

X Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Escuela de Historia de la Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional del Rosario. Departamento de Historia de la Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional del Litoral, Rosario, 2005.

La política ferroviaria nacional en un sistema explotado por empresas privadas.

López, Mario Justo.

Cita:

López, Mario Justo (2005). *La política ferroviaria nacional en un sistema explotado por empresas privadas. X Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Escuela de Historia de la Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional del Rosario. Departamento de Historia de la Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional del Litoral, Rosario.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-006/826>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

LA POLITICA FERROVIARIA NACIONAL EN UN SISTEMA
EXPLOTADO POR EMPRESAS PRIVADAS. 1857 – 1946

por Mario Justo López (h)

Observación preliminar

La presente ponencia no refleja un trabajo de investigación específico. Es una reflexión que resulta de la lectura de diversas fuentes secundarias. Tiene más el carácter de un ensayo que el de una comunicación para una reunión académica. El hecho de haber investigado personalmente con anterioridad en diversas fuentes primarias del pasado ferroviario argentino y el de haber publicado, en base a ese trabajo, diversos libros y artículos, hace que me atreva en este caso a salirme del tipo de labor que debe prevalecer en la historiografía.

I. Opciones en materia de políticas públicas ferroviarias

Nuestra atención está puesta en determinada época de la historia reciente, como en el título se precisa. Es una época en la cual el ferrocarril se extendió por el mundo y se convirtió en el principal modo de transporte terrestre, aunque hacia el final del período comenzara a ser superado por el transporte automotor. La forma en que en cada estado se llevó adelante la decisión de construir y explotar un sistema ferroviario fue diferente. La experiencia mundial puede resumirse diciendo que existieron opciones en materia de políticas públicas ferroviarias, opciones que en seguida intentaremos resumir. Es cierto que en muchos casos la decisión de delinear las políticas públicas dentro de una de las opciones fue motivo de intensos y sucesivos debates; y que en otros a lo largo del tiempo que abarca este trabajo se pasó de una opción a otra.

Como idea inicial podemos decir que se presentó a todo estado la posibilidad de construir su sistema ferroviario por medio de inversiones y gestión pública, es decir por una única empresa o un número variable de empresas del estado, o por medio de inversiones y gestión privada, es decir

por empresas privadas. Esta segunda opción pareció imponerse en un primer momento en el mundo, cuando los ferrocarriles comenzaron a instalarse en Europa y Estados Unidos, en las décadas de 1830 y 1840. Con el tiempo la opción estatal comenzó a ganar fuerza, por diferentes razones que más adelante trataremos de resumir. Hacia el fin del siglo XIX eran muchos los países que habían ido hacia ella y a comienzos del siglo XX se desató una polémica en algunos países de Europa sobre la conveniencia de la nacionalización de los sistemas ferroviarios que habían permanecido en manos privadas, polémica que incluso llegó a Gran Bretaña y a nuestro país (1).

Las primeras construcciones ferroviarias se debieron a iniciativas privadas en Gran Bretaña. Sin embargo, pronto quedó claro que esas iniciativas debían requerir autorización del poder político en razón de ocupar espacios de acceso público, comprometer la seguridad y tranquilidad de las personas e involucrar en su actividad a innumerables individuos, con o sin su consentimiento y de tratarse de un servicio público. La instalación de una línea férrea requirió así el permiso estatal previo. Este hecho llevó a una primera bifurcación, dentro del campo de ferrocarriles construidos y explotados por empresas privadas, según fuera mayor o menor la intervención estatal. Por un lado, el gobierno podía efectuar un estricto control de la actividad ferroviaria privada desde el momento mismo de la proyección de nuevas construcciones hasta el menor detalle en las relaciones contractuales entre el ferrocarril y sus clientes. La planificación ferroviaria, las tarifas, los tipos y calidad del servicio todo resultaba de decisiones estatales. Normalmente en estos casos el estado apoyaba de diversa manera la actividad de las empresas, participando con parte del capital invertido. También era corriente que en estos casos las concesiones tuvieran plazo, al final del cual la propiedad de las líneas pasaba al estado, debiendo éste indemnizar a las privadas por algunas de las inversiones. El clásico ejemplo de un sistema ferroviario de empresas privadas con estricto control estatal fue Francia. Ya en la primera empresa ferroviaria del país, de capitales ingleses, el gobierno aportó la tercera parte de la inversión. A otras compañías les otorgó garantías de beneficio mínimo (4%). A partir de 1842 entregó los terrenos necesarios para las instalaciones sin cargo, asumió el costo de los trabajos de movimiento de tierras, de construcción de puentes y

estaciones. Las empresas privadas se limitaban a tender las vías y proveer el material rodante. Luego operaban el ferrocarril por el término de la concesión al cabo de lo cual el estado se hacía cargo pagando la inversión en material rodante no amortizado o renovando la concesión. Para 1851 se estimaba que el estado francés había aportado las dos quintas partes del capital invertido en ferrocarriles (2).

Puede ser que la política ferroviaria transite el otro camino en la bifurcación. El estado interviene mínimamente. Acepta las iniciativas privadas sin sujetarse a ningún plan general de construcciones ferroviarias previamente elaborado. Admite y la mayor parte de las veces fomenta la competencia entre las empresas privadas entendiendo que esa competencia es beneficiosa para el interés general, pues modera las tarifas y eleva la calidad del servicio. Este camino, otra vez, presenta una bifurcación. El estado pudo haber adoptado la política de acelerar las construcciones ferroviarias, dentro de un proyecto mayor de modernización y no está dispuesto a esperar el tiempo necesario para que el capital privado se decida por sí a volcarse a la actividad ferroviaria. Puede, entonces, ofrecer incentivos. Pero estos se entienden necesarios en una etapa inicial, hasta tanto la zona atravesada por el ferrocarril se desarrolle y genere suficiente tráfico para producir utilidades. O puede ser que el estado se limite a esperar la iniciativa privada sin promoverla. El ejemplo primordial del estado promotor de ferrocarriles privados controlados por la competencia fue Estados Unidos. El ejemplo por excelencia del estado que no promueve las construcciones ferroviarias y dejó su control al mercado fue Gran Bretaña (3).

En los sistemas ferroviarios en base a empresas privadas suele existir una empresa del estado o, a veces, más de una. En esos casos la empresa de propiedad pública puede comportarse como una empresa más con lo cual el sistema mantiene todas las características. La razón de su existencia puede variar: falta de interés en un momento dado de los inversores privados para construir una línea deseada por el gobierno, resultado de la nacionalización de una empresa privada en dificultades, etc. La empresa pública, sin embargo, puede adquirir características especiales: el estado le encomienda funciones de contralor de las empresas privadas, el ferrocarril público es el primer paso

para la toma de control de otras compañías privadas. Si es así el sistema puede acercarse a uno de tipo mixto o estar en proceso de transición.

No hay ejemplos de sistemas ferroviarios en manos de una empresa estatal desde su inicio. Todos ellos han sido, como anticipamos, producto de la compra posterior de empresas privadas iniciales a la que se sumaron líneas estatales construidas ellas sí por el gobierno. Las razones de la nacionalización son diversas. Podemos distinguir las en ideológicas, por un lado, y por conveniencia, por otro lado. En este segundo grupo a su vez se dan casos de conveniencia económica y casos de conveniencia política. A principios del siglo XX defendían la nacionalización por razones ideológicas los socialistas y los liberales progresistas. Fue el caso de Holanda donde, ante la falta de mayoría en el Parlamento, se llegó a una transacción, nacionalizándose el dominio y manteniéndose la explotación por empresas privadas. La nacionalización en estos casos es parte del proceso de la socialización de los medios de producción y de cambio o de defender la idea de que los servicios públicos deben sustraerse de las empresas privadas. En los casos de conveniencia los argumentos cambian según las circunstancias. Puede tratarse de razones de tipo militar o estratégico o puede resultar de presiones sectoriales: organizaciones sindicales que creen obtener mejores condiciones de trabajo en los ferrocarriles estatales o grupos empresarios que esperan lograr una reducción en las tarifas. Todas estas razones pueden reducirse al rubro "conveniencia política". En cambio, la nacionalización puede tener origen en el hecho de que las empresas privadas que iniciaron la construcción y explotación del sistema ferroviario han fracasado y el estado toma como tarea propia la de continuarlas. Muchas veces los dos tipos de consecuencia se encuentran mezclados. En el caso de Bélgica coexistieron desde un comienzo empresas públicas y privadas. La competencia arruinó a estas últimas y el gobierno belga las adquirió ante el temor de que cayeran en manos de inversores alemanes. En Prusia el estado adquirió algunas líneas y construyó otras por razones militares. Más adelante adquirió las compañías privadas restantes. Bajo la conducción de Bismarck los ferrocarriles se convirtieron en pieza de la política económica proteccionista. En Japón la nacionalización de 1906 obedeció, en parte, a razones militares. Frente a estos casos resultan claros ejemplos de

nacionalización por razones económicas los casos de Australia, India y Sud África. Aunque en estos estados pueden encontrarse diferencias por regiones lo cierto es que el estado se convirtió en empresario ferroviario para suplantar a empresas privadas económicamente inviables (4).

También cabe aclarar que en los sistemas ferroviarios de empresas estatales pueden existir empresas privadas. En general su existencia no impide la tipificación que hemos hecho, por ser ellas claramente secundarias. Sin embargo, podría considerarse que en algunos estados existieron, durante el período en estudio, sistemas mixtos.

Conviene aclarar que, a fin de considerar pública o privada una empresa debe tenerse en cuenta que la acumulación de grandes capitales, como fue necesario en la construcción de ferrocarriles, puede producir una separación entre la propiedad en sentido jurídico y la propiedad en sentido sociológico (5). La primera se refiere al titular del derecho de dominio. En muchos casos el capital puede estar representado por títulos. En consecuencia los propietarios de los títulos, que son los propietarios del capital, tiene la propiedad en sentido jurídico de la empresa. Sin embargo, es improbable que ese derecho les otorgue facultades que vayan más allá a obtener la percepción de un dividendo o interés. El control de la empresa, la facultad de tomar decisiones, de establecer los objetivos, de decidir en definitiva qué hacer o no hacer, corresponde a un grupo diferente de personas, que son los directores o administradores. En general se entiende que las empresas son privadas si los títulos pertenecen a individuos o personas jurídicas de derecho privado y son estatales si la propiedad jurídica de ellos, o lo que represente el capital, pertenece al estado (nacional, provincial o municipal). Puede haber casos dudosos, como cuando el capital está repartido entre el estado y los particulares. En estos casos la calificación se definirá en base al origen de las personas que tienen la propiedad en sentido sociológico. En otros casos el capital pertenece a un sector, normalmente al público, y la explotación al otro, normalmente el privado. En este caso el derecho a explotar, cualquiera sea el título que lo justifica, define el carácter de la empresa.

Los cuadros siguientes resumen lo dicho en éste capítulo:

OPCIONES EN MATERIA DE POLÍTICAS PUBLICAS FERROVIARIAS			
1.	Sistema ferroviario en manos de empresas privadas		
1.1	Controladas directamente por el Estado (ej: Francia)		
1.2	Controladas por la competencia recíproca		
1.2.1	Con incentivos estatales	(ej: Estados Unidos)	
1.2.2	Sin incentivos estatales	(ej: Gran Bretaña)	
2.	Sistema ferroviario en manos de empresas estatales		
2.1	Desde el origen		
2.2	Por compra o control de empresas privadas		
2.2.1	Por razones económicas	(ej: Australia, India)	
2.2.2	Por razones políticas	(ej: Bélgica, Japón, Prusia)	

EXTENSION DE REDES ESTATALES y PRIVADAS EN 1907 (en millas) (6)

ESTADO	FC ESTATALES	FC PRIVADOS
Gran Bretaña	-----	23.063
Francia	1.868	27.133
Prusia	21.130	1.197
Bélgica	2.514	330
Holanda	1.107	992
Rusia	24.942	12.657
Suecia	2.605	5.095
España	-----	8.961
Italia	8.216	1.956
Estados Unidos	-----	218.101
Argentina	1.721	11.047
Brasil	4.294	6.299
Uruguay	-----	1.210
Japón	4.572	442
Canadá	1.877	18.702
Australia	13.734	1.024
India	25.990	3.989
Sud África	5.409	453
Otros	41.265	45.897
Totales	161.244	388.548

II. Comparación entre empresas estatales y privadas

Recordábamos antes que las empresas estatales fueron, en su mayoría, empresas privadas nacionalizadas. La toma de control por el Estado se dio en todos los casos en que los particulares se enfrentaban con serios inconvenientes para continuar con la explotación, por problemas de la propia empresa o por cuestiones ajenas a ella. Esto tuvo como consecuencia que muchas empresas ferroviarias del Estado comenzaran su vida en una situación de crisis. Además, cabe tener en cuenta que los grupos sectoriales que presionaban sobre el gobierno para que tomara el control de los ferrocarriles tenían intereses subjetivos contrarios a las empresas. Eran los sindicatos de trabajadores que reclamaban mayores salarios o mejores condiciones de trabajo; o eran las cámaras de los cargadores que pugnaban por una rebaja de los fletes. En la medida que se pensase que las empresas ferroviarias daban enormes ganancias (y ello sólo ocurrió en determinados momentos y lugares) la satisfacción de los intereses sectoriales no necesariamente iba a perjudicar la continuidad de la empresa. Pero como en general, la creencia era injustificada, las empresas estatales fueron en muchos casos empresas débiles, afectadas de déficit crónicos de explotación y de desinversión. Sólo en caso de la existencia de una fuerte burocracia técnica que obtenía apoyo de la clase política, la empresa ferroviaria estatal podía atender a sus propios intereses de conservación y progreso. Esas burocracias no existieron en todos lados y la clase política sólo mantenía el apoyo a una estrategia de largo plazo si la situación económica se lo permitía. De allí que surgiera en muchos casos la discusión acerca de la posibilidad de equiparar a las empresas públicas con las privadas y se conformara toda una corriente que sostenía que las empresas estatales no tenían como objetivo aumentar los ingresos y reducir los gastos.

En principio una empresa resulta de la afectación de un patrimonio a determinada actividad. Surge así una unidad de propiedad que tiene fines específicos: prestar un servicio, comerciar, producir bienes primarios o industriales. Se supone que la realización de la actividad se hace de manera racional, es decir buscando los medios más eficaces para alcanzar los fines

establecidos. La empresa tiene así sus propios intereses que son subsistir y, en lo posible, crecer, es decir conservar el patrimonio afectado y la organización y, en todo caso, aumentar ese patrimonio. Las empresas del Estado realizan el mismo tipo de actividades que las empresas privadas, con la diferencia que el patrimonio afectado es estatal y la organización ha sido dispuesta por el gobierno. Las empresas de ferrocarriles prestan un servicio público y por esa razón están sujetas a una regulación especial que permite el control por el Estado, ya sean privadas o estatales sin distinción. “Toda actividad de la administración pública, o de los particulares o administrados, que tiende a satisfacer necesidades o intereses de carácter general cuya índole o gravitación, en el supuesto de actividades de los particulares o administrados, requiere el control de la autoridad estatal” (7). De allí que las tarifas sean legales, fijadas o aprobadas por la autoridad, en razón del interés público. Cuando existen empresas estatales de servicios públicos, como las de transporte ferroviario, el Estado acumula dos funciones, la de control y la de empresario. Es posible que en estos casos se produzca una confusión y el Estado mezcle o abandone su función de control, en razón de su papel de empresario. También es posible que en una futura privatización el Estado no sea capaz de reconstruir los órganos de control, que desaparecieron indebidamente al asumir el papel de empresario. Lo aquí señalado constituye un nuevo factor de debilidad de las empresas estatales. Su descontrol lleva a una disminución de la calidad del servicio lo que sumado a una falta de visión empresaria de defensa de los intereses propios termina creando una situación de decadencia generalizada (8).

En definitiva, lo cierto es que a pesar de que la historia de las empresas privadas y de las públicas ha tomado muchas veces caminos diferentes, ambas pueden ser juzgadas bajo las mismas pautas de eficiencia. A fin de establecerlas habría que hacer una distinción inicial, entre lo que podríamos llamar “eficiencia en la inversión” y “eficiencia en la explotación”. Respecto de la primera cabe hacer notar que la construcción de ferrocarriles requiere una enorme inversión inicial y que una vez realizada no es posible modificar las características principales de la línea sin perder la mayor parte del capital. En consecuencia, la eficiencia en la inversión requiere una previa planificación

siendo el gobierno el encargado de la misma. Por supuesto que en la historia del ferrocarril los casos han sido tan variados que esa actividad estatal estuvo condicionada de diferentes maneras. Al comenzar la era del ferrocarril una cosa fue su construcción en territorios poblados, con demanda de transporte y con un sistema de transporte anterior, por carretera o por canales, que debía hacerse más eficiente (menor costo, más velocidad, más capacidad), y otra, prácticamente opuesta, el tendido de líneas en zonas despobladas y no económicamente desarrolladas. Pero en ambos supuestos lo cierto es que podían fijarse objetivos y estudiar la manera de alcanzarlos con la menor inversión posible. Una falta de planificación lleva a la comisión de errores, comunes en la historia ferroviaria: Líneas tendidas en territorios sin posibilidad de desarrollo alguno; exceso de líneas ferroviarias en ciertas zonas y ausencia en otras; líneas excesivamente extensas; diversidad de trochas que lleva más adelante a la sobreinversión al intentar construir redes en las distintas versiones que cubren las mismas zonas, etc. Más allá de la planificación, la eficiencia en la inversión puede resentirse por actos u omisiones de una empresa en particular: puede haber un mal cálculo presupuestario que lleva a dejar el proyecto trunco; puede haber un error de cálculo en el financiamiento que produce un agotamiento del capital disponible antes de que finalice la instalación. También se resiente la eficiencia en la inversión por errores técnicos, que obligan a gastar dos veces en lo mismo o a dejar tendidos de difícil explotación. A veces los errores se combinan. Por ejemplo, un escaso presupuesto lleva a la construcción de una línea de tal forma que su explotación la vuelve antieconómica. La eficiencia en la explotación, como en cualquier empresa comercial, resulta de lograr los mayores ingresos posibles con los menores gastos, es decir un bajo coeficiente de explotación. Sin embargo, cabe hacer algunas observaciones generales. El capital invertido siempre es muy elevado por lo que no sólo importa la relación ingreso menos gastos sino también el volumen de los ingresos para que el rendimiento, si existe, represente un porcentaje razonable del capital. Por otro lado, los costos fijos siempre son altos, en mantenimiento, en combustible y sobre todo, en salarios. De allí que una empresa ferroviaria para poder continuar necesite asegurarse un volumen de tráfico alto, que le permita subsistir aun en casos de su disminución, por cuestiones climáticas o de recesión económica. La única

manera de asegurarse el volumen de tráfico es poseer una vasta zona exclusiva. La competencia en materia de explotaciones ferroviarias resulta, a corto o a mediano plazo, ruinosa. De allí que los errores en la inversión, como la falta de planificación, se trasladan a la vida de la empresa de tal forma que la misma no pueda tener posibilidades de una explotación exitosa. Esto último lleva a plantear una última cuestión respecto de la eficiencia. Las políticas públicas de un Estado, no necesariamente de transporte sino de relaciones exteriores, de defensa o de promoción social llevaron muchas veces a planear la construcción de vías férreas sabiendo de antemano que en ellas no se lograría fácilmente el volumen de tráfico necesario para asegurar superávits o para brindar al capital una adecuada remuneración. Esto ha afectado especialmente a los ferrocarriles estatales. Muchas de las líneas de propiedad pública fueron de empresas privadas que no lograron instalar un negocio en la explotación comercial, aunque en estos casos se trató más de un error en la inversión que de un propósito claro de construir ferrocarriles que salían deficitarios desde el inicio. De cualquier manera al pasar las empresas al control del Estado se sabía ya de la imposibilidad o dificultad de mantener los gastos por debajo de los ingresos. Las líneas construidas por los respectivos Estados fueron sí, en su mayor parte, concebidas como líneas que respondían a un objetivo diferente al comercial. Aun así, es posible y necesario mantener criterios de eficiencia. Debería, en todos, haberse determinado la cuantía del déficit inevitable, convirtiéndolo en un subsidio estatal, justificado por el fin que se quería lograr (relaciones exteriores, de defensa, social). Más allá de él la empresa debería haber mantenido una política de control de gastos y de elevación de ingresos. En algunos casos el Estado ha pretendido instalar ferrocarriles en zonas marginales dando privilegios a empresas privadas (como subsidios o exenciones impositivas) para que éstos los construyan a su costa y los exploten. Este mecanismo, si el privilegio es adecuado, es una manera de cubrir las deficiencias insolubles del mercado de transporte (por marginalidad, por imposibilidades climáticas, etc.) sin afectar la eficiencia en la inversión ni en la explotación.

Si volcamos lo precedentemente discutido a las opciones que presentamos en el apartado anterior podemos sacar algunas conclusiones. La

opción de empresas privadas controladas directamente por el Estado (la que denominamos 1.1 en el cuadro) tiende a mostrar mayor eficacia en la inversión que la de empresas privadas controladas por la competencia recíproca (1.2). Entre las dos posibilidades de esta última (con o sin incentivos estatales) la primera (1.2.1) permite cierta planificación estatal y fue la única viable en países de nuevo asentamiento cuando se quiso usar la construcción del ferrocarril como motor del progreso. Sin embargo, también, es la que puede llevar a los peores casos de ineficiencia cuando una mala política estatal lleva a inversores privados a volcar capitales en construcciones innecesarias o de líneas absolutamente inviables. Sin embargo, el hecho de permitir, y a veces fomentar, la competencia entre empresas de transporte ferroviario significa, siempre, un derroche de recursos, normalmente escasos, que termina afectando la marcha de la economía en su conjunto, creando desprestigio del Estado en cuestión como receptor de inversiones u obligando a éste, en algún momento, a cumplir la función de rescate.

El sistema ferroviario en manos de empresas estatales no es, a priori, ni necesariamente eficiente ni necesariamente ineficiente. En cuanto a la inversión la misma puede verse afectada por el origen de la línea (cuando el Estado toma a su cargo líneas de empresas privadas fracasadas). Pudo haber sido el propio gobierno el que mediante una equivocada política de incentivos indujo a inversores a financiar una línea que terminó siendo improductiva. La función de rescate la convierte, tarde o temprano en una línea estatal. También como mencionamos antes, objetivos de políticas públicas diferentes al transporte pueden llevar al Estado a construir líneas en zonas sin tráfico o con escaso tráfico. Aun así, en todos estos casos puede haber un juicio de eficiencia, en base a usar la menor cantidad de fondos públicos para lograr el fin propuesto. La eficiencia en la explotación de los ferrocarriles estatales puede estar afectada por tratarse de líneas, en muchos casos, con escaso tráfico, aunque en estos casos, como ya señalamos, deberían mantenerse los mismos criterios de eficiencia que en líneas comerciales cubriendo el déficit necesario con un subsidio. Lo cierto es que un ferrocarril estatal permanentemente mal administrado sólo puede subsistir en sistemas políticos no competitivos, donde no hay alternancia, o en países con fuertes presiones

ideológicas para mantener la situación. En los demás casos los ferrocarriles estatales que no han logrado mantener razonables criterios de eficiencia terminaron siendo desmantelados o privatizados, si esto es posible, lo mismo que los ferrocarriles privados ineficientes, que terminaron pasando al Estado o desmantelados (muchas veces en forma sucesiva).

III. Las diferentes etapas de la historia ferroviaria argentina.

A fin de describir en forma rápida la política pública ferroviaria seguida en la Argentina dividiremos su historia, hasta la nacionalización, en tres etapas: de 1857 a 1886, de 1887 a 1916 y de 1917 a 1946 (9).

Empresas públicas y privadas. Políticas nacional y provinciales. 1857 – 1886

En la Argentina la construcción de ferrocarriles comenzó sin ningún debate previo acerca de las opciones que hemos tratado de resumir en las páginas anteriores. Había un único fin al respecto, manifestado en forma explícita, que era lograr la instalación de líneas férreas de la forma más acelerada posible. No se discutió, ni importaba mayormente, dentro de las ideas dominantes, si los capitales para ello provendrían de fondos públicos o de particulares. La norma a seguir, volcada incluso al texto constitucional, creaba un deber al Estado, tanto el nacional como los diversos provinciales, de tender líneas férreas como instrumento esencial dentro del proyecto de transformación socio-económico expresamente asumido (10). Cabe tener en cuenta que para entonces la mayor parte de los emprendimientos ferroviarios en el mundo había partido de la inversión privada y que en los países de nuevo asentamiento el Estado concurría en apoyo del capital privado con subsidios y otros beneficios. Este pareció ser el camino a seguir en nuestro país. Los primeros proyectos ferroviarios (el Ferrocarril Oeste en la Provincia de Buenos Aires y lo que después sería el Ferrocarril Central Argentino en la Confederación) se concibieron de esa forma. Al cabo de un tiempo, la imposibilidad de levantar capital privado en el país llevó a que se volcaran

fondo públicos (en el mismo Ferrocarril Oeste y en las prolongaciones del Central Argentino), para lo cual los respectivos gobiernos usaron del crédito que se abría, local cuando se trataba de inversiones moderadas y externo cuando se trataba de sumas mayores. Se estableció así lo que podríamos llamar una política pragmática en lo que se refiere al carácter privado o público de las empresas ferroviarias. Se aceptaba sí, dentro del mismo pragmatismo, y también sin mayor debate, que las empresas podían pasar del Estado a los particulares, si había interés en éstos, o de los particulares al Estado, si para aquellos no era atractivo. Además, todo dentro de cierto desorden e improvisación, se aceptaba la colaboración entre ambos ámbitos, en especial que fondos públicos se destinaran a formar parte del capital de empresas privadas (como los primeros años del Ferrocarril Oeste con los aportes del gobierno provincial o el capital inicial del Ferrocarril Central Argentino, con la compra de acciones por parte del gobierno nacional y también del de la provincia de Buenos Aires) (11).

La urgencia por construir ferrocarriles, probablemente, fue la causa que determinó una de las características de la política ferroviaria argentina, de ahí en más: la falta de planificación. En ningún momento los gobiernos nacional o provinciales que emprendieron la construcción de ferrocarriles, por sí o por concesionario, meditaron acerca de un plan general, diseñado en forma racional, al cual sujetar las sucesivas iniciativas, tanto del sector público como del privado. Es cierto que la exigua población radicada, la escasa actividad económica, sumada a la existencia de un proyecto de transformación en marcha, el mismo desconocimiento de la potencialidad de los distintos territorios para su incorporación a la producción, hacían que fuera tarea harto difícil una planificación de la futura red ferroviaria y que, en principio, se atendiera a tendidos que vinculaban el interior con algún puerto, como única alternativa de líneas que podían contar con algún tráfico en un futuro más o menos próximo. Pero aún así todo esto no justifica la ausencia total de planificación, al menos de planes que podían ir reformulándose a medida que el proyecto de transformación se cumplía.

Otra característica de la política ferroviaria para este primer período fue

su descentralización. Existió una política ferroviaria nacional que coexistió con políticas ferroviarias provinciales. Aún más, la provincia de Buenos Aires tomó la delantera frente a la incipiente y por entonces insegura Nación. Cada una de las políticas fue autónoma, decidiendo cada gobierno sobre qué líneas construir, a qué capitales recurrir, cómo incentivar al capital privado, cómo controlar a las distintas empresas. En ese sentido todas las observaciones que se hagan a la política ferroviaria argentina en este período deberían multiplicarse y diferenciarse en razón de lo hecho por cada gobierno provincial y por el gobierno nacional. En consonancia con lo señalado en el párrafo precedente cabe mencionar que la falta de un plan general se tradujo en la ausencia de acuerdos entre las esferas federal y provinciales y de toda coordinación de sus diferentes actividades, sin olvidar que sí hubo colaboración en algunas empresas en particular.

La falta de plan general y de coordinación entre Nación y provincias afectó tres de las funciones del estado en materia ferroviaria: la de concesión, la de promoción y la de empresario. En ese sentido pueden encontrarse errores en el ejercicio de las tres, aunque esos errores en ésta etapa inicial no tuvieron mayores efectos dado el enorme territorio vacío en el cual se tendían las líneas. Pero sí dejarían las bases para que en los períodos subsiguientes se agravara aun más los efectos de una política equivocada. El principal error debido a la falta de planificación y coordinación fue la diversidad de trochas. Se construyeron líneas en tres diferentes: ancha 1,676 m., media de 1,435 m. y angosta de 1m. No hubo ninguna justificación técnica al respecto y demostró una total improvisación en quienes tenían a su cargo la toma de decisiones. La falta de coordinación fue responsable que las concesiones nacionales pretendieran alcanzar los puertos, en especial el de Buenos Aires, con prescindencia de las líneas autorizadas por las autoridades provinciales, como el caso del Ferrocarril Buenos Aires al Pacífico en relación al Ferrocarril Oeste. En materia de promoción no se establecieron pautas generales en el otorgamiento de exenciones y garantías y no se distinguió entre diferentes zonas del país al respecto. Nuevamente aquí cabe señalar que ello no tuvo mayores efectos nocivos en esta primera etapa, por las características

generales de falta de desarrollo, salvo quizá en el caso del Ferrocarril Argentino del Este que terminó siendo una línea parasitaria.

Pero además hubo deficiencias en la función de control que el estado debía realizar de los ferrocarriles por tratarse de un servicio público. Los órganos encargados de ella se fueron organizando sobre la marcha, llevó mucho tiempo contar con personas idóneas para cumplirla, muchas veces se encomendó su tarea a los funcionarios encargados de ejercer las que derivaban de la de estado empresario, dejando obviamente sin control a las empresas del estado y, en general, se vinculó la función de control no a una necesidad de servicio público sino a cuestiones que tenían que ver con obligaciones dinerarias que asumía el estado, como las garantías (12).

La diversidad de política federal y provinciales que antes recordamos nos permite hacer alguna comparación entre ellas. Dentro de esta comparación incluiremos algunas ideas sobre el estado empresario en este primer período. La política ferroviaria de la provincia de Buenos Aires fue la más exenta de errores. Sin haber hecho explícita la idea de un plan lo cierto es que sus concesiones fueron dadas tratando de instalar empresas en zonas amplias y exclusivas y los nombres de los ferrocarriles parecían indicar que las zonas serían tres: el Sud, el Oeste y el Norte. El gobierno provincial se preocupó por asegurar la unidad de trocha y una ley así lo dispuso, en base a la trocha ancha usada, esto sin mayores razones, por la primer línea construida. Como estado empresario el gobierno de la provincia de Buenos Aires dio nacimiento a una empresa estatal que se caracterizó por su eficiencia. La función de control, aunque confundida con la anterior la ejerció con bastante seriedad y hasta ayudó a veces en ella al gobierno nacional. Éste por su parte cometió todos los errores antes señalados. Concedió líneas con tres trochas diferentes, superpuso algunas de ellas, dio garantías excesivas en un caso, tuvo enormes dificultades para crear organismos de control y por último, cuando eligió actuar como empresario tomó un rumbo incierto, por lo menos hasta 1876 cuando organizó el Departamento de Ingenieros Civiles con funcionarios traídos de la provincia. Las otras dos provincias que incursionaron en el campo ferroviario no lo hicieron mucho mejor. Quizá en la concepción del Ferrocarril Central

Entrerriano hubo cierta idea de concebir al territorio provincial como un todo articulado en el futuro por líneas férreas (13).

Privatización y centralización. Definición de una nueva política ferroviaria. 1887 - 1916.

La política ferroviaria comenzó a cambiar a fines de la década de 1880. Con la presidencia de Juárez Celman se puso en marcha un proceso de venta de los ferrocarriles estatales pertenecientes a la Nación. La misma conducta se siguió poco después por los gobiernos provinciales que tenían redes de su propiedad: Santa Fe, Buenos Aires y Entre Ríos. La principal razón del cambio de política fue la toma de conciencia o la evidencia puesta de manifiesto por el mercado que los distintos gobiernos se habían excedido en el endeudamiento, además de existir, por lo menos hasta 1889, una predisposición del capital privado para reemplazar al público (14). Hasta entonces, tomando como base de la distinción la extensión de las redes ferroviarias, el 50,5% de los ferrocarriles pertenecía a empresas privadas y el 49,5% a empresas del estado. Para 1891 las empresas privadas, teniendo en cuenta la explotación, controlaban casi el 100%. Para 1896, al tomar el control el estado nacional de empresas particulares inviables, la distribución llegó a ser 88% privado y 12% estatal.

La otra novedad fue la centralización de la política ferroviaria, consecuencia del proceso de centralización política comenzado en 1880. La ley general de ferrocarriles de 1891 fue claramente centralizadora y todas las empresas ferroviarias que se encontraban en jurisdicción local fueron pasando al control del gobierno nacional. En 1886, nuevamente tomando como base la extensión, el 59% de los ferrocarriles eran de jurisdicción nacional y el 41% provincial. Para 1896 esos porcentajes variaron al 81% y al 19% y como dijimos recién este último porcentaje siguió disminuyendo hasta llegar a cero.

La crisis de 1890 produjo grave trastornos en la actividad ferroviaria. Una vez pasados los peores efectos de la misma e iniciada la recuperación de

la actividad económica se fue delineando una nueva política ferroviaria del gobierno nacional, ahora la única política de ese tipo en todo el territorio del país. La misma puede ser resumida de la siguiente forma para 1896. El estado siguió promoviendo la construcción de nuevas líneas pero redujo los incentivos. Desaparecieron las garantías de beneficio mínimo. Intentó reducir la exención impositiva general, aunque no decidió cómo. El tema quedó pendiente hasta 1907. Otorgó subsidios sólo para líneas en las que tenía especial interés: alcanzar fronteras o por razones de defensa. Sin embargo, no resolvió el problema de la falta de planificación y las concesiones siguieron otorgándose en base a pedidos individuales. El papel del Estado como empresario se redujo a una función de subsidiariedad, a explotar líneas en zonas que no generaban tráfico suficiente para atraer capitales privados. Sin embargo, tomó a su cargo otras que hacían competencia a empresas privadas ejerciendo la función de rescate y producto de errores del pasado. No definió adecuadamente su acción como agente de control del servicio público, aunque al igual que en los impuestos hubo intentos de avanzar en el tema. En especial no quedó clara su facultad de intervenir en las tarifas. Esta situación se aclaró recién en 1907 (15). Lo aquí resumido muestra una falta de definición en materia de política ferroviaria. Esa indefinición se daba en la opción básica de si la actividad de las empresas privadas ferroviarias quedaba sujeta a la potestad del estado, es decir quién decidía qué líneas se construían, qué tipo de servicio se prestaba y qué tarifas se cobraban. O si esa actividad y esas decisiones quedaban libradas a la competencia. Las empresas establecidas por sí mismas debían cuidar su accionar (sólo construir líneas en zonas de alta densidad de tráfico, prestar un buen servicio, no cobrar tarifas elevadas) porque podían sufrir competencia de parte de otras empresas. Es decir, el gobierno nacional no había resuelto si tomar el camino que nosotros denominamos opción "a 1" o el camino señalado como opción "a 2". Sí había rechazado el camino "b" (16).

En 1907, con la sanción de la llamada "Ley Mitre" la política ferroviaria pareció definirse por la opción "a.1". Se estableció un impuesto a los ingresos netos de las empresas ferroviarias a cambio de una exención de los demás. Se estableció la facultad del estado de controlar los capitales invertidos y de participar en la fijación de las tarifas. Mientras tanto había organizado sus

dependencias administrativas desde las cuales controlar la actividad de las empresas. La misma ley dispuso que las concesiones presentes y futuras se sujetaran todas a las mismas cláusulas, lo que redujo la posibilidad de que se concedieran líneas en competencia (17). En 1909 pareció que el gobierno nacional también pretendía definir mejor el carácter de las explotaciones ferroviarias a su cargo. Por un lado, vendió un ramal que le quedaba en una zona que proporcionaba abundante tráfico y, por otro, sentó las bases de una empresa autónoma para asumir la tarea con las líneas que conservaba y que mantenían el carácter de líneas en zonas no atractivas a las empresas privadas. Al mismo tiempo anunció continuar con la extensión de las mismas (18). Quedó pendiente quizás como único tema importante la elaboración de un plan general de construcciones ferroviarias.

Al final del período la política ferroviaria nacional había alcanzado la mayor definición de toda su trayectoria. La Argentina había optado por una actividad ferroviaria en manos de empresas privadas, a la que se sumaba una empresa estatal en zonas no atractivas para aquéllas. Comenzaba a definir, por otra parte, sobre toda esa actividad un control más claro en base al poder estatal.

Acuerdo tácito, crisis y función de rescate. 1917 – 1946.

El año 1916 fue elegido como final del período anterior por diferentes razones. Asumió ese año la presidencia Hipólito Yrigoyen elegido por el mayor partido de oposición al régimen anterior. Aunque ni el partido ni el candidato había expresado cuál sería su programa de gobierno, la alternancia en el gobierno, que era una novedad para el sistema político argentino, abría expectativas de que el país siguiera nuevos rumbos, incluyendo en ello la política ferroviaria. Además, si observamos al sistema económico mundial no cabe duda que la Gran Guerra fue un momento de profunda transformación. La libre circulación de capitales se resintió, el libre comercio encontró cada vez mayores dificultades y Europa, y en especial Gran Bretaña, dejaron de ser los principales exportadores de capitales y de liderar la economía global. La

afluencia de capitales británicos y de otros países como Francia a la Argentina, había perdido ritmo a partir de las crisis de preguerra en 1912. Mientras duró el conflicto bélico las inversiones cesaron, pero al terminar se reiniciaron dificultosamente y nunca en la forma anterior. Por último, el sistema ferroviario había cubierto toda la zona que brindaba posibilidades para una explotación agrícola y para una ganadera de cierta intensidad. Sólo quedaban territorios que no tenían mayores aptitudes para ella y no generaban el tráfico necesario para atraer a los capitales privados.

Las expectativas de cambio de política, sin embargo, no se cumplieron. Los sucesivos gobiernos radicales mantuvieron aquella que se había establecido con anterioridad y precisado hacia el final del período anterior, es decir la opción que designamos como a.1, con las limitaciones indicadas (19).

Al respecto cabe señalar que puede decirse que entre el gobierno y las empresas privadas se celebró un acuerdo tácito que consistía en que éstas últimas seguirían invirtiendo, ahora en mejoras de sus líneas, sobre todo para atender el creciente tráfico de pasajeros suburbano, a cambio del compromiso de las autoridades de mantener la rentabilidad del capital destinado a la actividad, dentro de los parámetros que la Ley Mitre había indicado. De esa forma durante la década de 1920 los ferrocarriles disfrutaron en el país de un buen momento, cuando en Europa y Estados Unidos su negocio había comenzado a resentirse por la competencia automotor.

Si alguna novedad puede encontrarse en el período es el crecimiento de los Ferrocarriles del Estado. La empresa reorganizada a partir de 1909 continuó extendiendo sus redes (20). En este sentido, el defecto permanente de la política ferroviaria argentina, la falta de planificación, tuvo como consecuencia que en ese crecimiento se reprodujeran errores que ya había experimentado el país en épocas anteriores, al promediar el período anterior y cuando el crecimiento de la red de empresas privadas alcanzó su mayor ritmo. Sobre todo en la década de 1900 a 1910 diversos proyectos concretados llevaron a disponer capital para construir líneas racionalmente innecesarias, si se miraba a la red nacional como un todo, algo que nadie hacía. Muchos de

estos proyectos estaban vinculados a la peor consecuencia de la falta de planificación: la diversidad de trochas. La red de trocha angosta del Ferrocarril Central Córdoba construyó su extensión a Buenos Aires. Inversores franceses dieron lugar a otra línea de trocha angosta en Buenos Aires y Rosario, la Compañía General de Ferrocarriles. La provincia de Buenos Aires, durante el predominio de Marcelino Ugarte, había instalado también ferrocarriles de trocha angosta, el Midland de capitales privado y el Provincial de capitales públicos, introduciéndose entre las líneas de trocha ancha para hacerles competencia. Estos y otros errores se produjeron ahora en ciertos tramos de los Ferrocarriles del Estado, como la extensión de San Cristóbal a Santa Fe y los esfuerzos realizados, pero no concretados, de darle a esa empresa un acceso propio a Buenos Aires.

La crisis de 1930 repercutió gravemente en la actividad ferroviaria, como en todo lo demás. Las empresas se vieron afectadas por la caída del tráfico y por el control de cambios. Las empresas privadas comenzaron a presionar al gobierno para obtener medidas en su favor, en especial una tasa de cambio preferencial, lo que no lograron. Pronto un nuevo obstáculo se presentó en su camino: la competencia automotor. El gobierno agravó la situación con un plan de construcción de carreteras. Pronto nuevos intereses y grupos de presión, favorables al automotor, quedaron instalados en el país y las gestiones de las empresas ferroviarias para obtener medidas de protección frente a la competencia no tuvieron resultado alguno. Al promediar la década de 1930 la mayor parte de los directivos de las empresas privadas llegaron al convencimiento de que la única solución era que el estado ejerciera la función de rescate y comprara los activos de las mismas. Ello tardaría diez años en concretarse, poniendo fin a este período y dando lugar a una nueva política ferroviaria : la explotación exclusiva por el estado.

IV. Conclusión

Esta rápida revisión de la historia argentina entre 1857 y 1946 tratando de reconstruir las características generales de sus políticas públicas ferroviarias

muestra aspectos que no suelen ser tratados por la historiografía especializada. En especial choca con las características de los trabajos que comenzaron a difundirse en la década de 1930 y que se convirtieron en una especie de historiografía oficial por muchos años formando una opinión generalizada. Para esa historiografía un único hecho cobraba especial importancia eclipsando a todo lo demás : la nacionalidad del capital invertido en ferrocarriles. Con ese punto de partida la política ferroviaria de los sucesivos gobiernos era descripta como una misma política continua desde el comienzo en la mitad del siglo XIX hasta la mitad del siglo XX : una política destinada siempre a satisfacer los intereses del capital extranjero que eran intereses contrarios a los nacionales. Sólo había habido tímidos intentos de contrarrestarla, siempre rápidamente sofocados por los representantes del capital foráneo. Esa persistente política había tenido consecuencias, en especial en el diseño de la red ferroviaria que había quedado configurada para beneficiar la salida al exterior de las materias primas producidas por la actividad agropecuaria y la entrada de productos industriales, fundamentalmente británicos. Al mismo tiempo, ese diseño y las tarifas sin control alguno ahogaban cualquier iniciativa económica local que desafiara a los intereses predominantes. También esta historiografía había convertido en firme creencia la de que la actividad ferroviaria generaba ganancias fabulosas que habían multiplicado varias veces las mezquinas inversiones iniciales del capital extranjero, que siempre se las había ingeniado para apoderarse del ahorro local y convertirlo en capital propio. Por último, la historiografía, mezclada con análisis de la realidad, negaba que los ferrocarriles enfrentaran una crisis permanente a partir de 1930. Negaba que hubiera sido afectado por la competencia del transporte automotor. No aceptaba que la actividad tuviera enormes costos fijos que se volvían gravosos cuando decaía la demanda de transporte. No aceptaba que se hubiera invertido un enorme capital en la instalación de los ferrocarriles. Negaba la necesidad de tener que recurrir a insumos externos y que en todo caso esa necesidad había sido establecida artificialmente por las empresas privadas porque estaban vinculadas a los intereses de los exportadores de carbón galés y de la industria pesada británica. Negaban que el control de cambios le produjera un quebranto adicional.

Esta historiografía fue muy influyente, como antes señalamos, y fue un factor entre otros, que determinó las decisiones políticas que más adelante se tomaron (21). Al producirse la nacionalización de los ferrocarriles en 1947, contribuyeron a producir lo que puede denominarse un “error de diagnóstico” (22). Todo lo resumido anteriormente no ayudó en absoluto a que la nueva empresa estatal tomara las decisiones necesarias para que el país pudiera seguir contando con un sistema de transporte ferroviario eficiente.

La historiografía de origen nacionalista fue perdiendo prestigio en el campo académico, en la medida que nuevos trabajos mostraron su inconsistencia. La obra de Paul B. Goodwin (23) echó por tierra la afirmación retrospectiva de que Yrigoyen había sostenido ideas nacionalistas. Eduardo A. Zalduendo demostró la inconsistencia de las tesis que afirmaban que había sido innecesario recurrir al capital extranjero para financiar la construcción de ferrocarriles (24). Los estudios posteriores se volcaron a analizar las inversiones extranjeras con mayor detalle, como las británicas (25) o las francesas (26). Sin embargo, no se ha convertido en un tema de investigación la política ferroviaria, analizada, como un todo, que se fue dando a través de los sucesivos gobiernos argentinos desde mediados del siglo XIX. Sólo Elena Salerno, como una introducción a su investigación sobre los Ferrocarriles del Estado, señala el defecto (la historiografía sólo “se ocupa del crecimiento de la red y del comportamiento de las inversiones privadas”) (27); y a continuación hace una serie de consideraciones acerca de la necesidad de estudiar el papel del estado, en especial el estado empresario, distinguiendo las funciones de promotor regulador y empresario (28).

Este ensayo apunta, en consecuencia, a continuar esa línea, y aporta unas modestas ideas generales que deberían tenerse en cuenta, partiendo de un esquema de comparación y clasificación de diferentes opciones en materia de política ferroviaria.

NOTAS

- (1) Esta polémica es el origen de la obra de Edwin R. PRATT (1911), a quien seguimos en los párrafos que siguen (ver págs. V y VI de la misma). Pratt defiende la subsistencia de los ferrocarriles privados pero, más allá de ello, ofrece un panorama de lo que ocurre en el mundo que resulta útil a nuestros propósitos.
- (2) Edwin R. PRATT (1911), págs. 41 a 45.
- (3) En Estados Unidos el gobierno aportó subsidios en dinero y en tierras por 215 millones de acres. Canadá instrumentó subsidios en dinero, garantías, préstamos y subsidios en tierras. Hasta 1906 las erogaciones sumaban \$ 254.591.770 (dólares canadienses). El Canadian Pacific por sí sólo recibió \$ 25.000.000 y 25.000.000 de acres para hacer 700 millas. Sin embargo, como contrapartida el gobierno controló con cierta estrictez a las empresas.
- (4) Edwin R. PRATT (1911), págs. 21 a 36.
- (5) Seguimos en este punto a Ralf DAHRENDORF (1979), págs. 64 a 70.
- (6) Los datos están tomados de Edwin R. PRATT, págs. 13 a 19.
- (7) Miguel S. MARIENHOFF (1966), Tomo II, pág. 55. Ver también páginas 53 y 143. Sobre las empresas del Estado ver Miguel S. MARIENHOFF (1982), Tomo I, págs. 451 y 464.
- (8) Agustín GORDILLO (1998), Tomo 2. La defensa del usuario y del administrado, VI-4. Respecto de los ferrocarriles argentinos el autor señala que con la nacionalización desapareció la función de control del servicio público y la idea de tarifa como contraprestación. "Todo ello llevó a una desinversión progresiva y generalizada en los servicios a cargo del Estado".
- (9) Mario Justo LOPEZ (h) (1991), págs. 8 a 11. La división en etapas es algo arbitrario. Los períodos propuestos podrían criticarse, sobre todo el último por no hacer caso del cambio que representa 1930. Sin embargo, creo que desde el punto de vista de las políticas públicas las tres etapas son defendibles.
- (10) Colin M. LEWIS (1983), pág. 215. El gobierno argentino estuvo interesado en los efectos del desarrollo ferroviario sin importarle mayormente la actividad en sí misma y quién podía convertirla en negocio.
- (11) Sobre las inversiones en el Ferrocarril Oeste hasta 1862, véase Teresita GOMEZ y Jorge SCHVARZER (2000), págs. 1 a 16, y sobre el capital inicial del Central Argentino Mario Justo LOPEZ (h) (1994), pág. 48.
- (12) Teresita GOMEZ y Jorge SCHVARZER (2000), pág. 16. Los autores consideran que el haberle encomendado al Ferrocarril Oeste la función de control de otras empresas "Tiende a reducir su autonomía de gestión y a transformar sus objetivos". En realidad el principal defecto de esa política es que el propio Ferrocarril Oeste quedaba fuera del control.
- (13) La evaluación de la política ferroviaria se hace con más detalle en Mario Justo LOPEZ (h) (2000), págs. 47 a 57.
- (14) Las razones del cambio de política del gobierno nacional se discuten con amplitud en Mario Justo LOPEZ (h) (2000), págs. 92 a 95 y 136 a 144.
- (15) Una descripción más amplia de la política ferroviaria tal como quedó definida en 1896 puede verse en Mario Justo LOPEZ (h) (2000), págs. 641 a 667.
- (16) Elena SALERNO (2003), págs. 25 a 28, describe la política ferroviaria del cambio de siglo XIX al XX como un intento de regular al mercado de transporte a través de la competencia, considerando parte importante de ello los proyectos de expansión de los Ferrocarriles del Estado anunciados en 1904.
- (17) Andrés REGALSKY (2002), pág. 347, le da un sentido diferente a la aprobación de la Ley Mitre. Para él la norma beneficiaba a los grupos británicos establecidos y se debió a que, además de producirse un cambio político con la asunción de Figueroa Alcorta, para la clase terrateniente el interés había virado de buscar menores tarifas al de lograr mejorar y expandir el servicio que necesitaban para aprovechar los buenos precios internacionales de la carne. También reconoce que el gobierno a cambio de extender la exenciones aduaneras obtuvo cierto control sobre las tarifas.

- (18) Elena SALERNO (2003), pág. 50. Describe el proceso de creación de la Administración General de los Ferrocarriles del Estado de 1907 a 1909 y afirma que con ella el Estado separó claramente el ejercicio de la función de control de la función de empresario, encomendando cada una a órganos diferentes.
- (19) Paul B. GOODWIN (1974) pág. 289, refuta las opiniones corrientes sobre la política ferroviaria de las presidencias radicales. No favorecieron a los trabajadores frente a las empresas salvo cuando las necesidades electorales lo aconsejaban. No fueron nacionalistas ni estatistas y no favorecieron a los cargadores, salvo, otra vez, por razones electorales. Confiaron en el capital británico como la mejor opción para mantener un eficiente sistema de transporte. Buscaron ejercer la función de control sin afectar la propiedad de las empresas, situándose, en consecuencia, en la variante que hemos descrito con a.1.
- (20) Sobre los Ferrocarriles del Estado ver el libro de Elena SALERNO (2003), Para la autora este crecimiento significa un cambio de política (pág. 67). Sin embargo, en nuestra opinión, dentro de cierta imprecisión, que siempre fue característica de la política ferroviaria nacional, los problemas que enfrentaron los Ferrocarriles del Estado (véase pág. 121 a 124) y sus relaciones con el ministerio de Obras Públicas y la Dirección General de Ferrocarriles muestran que no se había definido qué era una empresa estatal.
- (21) Ver Mario Justo LOPEZ (h) (1998), pág. 93 a 95.
- (22) Sobre este tema ver Ezequiel GALLO (1984), pág. 53.
- (23) Paul B. GOODWIN (1974).
- (24) Eduardo A. ZALDUENDO (1975), pág. 501 a 503. Después de calificar de "error" a la tesis nacionalista el autor concluye sosteniendo que: a) el ferrocarril no podía ser reemplazado en la segunda mitad del siglo XIX por ningún otro modo de transporte terrestre; b) el ahorro nacional era escaso y prefería otras inversiones; c) sólo había capital disponible en Londres; d) el estado se apartó de la explotación ferroviaria siguiendo la tendencia de la época; e) los incentivos otorgados tenían que ver con la competencia de otros estados por los mismos capitales. Y concluye (pág. 503) : "El balance resulta positivo por la coincidencia básica de los intereses del Estado (necesidad de modernizar. . .) de los usuarios. . ., de las regiones alejadas. . ., del sector obrero. . . y de los inversores extranjeros".
- (25) Colin M. LEWIS (1983).
- (26) Andres REGALSKY (2002).
- (27) Elena SALERNO (2003), pág. 8.
- (28) Elena SALERNO (2003), págs. 9 y 16.

BIBLIOGRAFÍA

- Ralf DAHRENDORF (1979), Las clases sociales y sus conflictos en la sociedad industrial, Madrid, Rialp, 4ª ed., 1979.
- Ezequiel GALLO (1984), Reflexiones sobre la utilidad de la historia, en Fundación Bolsa de Comercio de Buenos Aires, Hacia una Argentina posible, Buenos Aires, 1984.
- Paul B. GOODWIN (1974), Los ferrocarriles británicos y la UCR. 1916 – 1930, Buenos Aires, Ed. La Bastilla, 1974.
- Teresita GÓMEZ y Jorge SCHVARZER (2000), Los primeros años del ferrocarril Oeste. De tranvía urbano a empresa de transporte, en Asociación Argentina de Historia Económica y Universidad Nacional de Tucumán, XVII Jornadas de Historia Económica, San Miguel de Tucumán, 2000.
- Agustín GORDILLO (1998), Tratado de derecho administrativo, Tomo 2, La defensa del usuario y del administrado, 3ª ed., Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 1998.
- Colin M. LEWIS (1983), British Railways in Argentina 1857 – 1914. A Case Study of Foreign Investment, London, The Athlone Press Ltd., 1983.
- Mario Justo LOPEZ (h) (1991), Historia de los ferrocarriles de la Provincia de Buenos

- Aires. 1857 – 1886, Buenos Aires, Lumière, 1991.
- Mario Justo LOPEZ (h) (1998), La evolución argentina de 1890 a 1930 ¿ Progreso o Dependencia ? Las relaciones entre el centro y la periferia a principios del siglo XX, en revista INCAP, Año 2, Nº 2, septiembre de 1998.
 - Mario Justo LOPEZ (h) (2000), Ferrocarriles, deuda y crisis. Historia de los ferrocarriles en la Argentina de 1887 a 1896, Buenos Aires, Ed. de Belgrano, 2000.
 - Miguel S. MARIENHOFF (1966) y (1982), Tratado de derecho administrativo, Tomo II y I, respectivamente, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1966 y 1982.
 - Edwin R. Pratt (1911), Railways and Nationalization, London, The Railway Gazette, 1911.
 - Andrés REGALSKY (2000), Mercados, inversores y elites. Las inversiones francesas en la Argentina. 1880-1914. Tres de febrero, Eduntref, 2002.
 - Elena SALERNO (2003), Los comienzos del Estado empresario. La Administración General de los Ferrocarriles del Estado (1910-1928), Buenos Aires, Centro de Estudios Económicos y el Desarrollo, 2003.
 - Eduardo A. ZALDUENDO (1975), Libras y Rieles, Buenos Aires, Ed. El Coloquio, 1975.