyendo y operando las primeras líneas de su propiedad.

A lo largo del trabajo haremos referencia a esta participación del Estado con dos acepciones diferentes que conviene aclarar desde ahora: Estado regulador y Estado empresario. Entendemos por Estado regulador, aquel que establece normas para el desarrollo de una determinada actividad, en este caso la ferroviaria. Bajo esta categoría encontramos un Estado que alentó y fomentó la actividad mediante contratos hasta implementar una legislación minuciosa y órganos que tomaban conocimiento de las acciones empresariales y aprobaban las decisiones de estas empresas privadas. Por Estado empresario entiende la intervención directa en la financiación, construcción y explotación de líneas ferroviarias. Dentro de esta categoría podemos diferenciar por lo menos tres funciones: la del Estado “financiador”, que se limitaba a gestionar la financiación de las líneas supervisando la adquisición de materiales y las obras y dejaban a cargo de contratistas particulares la construcción y la explotación de las nuevas líneas; la del Estado “constructor”, cuando se prescindió de los contratistas particulares, para llevar a cabo las obras por Administración, es decir por medio de personal dependiente del Estado; la del Estado “operador” cuando el gobierno nacional se hizo cargo de la explotación ferroviaria.

Ex profeso dejamos de lado la actuación de los estados provinciales como los de Buenos Aires¹, Santa Fe y Córdoba, para dedicar nuestra atención sólo al Estado nacional. En este trabajo presentaremos los organismos estatales encargados del contralor de la actividad ferroviaria y aquellos a cargo de la gestión directa de sus propias líneas, desde su inicio hasta 1910. Existe una bibliografía extensa que estudia este período, aunque no profundice en los temas aquí planteados. El rol del Estado-empresario no ha sido estudiado de modo sistemático. En nuestra investigación, de la que este texto constituye un avance, intentaremos estudiarlo, incorporando algunos enfoques hasta ahora poco utilizados en los estudios ferroviarios de nuestro país, como el de la historia de empresas, que permitió avances significativos en los Estados Unidos y en otros países, y el de la problemática de la formación del Estado en la Argentina, de la cual hay una importante línea abierta en nuestro país con los trabajos de Halperín Donghi [1980], Oszlak [1982] y Ansaldi [1989]. El artículo de Carlos Marichal [1988] emprende el camino en el estudio de la formación de los organismos específicos y de la primitiva burocracia a cargo de los emprendimientos ferroviarios. El

crecimiento del ferrocarril, tanto bajo la órbita privada como estatal, significó un desafío para el gobierno, pues estuvo asociado a la construcción del aparato del Estado, que fue implementándose en forma paulatina.

2. El Estado regulador

La acción reguladora estatal para la actividad ferroviaria tuvo por objetivo el fomento de la misma. El gobierno desplegó diversas estrategias para atraer a los inversores privados, locales y extranjeros. En un principio, el gobierno nacional no se propuso fijar marcos acotados para el desenvolvimiento de la misma, sin embargo las características e importancia del nuevo tipo de transporte hizo variar la política del Estado, paulatinamente fue tomando algún grado de injerencia en la planificación, construcción y operación de las redes ferroviarias.

Para el período que abarca el presente trabajo, el Estado argentino adoptó distintos roles en forma sucesiva o simultánea. El presidente Urquiza, desde la capital de la Confederación Argentina en Paraná, había comenzado a delinear en grandes trazos los poderes del Estado y los primeros intentos para tener un ferrocarril nacional desde Rosario a Córdoba². Más tarde, Mitre, presidente reconocido por todas las provincias y con sede en Buenos Aires, suscribió el primer contrato, en 1863, que culminó con la construcción del Ferrocarril Central Argentino (FCCA) y pocos años después el Estado nacional inició la construcción del Ferrocarril Andino (FCA). El presidente Sarmiento, sucesor de Mitre, comenzó a delinear los primeros órganos administrativos necesarios para llevar a cabo la gestión pública y la supervisión de la actividad privada en obras públicas y, en particular, en ferrocarriles. Los nuevos organismos surgieron a partir de funcionarios preexistentes en el ámbito del Ministerio del Interior, que en la medida en que sus funciones eran más complejas, debían aumentar el número de empleados y darle una organización administrativa formal. Los nuevos organismos fueron modificados en las décadas siguientes según aconsejaba la experiencia de su funcionamiento.

En el primer momento el Estado ejerció una mínima regulación, otorgando concesiones y fomentando las obras a cargo de capitales privados mediante la entrega de tierras públicas, la suscripción de acciones de modo simbólico y las exenciones impositivas a la importación de los materiales para su construcción y del parque rodante. La regulación se ajustaba a una política de fomento variable, según las cláusulas del contrato de concesión, hasta que la sanción de la ley 531³ en 1872 fijó las normas legales claras y generales para la actividad e introdujo el primer marco regulatorio, quince años después de la puesta en marcha del primer tren en el país, pero a tan sólo dos años de la inauguración del primer ferrocarril privado sujeto a jurisdicción nacional, autorizado por ley del Congreso Nacional, el Ferrocarril Central Argentino (FCCA); y a pocos meses de librarse al público la primera línea estatal, el Ferrocarril Andino (FCA). La segunda ley general data de 1891⁴ y permaneció vigente hasta la nacionalización de toda la red, su aplicación e interpretación quedó a cargo de la Dirección de los Ferrocarriles Nacionales, creada en 1888, encargada de la relación con todas las empresas ferroviarias, inclusive las del Estado.

3. Los orígenes del Estado empresario

Colin M. Lewis⁵ diferencia el primer momento en que el Estado otorgó las concesiones a empresarios privados de la participación estatal directa que da inicio a la segunda ola, lo cual marca un cambio cualitativo en el rol del Estado. La presidencia de Mitre incluyó los dos momentos paradigmáticos de la política estatal en ferrocarriles. El primero, lo caracteriza la firma del contrato con los representantes del Ferrocarril de Rosario a Córdoba, luego denominado Ferrocarril Central Argentino (FCCA), en que el gobierno actuó no sólo como concesionario, autorizando la construcción, sino que alentó a los inversores privados mediante la entrega de tierras a la vera del ferrocarril y comprometió la participación estatal en calidad de accionista en la empresa privada, como un modo de demostrar el interés que existía en la realización de la obra. En el segundo momento, el gobierno nacional intervino directamente en el estudio, construcción y explotación de algunas líneas, iniciándose con el Ferrocarril de Villa María a Río Cuarto, luego denominado Andino.

El inicio del Estado empresario comenzó con un proyecto amplio de obras con un criterio empresarial deficiente, pues el Estado no se comprometía a explotarlos. La decisión consistía en construir líneas férreas a cargo de las arcas públicas que luego serían entregadas en concesión a particulares. El Estado actuó de modo subsidiario, invirtió en aquellas regiones que no interesaban al capital privado o que éste no se arriesgaba; el gobierno nacional partía de la premisa que estas obras públicas acelerarían la incorporación de aquellas provincias al mercado nacional, reconocía un intervencionismo limitado del Estado, dirigiendo los fondos públicos en obras que redundarían en beneficio de aquellas regiones.

Los sectores privados interesados avalaban las iniciativas oficiales, según analiza Carlos Marichal⁶, pues obtenían el doble beneficio logrado por las ganancias de los préstamos solicitados por el Estado y la provisión de materiales y equipos ferroviarios, pagados con esos mismos fondos. En tanto los comerciantes y hacendados locales eran entusiastas defensores de estas obras por razones obvias y los políticos obtenían el apoyo de sus electores por una parte y eran partícipes del crecimiento del aparato del Estado.

Antes de analizar el caso del Ferrocarril Andino, conviene sintetizar la situación del Ferrocarril Primer Entrerriano⁷, su construcción obedeció a la iniciativa de comerciantes y hacendados locales, para sortear los bañados que entorpecían el tránsito entre Puerto Ruiz y la Aduana de Gualeguay, la más importante de la provincia de Entre Ríos⁸, que contó con el apoyo de Urquiza, uno de sus suscriptores, y de los gobiernos provincial y nacional, los que suscribieron acciones entre 1865 y 1866, respectivamente. El ferrocarril de apenas diez kilómetros, de trocha media⁹, que unía Puerto Ruiz con Gualeguay fue inaugurado el 9 de julio de 1866, pero pronto quedaron en evidencia sus problemas de construcción agravados por las frecuentes inundaciones, lo cual exigieron inversiones sin resultados positivos. En estas circunstancias críticas, su directorio agobiado por las deudas solicitó ayuda al gobierno nacional, el cual luego de sucesivas inversiones en reparaciones técnicas, lo recibió en propiedad en 1878, operación autorizada por la ley 865 del año anterior. Diez años después, en 1887 el Estado lo entregó en cesión de uso gratuita hasta 1894, en que pasó al gobierno

nacional para su venta, la que se concretó en 1896, transfiriéndolo al Ferrocarril de Entre Ríos, incorporándose a la red privada de trocha media de la Mesopotamia.¹⁰

Con el Ferrocarril Primer Entrerriano el Estado nacional inició la modalidad de administración propia. Sin embargo la precariedad del ramal de apenas diez kilómetros y su escaso tráfico, significaron una gran erogación para el erario público y una experiencia insignificante de gestión ferroviaria.

A fines de la presidencia de Mitre, mediante el decreto del 15 de noviembre de 1867,¹¹ se inició la participación estatal, el gobierno nacional decidió construir con fondos públicos el primer ferrocarril de propiedad estatal, conocido después como el Ferrocarril Andino (FCA). La ley 280¹² autorizaba destinar un arancel adicional a las importaciones y exportaciones para solventar los gastos de las obras enunciadas en el decreto de noviembre del año anterior. La ley autorizaba un plan de obras más amplio, que el previsto en el decreto del año anterior, a partir de dos puntos de conexión con el Ferrocarril Central Argentino, que se encontraba en construcción, proyectaba una línea entre Villa María, punto de empalme con el FCCA, y Villa Mercedes y su prolongación hasta San Luis para llegar posteriormente a Mendoza y San Juan. El otro ramal partiría desde la ciudad de Córdoba, punta de rieles definitiva del FCCA, y preveía alcanzar Tucumán, Salta y Jujuy. La tercera línea estaba prevista entre Concordia y Mercedes en la Mesopotamia. En todos los casos se proyectaban líneas telegráficas que acompañarían a los ferrocarriles, además de un puerto en Buenos Aires u otro punto cercano en la misma provincia. De este modo, con un plan ambicioso pero sin plazos para la concreción del mismo, el que se llevaría a cabo a un ritmo acorde con los recursos que aportarían las tasas aduaneras adicionales; comenzó de este modo el Estado-empresario de carácter financiero, pues para este caso el gobierno estudió el trazado y financió la obra, aunque la construcción fue realizada por contratistas particulares a cuenta del gobierno.

Ante la falta de empresarios dispuestos a enfrentar los riesgos de una línea nueva y con un caudal de tráfico incierto, el gobierno decidió tomar a su cargo la administración de la que luego se llamaría Ferrocarril Andino, según lo preveía la ley 574 del 14 de octubre de 1872¹³ que creó la Administración del Ferrocarril de Villa María a Río IV, en principio con sede en Villa María y luego en Río Cuarto. El Estado nacional costó su construcción, una vez terminada la obra y ante el desinterés de sus constructores particulares en la explotación de la misma, el gobierno nacional se hizo cargo de la administración y la operación de la línea, entre 1872 y 1875, es decir aún desde antes de la inauguración oficial, en noviembre de 1873, el gobierno preparó su administración¹⁴. Este hecho señala un paso en la maduración de la participación directa del Estado nacional como empresario ferroviario, hasta aquí se dedicaba sólo al estudio y a la financiación de la construcción de ferrocarriles estatales y a la autorización de nuevas líneas particulares; a partir de esta decisión comenzó a operar su línea, aunque fue una corta experiencia de tres años, hasta que fue concesionada, convirtiéndose en la primera experiencia del Estado como operador ferroviario, antecedente de la administración del Ferrocarril Central Norte a partir de 1876 y de la administración del Ferrocarril Andino que retomó en 1880 hasta 1909, fecha de su venta.

A la experiencia del Ferrocarril Andino le siguió el Ferrocarril de Córdoba a Tucumán, inaugurado en 1876, años después conocido como Ferrocarril Central Norte (FCCN). El Ferrocarril de Córdoba a Tucumán no atrajo el interés de los empresarios privados en su primera etapa. Fue inaugurado el 30 de octubre de 1876, pero al manifestar el contratista constructor que no podía continuar con su explotación, el Poder Ejecutivo resolvió desechar cualquier propuesta de empresas particulares y tomó a su cargo la administración¹⁵ el 10 de enero del año siguiente¹⁶, para lo cual se organizó su respectiva Administración con sede en la ciudad de Tucumán.

Con el estudio y el financiamiento de la construcción de estas líneas comenzó tímidamente el Estado empresario, cuya evolución dependió de la solidez de sus finanzas y de un largo proceso de formación de los organismos ejecutores, que abordaremos en el presente trabajo. En el segundo momento, ante la deserción de los empresarios particulares y el riesgo de que los ferrocarriles construidos quedaran paralizados por la falta de interés de los particulares en su explotación inicial, el Estado afrontó el desafío de convertirse en operador ferroviario temporario¹⁷. A fines de la década del 1880 el Estado trató de desprenderse de todos los ferrocarriles de su propiedad, pero pese a su empeño mantuvo bajo su jurisdicción algunos ramales, con lo cual aquello que se había propuesto como una función transitoria se convirtió en permanente, aunque con variaciones en cuanto a la cantidad de kilómetros bajo su administración y en los niveles de organización de la gestión.

Las Administraciones del Ferrocarril Andino y del Ferrocarril Central Norte contaron con órganos de supervisión, como la Inspección Administrativa de los Ferrocarriles Nacionales en 1876 que dos años más tarde se denominó Inspección Técnica y Administrativa de Ferrocarriles Nacionales, con jurisdicción sobre ferrocarriles privados y estatales. En año 1879, la Comisión Directiva de los Ferrocarriles Nacionales¹⁸ tuvo a su cargo el control de ambas líneas, convirtiéndose en el primer caso de centralización administrativa de las líneas estatales.

En forma directa el Estado participó de la actividad como empresario, financió, construyó y operó su propia red. Mientras mejoraba la situación de las finanzas públicas, con el aumento del intercambio con el exterior y balanzas comerciales favorables a las arcas públicas, el Estado invirtió el excedente en ferrocarriles y contrató préstamos a cuenta de los futuros ingresos. A medida que el Estado nacional se consolidaba, éste se hizo cargo del financiamiento de líneas férreas en aquellas regiones donde no se arriesgaba el capital privado. En un principio el gobierno nacional proyectaba y estudiaba la obra, la costeaba, aunque para la construcción recurría a contratistas privados, supervisados por ingenieros a sueldo de entes oficiales. En una segunda etapa, el gobierno emprendió las obras por Administración, esta modalidad consistía en que los equipos técnicos gubernamentales además de estudiar, planificar y supervisar las líneas proyectadas, tenían a su cargo la construcción de las nuevas obras y la reparación de aquellas existentes; lo cual pone de manifiesto que el Estado tenía mayor capacidad de gestión y organización, pues contrataba hasta varios miles de obreros que llevaban a cabo todos los trabajos con la dirección técnica del personal jerárquico al servicio del Estado. Esta modalidad fue utilizada a partir de la década del ochenta. En todos los casos, una vez finalizadas las mismas, eran ofrecidas en concesión a empresas privadas, para su explotación comercial. Ante la falta de un oferente satisfactorio, el gobierno nacional

asumió la responsabilidad de la operación de sus ferrocarriles como en los casos del Ferrocarril Andino y del Ferrocarril Central Norte en la década del setenta. El gobierno nacional fue sumando funciones, cada vez más complejas, para lo cual organizó las oficinas técnicas y administrativas encargadas de los ramales ferroviarios.

En 1888 el gobierno creó la Dirección General de Ferrocarriles Nacionales¹⁹, como órgano de control de la actividad. En momentos en que el mismo gobierno alentaba la expansión ferroviaria particular, garantizaba las inversiones para las nuevas concesiones, aunque muchas de ellas eran sólo operaciones de especulación financiera, pues resultaban inviables desde el punto de vista comercial y técnico. Al mismo tiempo, el gobierno intentó desprenderse de los ramales de su propiedad mediante la venta o arriendo, con lo cual redujo significativamente la extensión de los ferrocarriles del Estado que habían alcanzado unos 1500 kilómetros. De modo tal que los ferrocarriles estatales, luego de la crisis y pese a ella, pusieron en servicio algunas líneas, alcanzando los 875 kilómetros, que eran los ramales que se encontraban en construcción y otros sin interés comercial que quedaron administrados por la gestión gubernamental.²⁰ La crisis económica y política de 1890 sorprendió al Estado administrando ramales dispersos, deficitarios en general y con obras en curso que por falta de fondos sufrieron postergaciones y posteriormente la suspensión de las mismas, por lo cual la crisis significó un freno al crecimiento de toda la red ferroviaria.

El Estado nacional volvió a reconstruir su red a partir de esos ramales de poca significación; desde mediados de la última década del siglo XIX, mediante la construcción y la compra de otras líneas. Hasta alcanzar en 1910 una extensión de 3.490,154 kilómetros sobre una red total de 27.992,734 kilómetros²¹.

En el lapso entre 1891 y 1910 las líneas del Estado estuvieron en manos de administradores para cada una de ellas y supervisados por la Dirección de Ferrocarriles Nacionales hasta que en 1898, días después de la formación del Ministerio de Obras Públicas, las funciones de ese organismo quedaron incorporadas a la Dirección General de Vías de Comunicaciones y Arquitectura del nuevo ministerio. En 1906 la Dirección General de Vías de Comunicaciones dispuso mantener un control más estricto de las Administraciones de los Ferrocarriles estatales del momento, reflatando la idea de una centralización administrativa. En 1907 mediante dos proyectos iniciados en el Poder Ejecutivo comenzó a debatirse en el seno del Congreso Nacional la separación de las funciones de la administración de los ferrocarriles estatales de la otra función gubernamental que era la supervisión de toda la actividad, sin embargo a este futuro órgano le seguían otorgando jurisdicción para el estudio y construcción de las nuevas obras ferroviarias a cargo del Estado nacional. Dos años más tarde la discusión quedó plasmada en dos leyes, la ley 6320²² del 5 de agosto de 1909 que creó la Dirección General de Ferrocarriles (DGF) y la ley 6757²³ del 30 de septiembre del mismo año que dio origen a la Administración General de los Ferrocarriles del Estado, en tanto ésta tenía la gestión de las líneas de propiedad estatal, la primera tenía a su cargo la función de contralor de toda la actividad ferroviaria, inclusive de los ferrocarriles del Estado. La Administración General de los Ferrocarriles del Estado fue el organismo centralizado que tuvo a su cargo la gestión de los ferrocarriles de propiedad estatal hasta la nacionalización de toda la red en 1948, cuyo estudio no forma parte de este trabajo.

3.1. Los órganos técnico-administrativos

Para una mejor comprensión hemos clasificado a estos organismos de gobierno en cinco categorías, todos dependían del poder Ejecutivo pero existía una dependencia jerárquica o funcional entre ellos que fue ajustándose a través del tiempo. El Ministerio era el organismo de mayor jerarquía, pues el Ministro actuaba como secretario de estado dependiente del presidente de la República. Existieron dos etapas, una cuando toda la actividad aquí en estudio dependía del Ministerio del Interior y la otra se inauguró a partir de la creación del Ministerio de Obras Públicas, al cual le transfirieron todas las facultades inherentes a las obras públicas y a los ferrocarriles, entre otras. Los demás organismos los hemos clasificado en aquellos que tenían responsabilidades sobre las obras públicas en general y aquellos que tenían a su cargo la supervisión de la actividad ferroviaria; por último los dos niveles de administración ferroviaria, una centralizada y otra, que tenían a su cargo la administración de cada línea desde una estación importante en la misma línea, dependiendo de la administración centralizada o no, sujetas a organismos de supervisión.

Para clarificar estos conceptos nos parece oportuno presentar el siguiente cuadro en el cual podemos apreciar en forma esquemática las funciones de Estado regulador y de Estado empresario:

| Ministerios del Interior (1862-1898) y de Obras Públicas (desde 1898) | | | |
|---|--|---|---|
| Estado regulador | | Estado empresario | |
| Organismos de Supervisión ferroviaria | Oficinas a cargo de Obras Públicas | Organismos para la administración de cada línea estatal (FCA-FCCN-FCAN) | Organismos para la administración centralizada de los FC. estatales |
| | Estudio y construcción de líneas férreas | Atribuciones técnicas y administrativas de las líneas habilitadas | |

A).- Ministerios.- El Estado fue desarrollando los roles de regulador y de empresario desde el Ministerio del Interior, a partir de 1862, y más tarde desde el Ministerio de Obras Públicas, creado en 1898.

Dentro de este Estado nacional en formación, el Ministerio del Interior, creado en 1862, fue asumiendo nuevas funciones; a partir de la presidencia de Sarmiento, se convirtió en el órgano que puso en práctica la política de fomento del gobierno. Carlos Marichal²⁴ dice sobre el mismo que actuó como una agencia del fomento de actividades económicas, contando para ello con los fondos que aportaba el Ministerio de Hacienda; tuvo a su cargo las oficinas encargadas del fomento de la agricultura, de los correos y telégrafos; de los caminos y puentes; las oficinas de Ingenieros y obras públicas en general; entre los referidos a ferrocarriles, contó con la Inspección nacional de ferrocarriles y las Administraciones del

Ferrocarril Andino (FCA) y del Ferrocarril Central Norte (FCCN), los cuales carecían de capacidad de decisión autónoma y no tenían autarquía económica, dependían del erario nacional y sus ingresos iban al Tesoro, al punto que sus facultades eran incompatibles con las de una empresa propiamente dicha.

La Reforma Constitucional de 1898 amplió el número de ministerios, con lo cual fue viable la creación del Ministerio de Obras Públicas, pues la experiencia de los años anteriores y el crecimiento de la actividad estatal en inversiones de infraestructura, así lo aconsejaban. Los asuntos y organismos ferroviarios que estaban en la órbita del Ministerio del Interior pasaron al Ministerio de Obras Públicas, cuya organización quedó establecida en la ley 3727²⁵ del 11 de octubre del mismo año y en decretos posteriores.

B).- Oficinas a cargo de Obras Públicas.- Hasta la creación del Ministerio de Obras Públicas funcionaron en la jurisdicción del Ministerio del Interior varias oficinas de responsabilidad unipersonal o colegiadas que se encargaron de supervisar las obras de infraestructura realizadas por capitales privados y públicos, en este último caso se encargaban además del estudio, del financiamiento y a veces de su realización directa; en el primer caso correspondía a las funciones de contralor estatal; en los demás casos era compatible con las distintas fases de Estado-empresario.

En los inicios de la presidencia de Sarmiento se creó la Oficina Topográfica y de Obras Públicas²⁶, en el mismo decreto se designaba jefe de esta oficina al Ingeniero de Puentes y Caminos Pompeyo Moneta que tenía a su cargo las obras públicas. Moneta había estudiado meses antes el Ferrocarril Andino, por encargo de la presidencia de Mitre.

Al año siguiente, fue reemplazada por la Oficina de Ingenieros²⁷, antecedentes del futuro Ministerio de Obras Públicas. La Oficina de Ingenieros fue creada por la ley 325 de 1869, dependió del Ministerio del Interior y desempeñó un papel destacado en las construcciones ferroviarias, además entre otras atribuciones, tenía que

“practicar la inspección de los ferrocarriles nacionales y especialmente asistir al examen de los ferrocarriles garantidos de la Nación”²⁸.

En ella apareció por primera vez enunciado la facultad gubernamental de contralor de la actividad ferroviaria de jurisdicción nacional, funciones que fueron ampliadas y precisadas por la Ley N° 531 de Ferrocarriles Nacionales de 1872.²⁹

En el ínterin entre el cese de la Oficina de Ingenieros Nacionales, a principios de 1875, y la creación del Departamento de Ingenieros Civiles en octubre de 1875, se formó la Comisión Inspector de Obras Públicas integrada por los ingenieros Ignacio Firmat, Guillermo Villanueva y Justo Lynch³⁰, que sería el antecedente del Consejo de Obras Públicas previsto en la ley de octubre de 1875, normativa legal que creaba el Departamento de Ingenieros Civiles y a este órgano colegiado con parte de los miembros del Departamento.

La ley 757 de octubre de 1875 creó el Departamento de Ingenieros Civiles³¹, que dependería del Ministerio del Interior; estaba a cargo de un Director, aunque compartía

responsabilidades con el Consejo de Obras Públicas, que presidía y lo integraban además el vice-director, el ingeniero inspector de ferrocarriles³², el de puentes y caminos, el de obras públicas, el secretario y un arquitecto, integrantes del Departamento de Ingenieros Civiles. El Departamento de Ingenieros Nacionales estuvo bajo la dirección del ingeniero Guillermo White³³ hasta 1887, en que este Departamento perdió protagonismo, al limitarse sus funciones durante la presidencia de Juárez Celman, en la segunda mitad de la década del ochenta, a partir de ese momento permaneció en un segundo plano hasta la creación del Ministerio de Obras Públicas.

El Consejo de Obras Públicas también fue previsto en la ley 757 del 14 de octubre de 1875 que creaba el Departamento de Ingenieros Civiles en el mismo acto. Este órgano colegiado estaba conformado con parte de los miembros del Departamento: el director, el vice-director, el ingeniero inspector de ferrocarriles, el ingeniero de puentes y caminos, el de obras hidráulicas, el secretario y el arquitecto. Por las atribuciones y funciones que se le otorgaban al Consejo de Obras Públicas, podemos afirmar que el Departamento de Ingenieros constituía un órgano colegiado, pues todas las medidas concernientes a la administración interna del organismo como todas aquellas propias de la actividad del mismo debían resolverse en el ámbito de este Consejo y contar con la aprobación del mismo; el Director del Departamento presidía el Consejo, llevaba a la práctica las decisiones de éste y se encargaba de las comunicaciones con el Poder Ejecutivo.

En la primera presidencia de Roca (1880-1886), el Departamento de Ingenieros Civiles pasó a denominarse Departamento de Obras Públicas³⁴ dependiente del Ministerio del Interior, continuando con las funciones que tenía el órgano antecesor. Según el Proyecto de Organización³⁵, este Departamento tendría atribuciones con respecto a los ferrocarriles, encargándose de la superintendencia de los Ferrocarriles Nacionales, tendría a su cargo el estudio, construcción y explotación de los ferrocarriles estatales y todo lo referente a la contabilidad y estadística de los mismos. Dependería de este Departamento la inspección técnica y administrativa en los Ferrocarriles garantidos, según lo previsto por las leyes de concesión. Este organismo que estaba bajo la inmediata dependencia del Ministerio del Interior se reservaría la capacidad de ser el regulador de la actividad en aquellas empresas de capital privado que contaban con la garantía estatal y al mismo tiempo preveía convertirse en el operador ferroviario estatal. Sin embargo, según consta en la misma ley de presupuesto para 1885, las Administraciones de los Ferrocarriles Andino y Central Norte seguían dependiendo directamente del Ministro del Interior y quedaba sujeto a la jurisdicción del Departamento de Obras Públicas todo lo concerniente al estudio y construcción de las líneas del Estado nacional.

C).- Organismos de supervisión ferroviaria.- A partir del marco regulatorio que fijó la ley 531 de 1872, el Poder Ejecutivo fue creando los organismos previstos en dicha ley, encargados de la supervisión administrativa y técnica de los ferrocarriles de jurisdicción nacional, inclusive a los de propiedad estatal.

Al sancionarse la segunda ley General de Ferrocarriles (N° 2873), en 1891, pese a que estableció algunas variantes, continuó y se adaptó al nuevo marco legal la Dirección de Ferrocarriles Nacionales, creada tres años antes, y recién se realizaron cambios en el

organigrama estatal al crearse el Ministerio de Obras Públicas. Estos organismos tenían por principal función implementar la política reguladora, sin embargo también ejercieron la supervisión de las líneas estatales, asumiendo facultades de Estado-empresario que compartía con otras oficinas encargadas de los estudios y financiamiento de las obras.

El Decreto del 19 de diciembre de 1876³⁶ reglamentó la Inspección Administrativa de los ferrocarriles nacionales, que dependía del Departamento de Ingenieros Civiles y tenía la responsabilidad de realizar un seguimiento de todos los gastos y resultados de la explotación de los ferrocarriles nacionales, de capitales privados y estatales, pero en particular se encargaba de controlar las cuentas de los ferrocarriles garantidos por la Nación y las obligaciones de estos en la presentación en tiempo y forma de la información contable requerida, pues en caso contrario el gobierno no liquidaría las garantías.

Con el objeto de perfeccionar el papel de controlador, el gobierno nacional creó, mediante la ley 961 del 13 de octubre de 1878 la Inspección Técnica y Administrativa de los Ferrocarriles Nacionales³⁷ que quedaba bajo la dependencia del Consejo de Obras Públicas, es decir, continuaba en el ámbito del Departamento de Ingenieros Civiles; mientras separaba los aspectos técnicos de los administrativos, no distinguía entre privados y estatales, pues los Ferrocarriles Central Norte y Andino eran de propiedad estatal, aunque para esta fecha el segundo se encontraba arrendado a particulares. Esta ley establecía un Inspector técnico para los ferrocarriles Central Argentino, Central Norte y Andino y otro para los ferrocarriles Este y el de Campana; en tanto que la Inspección administrativa estaba organizada con un inspector en el Central Argentino y Andino, otro en el Central Norte y un tercero para el Ferrocarril del Este y el de Campana. La inspección técnica y administrativa tendría las atribuciones dadas por la ley de ferrocarriles 531 de 1872 y el decreto del 19 de diciembre de 1876, que había reglamentado la Inspección Administrativa de los ferrocarriles nacionales.

La Dirección de Ferrocarriles Nacionales fue creada por la ley 2274 de 1888³⁸, en los febriles años de la presidencia de Juárez Celman, marcados por el abandono de la operatoria ferroviaria por parte del Estado; unos años después fue incorporada y revalorizada en la ley General de Ferrocarriles (Nº 2873) del año 1891; esta Dirección permaneció a lo largo de todo el período en estudio, con funciones que variaron de acuerdo a la política de cada momento. Esta Dirección también tomó a su cargo, mediante el cuerpo de Interventores de las líneas garantidas, el control de las cuentas de los ferrocarriles privados que gozaban del beneficio de la garantía. Para 1888, fecha de creación de este organismo, había cuatro ferrocarriles garantidos y en 1891 existían once compañías con este beneficio, con 3.512 kilómetros de vías.³⁹ El mecanismo de garantías quedó limitado a partir de 1895, en el contexto de la superación de la crisis del 90 y el reordenamiento económico del Estado. Este organismo estuvo dentro de la esfera del Ministerio del Interior, el gobierno intentaba centralizar la gestión de sus líneas y mantener un contralor sobre las empresas privadas, más allá de las ventajas que les otorgaban. Con respecto a los ferrocarriles del Estado bajo gestión gubernamental fijaría los reglamentos de su administración y explotación, dar las instrucciones a los inspectores que debían supervisar la construcción y explotación de los ferrocarriles del Estado, uniformar sus normas contables, proponer al Poder Ejecutivo las tarifas que debían regirlos y tendría competencia en la compra de materiales para los ferrocarriles estatales. Funciones similares se le atribuían con respecto a los ferrocarriles garantidos, le otorgaban

atribuciones para proponer al Poder Ejecutivo la construcción de nuevas líneas, ramales y estaciones; la aprobación de planos y nuevos proyectos, luego del dictamen del Departamento de Ingenieros.⁴⁰

En el momento de la creación de la Dirección de Ferrocarriles Nacionales, en 1888, el Estado administraba algunos ramales, permanecían sujetos a la gestión estatal los ramales en construcción del Ferrocarril Central Norte, desde Tucumán al norte, y la línea del FCA, entre Villa María (Córdoba) y Villa Mercedes (San Luis). El año anterior el gobierno había vendido el Ferrocarril Andino (FCA), en su tramo entre Villa Mercedes y Cuyo. A principios de 1888, el gobierno vendió el Ferrocarril Central Norte de Córdoba a Tucumán y sus ramales a Chumbicha y Santiago del Estero.

Dentro del ámbito de la Dirección General de Ferrocarriles Nacionales se creó la oficina de estadística⁴¹ y se desarrollaron todas aquellas que tenían el control técnico, administrativo y contable de los ferrocarriles⁴². Al crearse el Ministerio de Obras Públicas, en 1898, pasó a esa jurisdicción, cambió su denominación y sus funciones se incorporaron a la Dirección de Vías de Comunicaciones y Arquitectura. Con el fin de organizar el nuevo ministerio, el decreto del 26 de octubre de 1898⁴³ estableció que esta Dirección tenía a su cargo

“los servicios relativos al estudio, construcción, explotación e inspección técnica, administrativa y comercial de los ferrocarriles de propiedad o jurisdicción nacionales”⁴⁴

y además se encargada de hacer los estudios y planos de las obras nuevas, además se encargaba de la recepción de aquellos ferrocarriles que pasaban a manos del Estado.

El primer Director General de Vías de Comunicaciones y Arquitectura fue el Ingeniero Demetrio Sagastume hasta su fallecimiento en febrero de 1899 y le sucedió el Ingeniero Alberto Schneidewind, quien ocupó el cargo hasta 1911. Durante su gestión sufrió una serie de cambios, desde mayo de 1899 se desprendió de la misma los asuntos de la Inspección General de Arquitectura, para fines de 1906 la Dirección General de Vías de Comunicaciones tuvo a su cargo la explotación técnica y comercial de las líneas del Estado⁴⁵ y unos años más tarde, fue reorganizada con la denominación de Dirección General de Ferrocarriles, continuando el Ingeniero Schneidewind al frente de la nueva institución.

La Dirección General de Ferrocarriles⁴⁶ fue creada por ley en 1909, luego de dos años de debates, al modificarse la Dirección General de Vías de Comunicaciones, continuando a cargo de la misma el Ingeniero Schneidewind. La Dirección General de Ferrocarriles se ajustaba a lo previsto en la Ley General de Ferrocarriles N° 2873 del año 1991 y así lo fundamentaba el Poder Ejecutivo en el proyecto que enviara al Congreso:

“Conceptúa el Poder Ejecutivo que es necesario también rodear de todo el ambiente de neutralidad necesario á la repartición que se encargue de vigilar el cumplimiento de la ley de ferrocarriles [...]”⁴⁷

De ese modo el gobierno preveía separar la función de contralor a cargo de la DGF de la administración de las líneas del Estado. Al aprobarse la ley en agosto de 1909 y con la creación de la Administración General de los Ferrocarriles del Estado al mes siguiente, se concretó el primer paso en la separación del Estado empresario del Estado regulador.

D).- Organismos para la administración de las líneas estatales.- La administración directa surgió ante el desistimiento de los empresarios particulares que no estaban dispuestos a correr riesgos en la operación de líneas que no tenían un tráfico consolidado. De este modo el Estado nacional, además de financiar las obras, asumió el rol de operador ferroviario, con el propósito de abandonarlo en cuanto hubiera interesados particulares; en este contexto ideológico se desarrolló la política ferroviaria estatal hasta Juárez Celman, inclusive, quien concretó el objetivo inicial que se caracterizaba por el arrendamiento y venta de los ramales estatales más atractivos, en cuanto hubiera interesados en los mismos. Durante su presidencia se produjo la regresión de la red estatal, pues quedó reducida a una cuarta parte de la extensión previa luego del arriendo y venta de las líneas de mayor interés comercial.

Luego de varios años, al superarse la crisis de 1890 se produjo un lento crecimiento de la red de propiedad del Estado nacional y en 1892 el Estado tenía unos 800 kilómetros, al mismo tiempo recobraron protagonismo las Administraciones de cada línea. Al cabo de dos décadas, el Estado por construcción y por compra había reconstruido una nueva red ferroviaria estatal, para cuya gestión el gobierno impulsó la creación de la Administración General de los Ferrocarriles del Estado que marcó un momento culminante, pues los ferrocarriles estatales necesitaban del nuevo organismo para su administración centralizada.

Administración del Ferrocarril Andino.- Contemporánea a las primeras oficinas encargadas de la política de obras públicas en general y de los ferrocarriles en particular, surgió la Administración del Ferrocarril de Villa María a Río IV⁴⁸ que residiría en Villa María; la primera oficina encargada del primer ferrocarril del Estado nacional disponía de un Administrador y un total de empleados que no superaban las noventa personas, además de los peones. Vera de Flachs⁴⁹ menciona a Pedro Garmendia como el primer administrador, más adelante reemplazado por Carlos González; a partir de octubre de 1873 el Administrador tuvo su sede en Río Cuarto.

La Administración estatal dependiente del Ministro del Interior duró tres años. El ferrocarril entre Villa María y Río Cuarto fue inaugurado oficialmente el 13 de noviembre de 1873. Mientras continuaban las obras de la prolongación del mismo ferrocarril desde Río Cuarto a Villa Mercedes en San Luis, las que fueron terminadas y entregadas al gobierno para mediados de 1875⁵⁰. Mientras el presidente Avellaneda y el Congreso buscaban el modo de poner en servicio la nueva extensión, el constructor contratado por el gobierno nacional, Rogers, ofreció arrendar toda la línea desde Villa María hasta la reciente punta de rieles, cuyo contrato se firmó en noviembre de 1875⁵¹ y ratificado al día siguiente por la ley 751, por un plazo de cuatro años⁵². Con lo cual se ponía fin a la primera experiencia inequívoca de gestión ferroviaria estatal. Al concluir el contrato de arrendamiento el 31 de diciembre de 1879, el Estado mediante el decreto del 13 de diciembre⁵³ de ese mismo año reorganizó su Administración, designando al Ingeniero Matías G. Sánchez y retomó el control sobre la línea en los primeros días del año siguiente.

Por las características técnicas y el mercado potencial que recorría el Ferrocarril Andino despertaba interés, además el mismo Estado consideraba que era factible de enajenarlo a buen precio. Por su trocha ancha, igual que los ferrocarriles privados que surcaban la misma región, lo convirtieron en ideal para concretar los planes de expansión de las mismas. En 1887 el gobierno nacional vendió el tramo del Ferrocarril Andino entre Villa Mercedes y Mendoza y San Juan a un intermediario que luego lo transfirió a la compañía de capitales ingleses Gran Oeste Argentino⁵⁴, asociada al Ferrocarril de Buenos Aires al Pacífico. Dos décadas después, luego de varios intentos frustrados el Estado nacional vendió el Ferrocarril Andino que permanecía bajo su administración; los ramales de Villa Mercedes a La Toma y Villa Dolores y el de Villa Mercedes a Río Cuarto fueron transferidos al Ferrocarril Buenos Aires al Pacífico, que ya se había fusionado con el Gran Oeste Argentino, formado con la otra parte del FCA; el tramo entre Villa María y Río Cuarto fue comprado por el Ferrocarril Central Argentino. Esta operación se celebró en el año 1909⁵⁵, con el objetivo de invertir los fondos en obras ferroviarias nuevas.

La Administración del Ferrocarril Central Norte.- A fines de diciembre de 1876, el Estado nacional tuvo que asumir la conducción del Ferrocarril de Córdoba a Tucumán, a raíz de la falta de particulares interesados en la explotación del mismo y la necesidad de mantener en servicio la línea, llevó a las autoridades nacionales a tomar a su cargo la administración y operación ferroviaria de modo temporaria, hasta tanto el Congreso resolviera al respecto. Ante la situación de que el contratista del Ferrocarril de Córdoba a Tucumán no podía continuar con la explotación de la línea recientemente habilitada, el Poder Ejecutivo nacional dispuso asumir la administración de la misma, mediante el Decreto del 28 de diciembre de 1876⁵⁶. El mismo decreto disponía la designación de Rafael Aranda como Administrador del ferrocarril⁵⁷ y designaba a los senadores Frías, Colombes y Lobo para formar una comisión con sede en Tucumán, para la inspección de la nueva administración⁵⁸. El Ferrocarril de Córdoba a Tucumán se lo designa con el nombre de Central Norte (FCCN) ya en este decreto del 28 de diciembre de 1876⁵⁹. No estuvieron ausentes los tropiezos en esta primera experiencia, contó con varios administradores, con resultados diversos⁶⁰ previos al más destacado, Miguel Tedín, que se hizo cargo en 1881, dividiéndose la línea en dos secciones, una de Córdoba a Tucumán y la otra de Tucumán al Norte, conocida también como la Prolongación⁶¹.

A fines de la década del ochenta fue vendida la primera sección, de Córdoba a Tucumán y sus ramales, que pasó a llamarse Ferrocarril Central Córdoba (FCCC) y la segunda fue arrendada por poco tiempo; quedando en manos del Estado unos pocos ramales en construcción o deficitarios y los que fueron retomados luego del arrendamiento, como en el caso del ferrocarril de Tucumán al Norte. Unos años después, en el marco de la negociación del pago y reordenamiento de las garantías ferroviarias, el Estado nacional se hizo cargo del ferrocarril de San Cristóbal a Tucumán⁶², que fue incorporado al Ferrocarril Central Norte. Por la Resolución de la Dirección de Ferrocarriles Nacionales del 5 de noviembre de 1897⁶³ el Ferrocarril Central Norte tuvo dos secciones, la sección Norte, desde Tucumán a Salta, y la sección Sur, de Tucumán a San Cristóbal, en la provincia de Santa Fe.

La Administración del Ferrocarril Argentino del Norte.- Las líneas que formaron posteriormente este ferrocarril tuvieron origen en dos ramales que el gobierno construyó en la segunda mitad de la década del ochenta como parte del Ferrocarril Central Norte⁶⁴, pero que no fueron incluidos en el contrato de venta de la línea principal del Ferrocarril Central Norte al Ferrocarril Central Córdoba. Por lo cual a medida que se finalizaron las obras ya en marcha, éstas pasaron a manos del Estado nacional, pese a su esfuerzo para que se hicieran cargo de las mismas los operadores privados que tenían el resto de la línea. De este modo no pasaron a formar parte de las líneas de donde arrancaban, en un caso en Deán Funes y en el otro, en Chumbicha. Así quedaron bajo la jurisdicción del Estado nacional estos ramales desarticulados y, en un principio, su Administración residía en Deán Funes. El Ferrocarril de Chumbicha a Catamarca fue inaugurado en 1889, que por decreto del 1º de octubre de ese año quedó a cargo del Estado nacional, y el Ferrocarril de Deán Funes a Chilecito fue inaugurado en 1891, en su tramo entre Deán Funes y Patquía.⁶⁵

La Resolución de la Dirección de Ferrocarriles Nacionales del 5 de noviembre de 1897 designó al Ferrocarril de Deán Funes a Chilecito con la denominación de Ferrocarril Argentino del Norte (FCAN), sección La Rioja y dos años más tarde el Ferrocarril de Chumbicha a Catamarca se integró al mismo como la sección Catamarca; la cabecera de esta línea estaba en Cruz del Eje, al norte de Córdoba.

En 1909 el gobierno nacional adquirió el Ferrocarril Córdoba al Noroeste, el que fue incorporado al Ferrocarril Argentino del Norte por el decreto del 11 de octubre de ese año⁶⁶, conectando Cruz del Eje con la ciudad de Córdoba, capital de la provincia homónima.

E).- Organismos para la administración centralizada de los ferrocarriles estatales.- Con anterioridad a la Administración General de los Ferrocarriles del Estado, el gobierno nacional intentó establecer un organismo que supervisara las Administraciones locales de cada línea desde la capital del Estado.

El gobierno nacional, mediante el decreto del 20 de octubre de 1879, creó la Comisión Directiva de los Ferrocarriles Nacionales⁶⁷, con Leonardo Pereyra como presidente, y formada por Delfín Gallo, Federico Toledo, Pedro Agote y Alejandro Ocampo, tenían a su cargo la dirección de todos los ferrocarriles nacionales por dos años y ad-honorem. Entre las atribuciones que le otorgaba el Poder Ejecutivo estaban el control de las administraciones de los Ferrocarriles Andino y Central Norte, la inversión del producto obtenido en estas líneas, la compra de materiales, celebrar contratos para la construcción, para lo cual el Departamento de Ingenieros Civiles debía suministrarles toda la información que necesitaran y, en forma especial, se les encomendaba:

“Recibir de los actuales arrendatarios, en representación del gobierno, la línea y enseres del ferro-carril Andino.”⁶⁸

El gobierno nacional tomó la decisión de tener un organismo que supervisara las administraciones de los ferrocarriles estatales, al punto que retrasaron la recepción del Ferrocarril Andino hasta tanto tuvieran una estructura administrativa adecuada para tal fin. Entre tanto el contrato de arrendamiento de Rogers para la explotación del Ferrocarril Andino

estaba próximo a concluir. El gobierno decretó⁶⁹ una prórroga de la entrega hasta el 31 de diciembre de 1879, para alistar la oficina que se haría cargo de la explotación del mismo y del Ferrocarril Central Norte. La Comisión Directiva de los Ferrocarriles Nacionales fue un paso que le dio más complejidad a la gestión de los ferrocarriles del Estado, con dos niveles, por una parte la presencia de dos Administraciones a cargo de otras tantas líneas que tenían su sede en puntos claves de la misma y en otra instancia, la organización de una dirección que unificara a los organismos anteriores; aunque fue una experiencia que no perduró en el tiempo.

La creación, mediante la Ley 6757⁷⁰, de la Administración General de los Ferrocarriles del Estado marcó el inicio de otro momento en este proceso de complejización del Estado.

En el lapso de casi veinte años, entre la sanción de la ley 2873 de 1891 y la creación de la Administración de los Ferrocarriles del Estado, en 1909, se produjo una lenta recomposición de las líneas del Estado, a partir de los remanentes que no habían sido entregadas durante la fiebre privatizadora juarista, de aquellas que fueron construyéndose y de otras adquiridas. Por lo cual se necesitaba una gestión más compleja, para fines de 1906 la Dirección General de Vías de Comunicaciones se hizo cargo de la explotación técnica y comercial de los ferrocarriles del Estado⁷¹ mientras continuaban funcionando las respectivas Administraciones de los Ferrocarriles Central Norte, del Ferrocarril Argentino del Norte y del Ferrocarril Andino. Este sería el antecedente inmediato, que marcaba la necesidad de una oficina que tuviera a su cargo las líneas férreas estatales, anunciaba de esta forma a la futura Administración General de los Ferrocarriles creada tres años después. Aunque no le otorgamos a la Dirección General de Vías de Comunicaciones la identidad de un órgano exclusivo para la gestión de los ferrocarriles estatales, pues tenía bajo su jurisdicción la supervisión de todos los aspectos legales, técnicos y contables de los ferrocarriles privados y estatales.

El proyecto de un organismo centralizado encargado de los ferrocarriles del Estado tuvo su inicio en 1907 en un proyecto original del ministro de Obras Públicas Miguel Tedín, que fue modificado por su sucesor, el Ingeniero Carlos Maschwitz, durante su corta gestión en el mismo año 1907; en un principio el proyecto estaba destinado a la creación de una administración para las líneas del Estado, pero poco después se sumó el proyecto de organización de la Dirección General de Ferrocarriles a partir de la Dirección de Vías de Comunicaciones. El debate parlamentario de ambas leyes sufrió los avatares de los conflictos internos del partido gobernante. Recién para 1909 fueron aprobadas, pese a la resistencia de algunos legisladores, pero éstos prefirieron retirar las objeciones o dejarlas para un futuro proyecto antes que demorar la sanción de estas leyes esperadas desde largo tiempo. La ley 6320 del 5 de agosto disponía transformar la Dirección General de Vías de Comunicaciones en la dirección General de Ferrocarriles, antes analizada, y la ley 6757 del 30 de septiembre de 1909 creó la Administración General de los Ferrocarriles del Estado (AGFE).

La Administración General de los Ferrocarriles del Estado tuvo a su cargo los ferrocarriles estatales desde el 1º de enero de 1910; estaba bajo la dependencia directa del Ministerio de Obras Públicas, pero sujeta a la jurisdicción inmediata de la Dirección General de Ferrocarriles, reorganizada para la misma fecha, según las situaciones previstas en la Ley

General de Ferrocarriles N° 2873 de 1891. El Administrador General de los Ferrocarriles del Estado sería nombrado por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado y tenía bajo su responsabilidad la explotación, construcción, compra de materiales y la administración de los fondos obtenidos; disponía que los ferrocarriles estatales tributaran el impuesto del 3% previsto en la Ley Mitre, destinado a la construcción de caminos de acceso a las estaciones.

A partir de ambas leyes del año 1909, que establecieron la reorganización de la Dirección General de Ferrocarriles primero y luego la creación de la Administración General de los Ferrocarriles del Estado, el gobierno diferenció las funciones de regulador de la actividad ferroviaria de la de administrador, aunque mantuvo la confusión con respecto a la tarea de empresario-constructor, pues el primer organismo continuó con la construcción de las nuevas líneas, por unos pocos años, las que una vez finalizadas u operables de manera precaria eran transferidos a la Administración General de los Ferrocarriles del Estado, que tuvo más adelante la responsabilidad de las obras nuevas.

4. Conclusiones

La Argentina del Centenario contaba con un Estado con funciones complejas y diversas, organismos para atenderlas y una burocracia que se había formado a su sombra. De acuerdo con Eduardo Zimmermann [1995], podemos afirmar que existía una “intelligentsia administrativa”⁷² en ese momento en el país, en este caso puntual, ésta tenía formación técnica, contable y jurídica; se destacaban por su número e influencia en la actividad ferroviaria los ingenieros formados en las universidades nacionales y que trabajaron en el ámbito privado y gubernamental; al servicio del gobierno nacional realizaron estudios, dirigieron construcciones y el mantenimiento de las obras, además estuvieron al frente de las oficinas operativas de los ferrocarriles, constituyendo una experiencia valiosa en el futuro.

El Estado argentino participó en la actividad ferroviaria en forma limitada. Desde la función de regulador, alentó el crecimiento de las empresas privadas y mantuvo un control mínimo sobre las mismas; en función de Estado-empresario, llevó a cabo sus tareas con carácter subsidiario, invirtió en aquellas regiones que no resultaban atractivas para el capital privado o en momentos que estos no estaban dispuestos a correr riesgos. La participación del Estado nacional en el negocio ferroviario tuvo fluctuaciones, pero en la medida que se involucraba en el mismo requería de un aparato técnico-burocrático que se fue armando y organizando al compás de esos avatares, hasta lograr el organigrama que establecieron las leyes de 1909 y que permaneciera estable hasta la nacionalización de toda la red, cuarenta años después. Recién en 1909 el Estado separó la gestión que demandaban los ferrocarriles estatales de las otras funciones que cumplía el gobierno en torno a esta actividad. Sin embargo la Administración General de los Ferrocarriles del Estado no absorbió inmediatamente todas las funciones del Estado-empresario, pues la construcción de las nuevas líneas permaneció por un tiempo bajo la esfera de la Dirección General de Ferrocarriles, reordenada en la misma fecha, que contaba también con las funciones de contralor y regulador de toda la actividad ferroviaria, tanto privada como estatal. La Administración General de los Ferrocarriles del Estado ha sido presentada aquí, pero aunque no abordamos su estudio en este trabajo queremos subrayar que constituyó una importante experiencia de empresa estatal, antecedente

de aquellas que el Estado organizara en una etapa posterior (después de 1930) al asumir un rol moderadamente intervencionista en la economía nacional.

BIBLIOGRAFÍA

- ANSALDI, WALDO MORENO, JOSÉ LUIS (1989), *Estado y sociedad en el pensamiento nacional*; San Martín (Bs. As.); Cántaro.
- BRAUN MENÉNDEZ, ARMANDO (1963), “Primera presidencia de Roca (1880-1886)” en Academia Nacional de la Historia; *Historia Argentina Contemporánea. 1862-1930*. Buenos Aires, El Ateneo.
- DIRECCIÓN DE INFORMACIÓN Y PUBLICACIONES FERROVIARIAS (1946), *Origen y desarrollo de los Ferrocarriles Argentinos*. Buenos Aires. [DIPF]
- DUARTE, MARÍA AMALIA (1965), “Los Ferrocarriles de Entre Ríos durante la presidencia de Sarmiento” en *Trabajos y Comunicaciones*, Publicación del Departamento de Historia; Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Universidad Nacional de La Plata, N° 13, La Plata.
- HALPERÍN DONGHI, TULIO (1980), Una nación para el desierto argentino en *Proyecto y construcción de una nación*. Caracas, Biblioteca Ayacucho.
- LEWIS, COLIN M. (1983), *British Railways in Argentina 1857-1914, A case Study of Foreign Investment*. London, Institute of Latin American Studies, University of London.
- LÓPEZ, MARIO JUSTO (h) (1994), *Historia de los Ferrocarriles Nacionales (Incluyendo los de Santa Fe, Entre Ríos y Córdoba) 1866-1886*; Buenos Aires, Lumière.
- MARICHAL, CARLOS (1988), “Políticas de Desarrollo Económico y Deuda Externa en Argentina (1868-1880)” en *Siglo XIX, Revista de Historia. Finanzas, Inversiones y Política estatal en el siglo XIX*. Año III, número 5, enero-junio de 1988. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Autónoma de Nueva León, Monterrey, México.
- MARICHAL, CARLOS (1992), *Historia de la deuda externa de América Latina*; Madrid, Alianza Editorial.
- OSZLAK, OSCAR (1982), *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*. Buenos Aires, Editorial de la Universidad de Belgrano. (Nueva edición en 1997 de Editorial Planeta).
- PRETTO, RAÚL (1926), *Ferrocarriles del Estado. Formación y desarrollo de la red. Ley orgánica y antecedentes*. Buenos Aires, Dirección General de Ferrocarriles, Ministerio de Obras Públicas.
- SOARES, ERNESTO E. (1937), *Ferrocarriles Argentinos. Sus orígenes, antecedentes legales, leyes que rigen y reseñas estadísticas*. Buenos Aires.
- VERA de FLACHS, MARÍA C. (1982), *El Ferrocarril Andino y el desarrollo socioeconómico del sur de Córdoba 1870-1880*. Buenos Aires, Fecic.
- ZALDUENDO, EDUARDO A. (1975), *Libras y Rieles. Las inversiones británicas para el desarrollo de los ferrocarriles en Argentina, Brasil, Canadá e India durante el Siglo XIX*. Buenos Aires, El Coloquio.
- ZIMMERMANN, EDUARDO A. (1995), *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina, 1890-1916*. Buenos Aires, Ed. Sudamericana - Universidad de San Andrés.

ANALES DE LA LEGISLACIÓN ARGENTINA (1954), *Complemento. Años 1889-1919*, Buenos Aires [A.L.A.]

CONGRESO NACIONAL (1907 y 1909), *Cámara de Diputados, Diario de Sesiones*; Buenos Aires. [C.D.; D.S., Fecha]

CONGRESO NACIONAL (1907 y 1909), *Cámara de Senadores, Diario de Sesiones*; Buenos Aires. [C.S.; D.S., Fecha]

DEPARTAMENTO DE INGENIEROS CIVILES DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (1883), *Memorias sobre los Ferrocarriles Nacionales y Estado de Valores al 30 de junio de 1883*. Buenos Aires,. [FF.CC.; Mem., Año de la Memoria]

LEGISLACIÓN ARGENTINA (1918), *Colección Completa de Leyes Nacionales*; Buenos Aires. [L.N.]

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS (1996), *Edificios de Obras Públicas*. Mimeo. [MEyOySP]

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (1901), *Memoria al Honorable Congreso*. Buenos Aires. [MOP, Mem. Año 1901 y otros]

REPÚBLICA ARGENTINA (1872), Ministerio del Interior; *Memorias Año 1872*. Buenos Aires. [M.I., Mem.]

REPÚBLICA ARGENTINA, DIRECCIÓN DE FERROCARRILES NACIONALES; (1894) *Estadísticas de los Ferrocarriles en Explotación durante el año 1892*. Buenos Aires, 1894. [EFCE, 1892; otros: EFCE, año de explotación]

REPÚBLICA ARGENTINA; (1891) *Memoria del Departamento de Obras Públicas de la Nación 1885 -1888*; Buenos Aires. [DOP, Mem.]

REPÚBLICA ARGENTINA; (1891) *Memoria de la Dirección de los Ferrocarriles Nacionales. Anexo B. Año 1890*. Bs.As. [FF.CC.; Mem., Año de la misma]

REPÚBLICA ARGENTINA; *Registro Nacional*. Buenos Aires. [RN, fecha]

SCHLATTER, EDUARDO; 1904 *Leyes, Contratos y Resoluciones referentes a los Ferrocarriles y tranvías a tracción mecánica de la República Argentina*. Buenos Aires, Dirección General de Vías de Comunicaciones, Ministerio de Obras Públicas.

CITAS Y NOTAS

¹ El primer tren realizó su viaje inaugural el 30 de agosto de 1857, a lo largo de 10 kilómetros en Buenos Aires, a cargo de una empresa de capitales mixtos privados y del Estado de Buenos Aires.

² El decreto del 2 de abril de 1855 fue el primer instrumento legal nacional al respecto, autorizaba la construcción de un ferrocarril entre Rosario –el puerto de la Confederación– y Córdoba.

³ Ley 531, sancionada el 9 de setiembre y promulgada el 18 de setiembre de 1872 (L. N. (1918), Año 1872, pp. 947-953).

⁴ La Ley 2873 derogó la Ley 531, titulada como Ley general de Ferrocarriles de la República, fue sancionada el 18 de noviembre de 1891 (L. N. (1918), Años 1889-1891, pp 437-460)

⁵ LEWIS (1983), p. 29.

-
- ⁶ MARICHAL (1992), pp. 94-96.
- ⁷ DUARTE (1965), p. 69-74.
- ⁸ M.I. (1872), Memoria 1872, p. XI.
- ⁹ La trocha media es de 1,435 metros de ancho [ZALDUENDO (1975), p. 309].
- ¹⁰ EFCE (1892), pp. 42 y 49 y LOPEZ (1994), pp. 271-283.
- ¹¹ Decreto del 15 de noviembre de 1867 (D.O.P. (1891), Memoria 1885-1888, pp. 159-160), ratificado por la Ley N° 280 del 14 de octubre de 1868 (SCHLATTER (1904), Tomo II, p. 5).
- ¹² La ley 280 del 14 de octubre de 1868 [SCHLATTER (1904), Tomo II, p. 5].
- ¹³ C.D., D.S. (1872), pp. 912-913.
- ¹⁴ VERA de FLACHS (1982), pp. 31-33 y 50. Aunque desde el año anterior estaba bajo administración del Estado y funcionaba de modo provisorio desde enero de 1873 anterior. Sin embargo, el FCA no se considera a éste como el primer caso de administración y operación estatal, sino al del Ferrocarril de Córdoba a Tucumán.
- ¹⁵ Decreto del P.E. del 28 de diciembre de 1876 [SCHLATTER (1904), Tomo 3, p. 25].
- ¹⁶ DIPF (1946), p. 77.
- ¹⁷ El Decreto del 28 de diciembre de 1876 expresaba en sus considerandos la conveniencia de “la administración temporal” por parte del Estado, para tomar cuenta de las características de su explotación y establecer las condiciones de su entrega a una empresa privada con autorización del Congreso. [R.N. (1876), p. 643].
- ¹⁸ Decreto del 20 de octubre de 1879 [R.N. (1879), pp. 315-316].
- ¹⁹ Ley N° 2274 del año 1888, sancionada el 14 de julio y promulgada el 21 del mismo mes [A.L.A. (1954), p. 435].
- ²⁰ DIPF (1946), p. 125 y EFCE (1894), Año 1892, pp. 42-44.
- ²¹ EFCE (1910).
- ²² C.D., D.S. (1909), pp. 909-912.
- ²³ L.N. (1918), pp. 332-336 y A.L.A. (1954), p. 779.
- ²⁴ MARICHAL (1988), p. 96.
- ²⁵ LN. (1918), Año 1898 pp. 53-66.
- ²⁶ Decreto del 5 de noviembre de 1868 [SCHLATTER (1904), Tomo I, p. 5].
- ²⁷ Ley 325, sancionada el 18 de setiembre y promulgada el 22 de setiembre de 1869 y el Decreto del 25 de setiembre del mismo año dejaba sin efecto el del 5 de noviembre del año anterior, referido a la creación de la Oficina Topográfica [SCHLATTER (1904), Tomo I, pp. 5 -7].
- ²⁸ Ley 325, artículo 6° [SCHLATTER (1904), Tomo I, p. 5].
- ²⁹ Mario Justo López (h) [LÓPEZ (1994), pp. 193 y 324-325] es muy crítico con la Oficina de Ingenieros Nacionales, y afirma que por sus errores y falencias la misma fue eliminada del presupuesto nacional de 1874 y disuelta para fines de ese año.
- ³⁰ LÓPEZ (1994), p. 193.
- ³¹ Ley 757, sancionada el 11 de octubre y promulgada el 14 de octubre de 1875 (L. N., T. II (1918), pp. 317 - 325).
- ³² Correspondía al Ingeniero Inspector de Ferrocarriles “las funciones establecidas para la inspección de ferro-carriles, en la ley de 18 de setiembre de 1872”, refiriéndose a la ley 531 de Ferrocarriles Nacionales de 1872. (L.N. (1918), Ley 757, Capítulo VI Art. 16, p. 320).

-
- ³³ LÓPEZ (1994), pp. 152, 193 y 197, quien pondera al Departamento de Ingenieros Civiles y a sus ingenieros refiriendose a las obras realizadas por estos al servicio de los gobiernos de la provincia de Buenos Aires y de la Nación y también para empresas privadas.
- ³⁴ Ley de Presupuesto para 1885, del 2-11-1884 [R.N. (1884), p. 68 y BRAUN MENÉNDEZ (1963), p. 308].
- ³⁵ FF.CC. (1883), Memoria, pp. XLIII-XLIV.
- ³⁶ SCHLATTER (1904), Tomo I, pp. 16-17.
- ³⁷ Ley 961 [A.L.A. (1954), p. 1.174 y SOARES (1937), p. 7].
- ³⁸ Ley 2274 del 21 de julio de 1888 (A.L.A. (1954), p. 435 y SOARES (1937), p. 7).
- ³⁹ FF. CC. (1890), Memoria, Anexo B, p. 5.
- ⁴⁰ Ley 2274 del 21 de julio de 1888 [A.L.A. (1954), p. 435.].
- ⁴¹ Decreto del P.E. del 3 de diciembre de 1891, en cuyo ámbito se elabora la Estadística de los Ferrocarriles en Explotación, que comenzaron a publicarse desde 1892.
- ⁴² Decreto del P.E. del 3 de diciembre de 1891 [R.N. (1891), Tomo II, pp. 762-764].
- ⁴³ La Dirección de Vías de Comunicaciones y Arquitectura pronto fue subdividida en dos Direcciones, de Vías de Comunicaciones y otra de Arquitectura. [MOP (1901), Memoria, 1898 - 1899, Tomo I, pp. 10-11].
- ⁴⁴ MOP (1901), Memoria, 1898 -1899, Tomo I, p. 10.
- ⁴⁵ MOP (1907), Memoria 1906-7, p. 63.
- ⁴⁶ Ley N° 6320, sancionada el 5 de agosto de 1909 [C.D., D.S. (1909), Leyes Sancionadas, pp. 909-912].
- ⁴⁷ C. S.; D.S. (1907), 27-8-1907.
- ⁴⁸ La ley 574 del 14 de octubre de 1872, [C.D., D.S. (1872), pp. 912-913].
- ⁴⁹ VERA de FLACHS (1982), pp. 50 y 77.
- ⁵⁰ El Decreto del 28 de agosto de 1875 daba por recibida la vía férrea construida entre Río Cuarto y Villa Mercedes. [SCHLATTER (1904), Tomo II, p. 15.].
- ⁵¹ VERA de FLACHS (1982), p. 50 y LÓPEZ (1994), p. 111.
- ⁵² SCHLATTER (1904), Tomo II, pp. 15-19.
- ⁵³ FF.CC. (1883), Memoria, pp. 20-21.
- ⁵⁴ EFCE (1892), p. 52.
- ⁵⁵ DIPF (1946), pp. 142 y 145.
- ⁵⁶ SCHLATTER (1904), Tomo III, p. 25 y PRETTO (1926), pp. 7-8.
- ⁵⁷ Según López, Aranda residía en Córdoba [LÓPEZ (1994), p. 207].
- ⁵⁸ SCHLATTER (1904), Tomo III, p 25 y R.N. (1876), pp. 643-644.
- ⁵⁹ SCHLATTER (1904), Tomo III, p 25 y R.N., Año 1876, pp. 643-644. López le atribuye este nombre recién en 1878, cuando aparece en un informe del Ing. White [LÓPEZ (1994), p. 207].
- ⁶⁰ En marzo de 1878 el director del Departamento de ingenieros separó temporariamente al administrador Aranda, al jefe de Tráfico y al jefe de Tracción, Talleres y Movimiento. El informe del Ingeniero White ponía de manifiesto las irregularidades en la administración y mantenimiento de la línea. El contador J. A. Villalonga analizó las cuentas coincidiendo con el informe de White y la comisión residente en Tucumán fue disuelta. [LÓPEZ (1994), pp. 207 y 208].
- ⁶¹ Decreto del 9 de noviembre de 1881 por el cual se separó la Administración de la explotación de la línea, que fue encomendada al Ing. Tedín, con carácter de Gerente, de las

obras de prolongación que quedaron a cargo del Director de Obras, bajo la dependencia inmediata del Ministerio del Interior, para cuyo cargo se designó en el mismo decreto al Ing. Sánchez, hasta entonces Gerente del mismo ferrocarril. (FF.CC. (1883), Memoria, pp. 88-90; LÓPEZ (1994), pp. 205-211 y 221-222 y PRETTO (1926), p. 16).

⁶² El ferrocarril de San Cristóbal a Tucumán fue construido por un consorcio francés [EFCE, (1892), pp. 43-44 y 54-55].

⁶³ D.I.P.F (1946), pp. 126-127.

⁶⁴ DOP (1891), Memoria Años 1885-1888, T. 1º, pp. 503-525.

⁶⁵ EFCE (1892), p. 42; SOARES (1937), pp. 41, 44-47; PRETTO (1926), pp. 18-19 y D.I.P.F. (1946), p. 155.

⁶⁶ SOARES (1937), p. 45 y PRETTO (1926), p. 19.

⁶⁷ Decreto del 20 de octubre de 1879 (R.N. (1879)).

⁶⁸ Decreto del 20 de octubre de 1879, Art. 1º [R.N. (1879)].

⁶⁹ Decreto del 23 de octubre de 1879. [SCHLATTER (1904), Tomo II, p. 20].

⁷⁰ L.N. (1918) Tomo XV, pp. 332-336 y A.L.A. (1954), p. 779. La ley 7100 del 20 de setiembre de 1910 introdujo algunas modificaciones a la ley 6757 [L.N. (1918)].

⁷¹ MOP. (1907), Memoria, 1906-7, p. 63.

⁷² ZIMMERMANN, (1995), p. 34.

⁷³ En las citas al final del documento, las fuentes se citan abreviadas, según consta entre corchetes en la bibliografía adjunta; en el caso de las notas, las fuentes de las mismas se citan entre paréntesis.