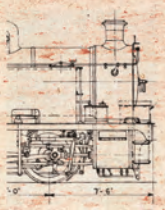
Mario Justo López, Jorge E. Waddell
y Juan Pablo Martínez

HISTORIA DEL FERROCARRIL EN ARGENTINA



Lenguaje claro
editora

ÍNDICE

Presentación, *Pedro Saccaggio* 9

Prólogo a la nueva edición 13

Siglas de las empresas ferroviarias 17

1 | La suma del capital privado y público en la construcción de las primeras líneas ferroviarias (1857-1886), *Mario Justo López* 19

2 | Un sistema ferroviario con empresas privadas extranjeras y control estatal (1887-1916), *Mario Justo López* 57

3 | Del equilibrio a la crisis de las empresas ferroviarias privadas (1917-1946), *Mario Justo López* 101

4 | De la nacionalización a los planes de modernización (1947-1976), *Jorge E. Waddell* 152

5 | El ciclo de las reformas traumáticas (1977-2006), *Juan Pablo Martínez* 201

6 | Un sistema ferroviario peor, más chico y más caro (2007-2015), *Jorge E. Waddell* 272

Mapas y cuadros 307

Bibliografía 325

Características generales de las políticas ferroviarias nacional y provinciales

La intención de los diferentes y sucesivos gobiernos en la Argentina de poner en marcha el plan de construir ferrocarriles enfrentó, como ya hemos visto, el inconveniente de la falta de capitales disponibles. Esta circunstancia no fue advertida inicialmente. Por un lado, no se tenía clara conciencia en los ámbitos gubernamentales de la dimensión de las inversiones necesarias y se partió de la base de presupuestos que, en general, pecaban por exiguos. Tampoco se tenía muy en claro si el entusiasmo por la construcción ferroviaria existía o no en quienes disponían de capital en el país. De allí que acabara siendo la experiencia la que fuera dejando en claro que la aventura ferroviaria exigía sumas ingentes de capital y que ellas no podían obtenerse localmente. En las primeras empresas, algunos compromisos iniciales demoraron el conocimiento de esta realidad. Comerciantes porteños anunciaron su disposición a invertir en el FCO. Hombres de negocios locales, en su mayoría de origen británico, apoyaron la idea del FCS y compraron algunas acciones. Otros similares más figuras políticas como Urquiza hicieron lo mismo con el FCCA. Pero en definitiva las sumas que salieron de los bolsillos de residentes argentinos fueron escasas y a poco de conocerse los primeros resultados de las empresas pioneras desaparecieron por completo. Cabe concluir que no había en la Argentina, a comienzos de la segunda mitad del siglo diecinueve, la clase de personas que comenzaba a contribuir a formar el capital de las grandes sociedades por acciones, entre las que se contaban las ferroviarias, es decir pequeños o medianos ahorristas en gran número. El escaso capital acumulado en la Argentina hasta entonces pertenecía a pocas personas, cada una de las cuales tenía la capacidad de emprender sus propios negocios y no dependía de agentes financieros para decidir el destino de su inversión. No se había introducido el hábito de buscar un rédito a través de la inversión en títulos. Y, sobre todo, para los hombres de negocios había inversiones alternativas que, por conocidas y rentables, eran mucho más atractivas que la adquisición de una acción con la promesa del cobro de un dividendo anual o

una eventual suba de valor hecha por individuos con quienes no se tenía trato personal. El capital disponible en el país se destinaba primordialmente al comercio, a las actividades agropecuarias o a la especulación en tierras, pero no a las obras públicas. Un número importante de pequeños y medianos ahorristas, que en conjunto podían formar grandes capitales, sólo se encontraba por esa época en plazas de Europa y en Estados Unidos. De todas esas plazas la principal que había incursionado en la negociación de títulos de empresas que actuaban fuera del ámbito local era Londres. Allí sí existían los ahorristas y las casas bancarias y agentes de bolsa dispuestos a entrar en el negocio de la compra de acciones de empresas como las que iban a construir y explotar ferrocarriles en un país nuevo como la Argentina. Y allí se orientó la búsqueda, favorecida, sobre todo en el caso de Buenos Aires, por la existencia de una comunidad local de comerciantes y hacendados británicos. Por otra parte, la posibilidad de obtener capitales en Londres para instalar ferrocarriles en la Argentina fue alentada por la existencia de capacidad ociosa en los grandes empresarios de construcción de vías férreas, que ya habían visto pasar el boom de fines de los años 1840 y 1850 e influyeron, con el ánimo de contratar las obras, en algunos indecisos agentes financieros. El capital y la tecnología disponibles fueron el correlato del deseo de los gobiernos de Buenos Aires y nacional de apresurar la demorada modernización de la sociedad argentina.

La experiencia inicial mostró, en consecuencia, a la élite política local que la política ferroviaria sólo se podía concretar atrayendo ese capital privado, distante y de dueños desconocidos. De allí la implementación de una serie de medidas de promoción que fueron copiadas de lo hecho por otros gobiernos que se encontraban en la misma situación y que eran los competidores de la Argentina en la atracción de ese capital. Los privilegios que se concedían a quienes invertían en ferrocarriles en países de nuevo asentamiento eran garantía de beneficio mínimo, exenciones impositivas y subsidios. A todos ellos recurrieron los diferentes gobiernos argentinos aunque el último instrumento se usó sólo de manera excepcional. En líneas generales, la provincia de Buenos Aires fue más reacia a conceder privilegios y discutió en todos los casos con

dureza el tema de las garantías. La Nación, como vimos, comenzó ofreciendo, obligada, un subsidio en tierras aunque más adelante se limitó a las más generalizadas garantías y a la exención impositiva dada en forma completa. A partir de 1880 la afluencia de capitales extranjeros aumentó y la necesidad de incentivarlos fue mucho menor. Las empresas establecidas, en general, sólo obtuvieron una exención impositiva para sus inversiones sucesivas en extensiones.

El mecanismo de las garantías se basaba en el compromiso que asumía el Estado, nacional o provincial, de entregar a fin de cada año las sumas necesarias para que el capital invertido alcanzara cierto rendimiento, que en los primeros tiempos se estableció en el 7 por ciento. La obligación del Estado tenía un plazo, que iba de 20 a 40 años. El empresario asumía la obligación de reembolsar lo recibido del gobierno en los años que el rendimiento superaba el porcentaje garantizado. Esto diferenciaba las garantías de los subsidios. Eran, en su concepción original, un adelanto para superar los primeros tiempos hasta que la completa instalación de la línea y el desarrollo del mercado de transporte aseguraran un rendimiento genuino. En principio, fueron el instrumento más poderoso con el que contaban las autoridades para atraer capitales. Sin embargo, su utilización planteaba algunos problemas que muchas veces fueron mal enfrentados. Dar una concesión con garantía requería del poder legislativo, antes de sancionar la respectiva ley, o del ejecutivo, antes de firmar el contrato con el concesionario, estudiar el presupuesto de las obras proyectadas para fijar un adecuado monto hasta el cual se garantizaba el rendimiento. Exigía también, de parte de las autoridades, tener en claro hasta dónde debía elevar la tasa para superar lo que podían ofrecer inversiones alternativas. Fijar el plazo de vigencia del privilegio era otra cuestión que debía enfrentarse racionalmente. Por último, garantizar un proyecto de inversión ferroviaria importaba hacer un juicio sobre posibilidades futuras de la línea proyectada, a fin de que la genuina utilidad en el futuro disipara la obligación estatal, o sobre la extrema necesidad de ella para la política gubernamental. La falta de una burocracia técnica hizo muy difícil resolver estos temas adecuadamente. Sólo en la medida en que el sistema ferroviario se iba instalando y algunas empresas estatales

consolidándose, como el FCO, el Estado estuvo en mejores condiciones de estimar presupuestos de obras, rendimientos posibles y plazo de maduración de las inversiones. Pero nunca encaró la cuestión de elaborar un plan de construcciones ferroviarias para responder acertadamente al cuarto problema. Ello llevó, en algunos casos, a la existencia de sobrecapitalización, garantías excesivas o muy largas y a fomentar proyectos inconvenientes. El último desafío para las autoridades era administrar las garantías. Ellas implicaban controlar las inversiones, los gastos y las tarifas. Para ello no contaba con funcionarios idóneos. También implicaba incluir en el presupuesto provincial o nacional las partidas para el pago de las sumas debidas, lo que normalmente no se hacía. De allí que la administración del mecanismo fuera fuente permanente de conflictos.

Como alternativa al capital privado, cuando éste se mostraba receloso de invertir en ferrocarriles en la Argentina, le quedaba a los gobiernos la posibilidad de recurrir al capital público. Una acción intermedia era la de destinar fondos públicos para la compra de acciones de empresas privadas a fin de acompañar a los inversores cuando éstos parecían ser insuficientes. Así ocurrió en los primeros años del FCO y del FCCA. Pero el camino no fue seguido más allá. De allí en más, tanto el gobierno nacional como los de las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos encararon el problema mediante la inversión directa por parte del Estado. La provincia de Buenos Aires comenzó haciéndolo con recursos locales, adelantos del banco provincial y el producto de la venta de tierras públicas, pero el ritmo de crecimiento de la línea estatal fue muy lento. La Nación proyectó construcciones ferroviarias con el producto de impuestos aduaneros, pero inmediatamente abandonó la idea por impracticable. En ambos casos, los gobiernos debieron recurrir al endeudamiento externo, al igual que los de Santa Fe y Entre Ríos al promediar la década de 1880. La plaza a la que recurrieron, en definitiva, fue primordialmente la de Londres y el capital provino del mismo tipo de personas que invertían en títulos de las compañías ferroviarias a través de la gestión de los mismos agentes financieros. La diferencia estaba, en estos casos, en que en vez de acciones y debentures se negociaban

bonos de empréstitos públicos. La alternativa también ofrecía problemas. Requería saber hasta qué límite el Estado estaba en condiciones de endeudarse y de qué manera el pago de los servicios afectaría el balance de pagos y el equilibrio fiscal. La experiencia indica que el endeudamiento del Estado nacional llegó a límites peligrosos en 1876 y 1885, aunque en ambos casos se superó la crisis sin mayores daños. No ocurrió lo mismo en 1890 y en esta oportunidad se llegó a la cesación de pagos en los niveles nacional y provinciales. La alternativa también requería organizar la empresa pública, para lo cual no había experiencia. Hemos visto que Buenos Aires salió airosa de esta prueba, no así la Nación. Santa Fe y Entre Ríos terminaron entregando la administración de los ferrocarriles a los acreedores.

Otra tarea que debieron enfrentar los hombres de gobierno cuando tomaron la decisión de impulsar la construcción de ferrocarriles fue la de poner en marcha ciertas actividades permanentes de parte de la administración pública, más allá de la cuestión de quién podía ser el propietario del capital. Esas actividades eran las de planeamiento y de control del nuevo servicio público. Sobre ello algo ya dijimos en las páginas anteriores. Basta aquí hacer algunas consideraciones generales. En este primer período puede concluirse que no hubo planeamiento por parte de los Estados, federal o locales, que emprendieron la actividad ferroviaria, por lo menos de manera explícita. Nunca fue delineado un plan general de construcciones o esbozadas siquiera las ideas que debían seguirse al respecto. Las líneas férreas se iban instalando por los lugares que elegían sus promotores. Era evidente que el único tráfico que podía adquirir volumen para justificar la inversión era el que resultaba de vincular el interior con los puertos. Pero más allá de esa evidencia, podrían haberse tomado algunas precauciones para evitar errores como la superposición de líneas y la diversidad de trochas. Es cierto que en este primer período tomar decisiones al respecto con un país que se estaba poblando era casi imposible y predominaba la creencia de que ningún ferrocarril, fuera por donde fuera, podía ser perjudicial. Como anticipamos, la provincia de Buenos Aires pareció bien encaminada al orientar sus líneas de acuerdo con los puntos cardinales, desde la capital,

asignando a cada una zonas exclusivas (el sur, el oeste, el norte). También dispuso la unidad de trocha. Todo ello parece haber sido el resultado de la existencia de una administración técnica en el FCO. La Nación, en cambio, pareció preocuparse primordialmente por comunicar las capitales de provincia. Respecto del ancho de la vía ya vimos como varió según las circunstancias y, en principio, preocupándose exclusivamente del costo inmediato de construcción. En cuanto al control, en un primer momento se lo vinculó exclusivamente a la existencia de garantías y no al hecho de tratarse de un servicio público monopólico y que involucraba a miles de personas. Recién más adelante se comprendería la necesidad de un control permanente, aunque pronto se introdujo la idea de que la actividad podía autorregularse por la competencia. En definitiva, no se crearon organismos competentes para esta actividad y si la provincia de Buenos Aires mostró más idoneidad en ella fue debido a la actuación de los funcionarios del FCO. Por último cabe observar que en ningún momento se planteó la cuestión de que los ferrocarriles estatales, como prestadores de un servicio público, también debían ser controlados por órganos independientes.

El impacto del ferrocarril

Desde su aparición en la Argentina, el ferrocarril produjo una transformación radical en la sociedad y en la economía.

Los trenes desalojaron al único medio de transporte de cargas terrestre existente hasta entonces: la carreta. Por supuesto que, como vimos, en la medida en que las líneas férreas eran de corta extensión, ese desalojo se hizo más difícil. También dependía de la eficiencia de las nuevas empresas y de la habilidad de sus gerentes. Recordemos que el FCS, en sus comienzos, captó un importante tráfico de lana, quizá su carga más importante, transportando en los vagones ferroviarios las carretas cargadas, que de otra manera habrían eludido el trasbordo en las estaciones de campaña y continuado su viaje hasta el destino final en Buenos Aires, compitiendo con el nuevo modo de transporte. Al cabo de un tiempo, las carretas desaparecieron y sólo subsistió un tráfico

complementario de carros para el servicio entre el lugar de origen de la carga y la estación más cercana. La capacidad de transporte se multiplicó muchas veces, los tiempos se acortaron, la seguridad aumentó y ello contribuyó a desarrollar el mercado interno y permitir el de exportación de los productos agropecuarios.

De allí que la extensión de las líneas férreas posibilitara la incorporación de las tierras más alejadas de los puertos a la producción y contribuyera a la valorización de los terrenos. A veces se ha afirmado que la construcción de líneas férreas tuvo como única finalidad lograr ese objetivo y que los lugares por donde las vías pasaban eran determinados por la existencia de propietarios que controlaban las decisiones de la empresas y de esa manera se enriquecían. En líneas generales, eso no es cierto. Más allá de la existencia de promotores, necesarios en los primeros tiempos y producto de una ausencia de política planificada después, las empresas ferroviarias fueron, desde su inicio, empresas autónomas en las que los directorios tomaban sus decisiones en atención al beneficio de los accionistas. No dependían de los intereses de los hacendados ni de la voluntad de otros grupos en el país de origen del capital, como proveedores de material y de combustible o de empresas de comercio internacional. Puestas en marcha, la preocupación de aquellos empresarios que habían comprendido las reglas del tráfico ferroviario fue desarrollar el mercado del transporte y, por supuesto, para ello fue esencial que las tierras produjeran y que el comercio internacional creciera.

Incluso del análisis de casos en los que sí hubo una especial relación entre la construcción de ferrocarriles y la colonización de tierras surge la confirmación de la afirmación precedente. Una empresa que tomó a su cargo la colonización de tierras fue el FCCA, de acuerdo con el contrato de concesión y el subsidio allí incluido. Sin embargo, en un comienzo, las tierras significaron un estorbo pues a ellas debía destinarse capital, muy escaso por entonces, y requería toda una labor para atraer inmigrantes. Los primeros años fueron de incertidumbre. No se sabía exactamente cuál podía ser la actividad a desarrollar y se desconfiaba de la aptitud agrícola del suelo. Había en la zona sólo explotaciones ganaderas harto extensivas. El FCCA formó una nueva compañía

que obtuvo el capital necesario para iniciar la colonización. Pero en el seno de ella siguió la discusión acerca del posible destino de las tierras y la opinión que se impuso fue la de que el mejor negocio estaba en venderlas lo más rápido posible en grandes extensiones para ganadería. El gerente que se había designado para colonizar fue despedido, porque había usado parte del capital de la empresa para otorgar créditos a los colonos y muchos de éstos habían desaparecido sin pagarlos. Pero la reventa rápida no fue posible porque el Estado demoró en cumplir su obligación de entregar la mayor parte de las tierras. Con el tiempo, las colonias progresaron y entonces sí la venta, el arrendamiento o la misma explotación de las tierras llegó a ser un excelente negocio a partir de los años ochenta. Pero la compañía de tierras se independizó completamente del FCCA y tuvo una historia distinta.

Ejemplos de empresas o empresarios de tierras que se volcaran a la actividad ferroviaria son escasos y poco significativos. El FCOSF fue promovido por Carlos Casado como una forma de impulsar su colonia de Casilda y para obtener un injustificado subsidio en tierras dado por el gobierno de Santa Fe. Fue una empresa pequeña, sin autonomía ni eficiencia, la que luego de sufrir las consecuencias de la crisis de 1890 fue absorbida por el FCCA. La provincia de Santa Fe llevó adelante su plan de construcciones ferroviarias con financiación externa para comunicar con los puertos las innumerables colonias formadas y en formación en la zona central de la provincia. El primer nombre de esas líneas férreas fue el de Ferrocarril a las Colonias para luego dar lugar al FCPSF transferido a una compañía francesa. La política provincial, que sí buscaba beneficiar a los colonos, encontró posibilidad de ejecución al coincidir con los intereses de un empresario constructor y de un banco, ambos en búsqueda del beneficio de su propio negocio. Sin embargo, el resultado fue un ferrocarril que terminó siendo conducido como empresa autónoma.

La construcción de ferrocarriles posibilitó la especulación en tierras, mediante la compra de aquéllas cercanas a donde debían pasar las líneas concedidas con la esperanza de venderlas tiempo después por un precio multiplicado. En general, fueron los promotores y constructores de ferrocarriles, y no las empresas

ferroviarias, los que se embarcaron en esta actividad. Un buen ejemplo de ello fueron los hermanos Juan Eduardo y Mateo Clark, promotores y constructores del FCBAP completado en 1886, y de los ferrocarriles Gran Oeste Argentino, Trasandino y Nordeste Argentino, construidos a comienzos del período siguiente. Pero queda claro por la actividad de estos empresarios, a los que la crisis de 1890 puso fin, que sus intereses no coincidían, y muchas veces entraban en conflicto, con las empresas ferroviarias. En 1886 otro promotor, después de haber adquirido enormes extensiones de tierras, logró poner en marcha el Ferrocarril Gran Sud de Santa Fe y Córdoba (FCGSSFC), construido poco después. Pero la empresa ferroviaria formada fue independiente de aquél, su actividad se vio afectada por la crisis de 1890, y terminó siendo adquirida por el FCBAR.

La introducción del ferrocarril, por otra parte, aceleró la penetración de las formas capitalistas en la Argentina. Cuando en 1854 algunos comerciantes porteños se decidieron a formar la compañía que después sería el FCO, el derecho positivo no preveía la creación de sociedades anónimas y esta forma tuvo que ser expresamente regulada en la ley de concesión. Poco a poco, con la sanción del código de comercio fue apareciendo el marco regulatorio para la creación de empresas de gran capital y más adelante se legisló sobre debentures, títulos muy usados por las compañías ferroviarias para hacerse de fondos. Sin embargo, más allá de las deficiencias del derecho comercial, lo cierto es que prácticamente todas las compañías ferroviarias se constituyeron en el exterior, en su mayoría en Londres. En un comienzo se pensó que las sociedades podrían en el futuro registrarse como compañías argentinas o levantar en el país parte de su capital. El FCS, el FCCA, el FCN tuvieron todos un registro de acciones en Buenos Aires. Pero la expectativa se frustró, ninguna compañía extranjera se radicó en la Argentina o transfirió sus activos a una compañía argentina y las listas de accionistas argentinos se redujeron, en los casos en que las había. Como dijimos antes, faltaba en el país la clase de personas que formaba la mayor parte del capital de las empresas ferroviarias: el pequeño o mediano ahorrista y que estaba acostumbrado a invertir en títulos.

El ferrocarril significó, también, la introducción de nuevas formas de trabajo, de grandes organizaciones, de oficios especializados que requerían trabajadores calificados, y la aparición de verdaderas industrias como fueron los talleres ferroviarios. Cada empresa, al instalarse levantó su propio taller, en principio para mantenimiento y reparación del material rodante, y algunos de ellos llegaron a convertirse en enormes establecimientos encargados incluso de la fabricación de coches y vagones y todo tipo de accesorios. No obstante, no llegaron a ser, en ningún caso, exponentes de la industria pesada. Las piezas más refinadas, las provenientes de fundición, como ruedas y chasis, las mismas locomotoras, siguieron siendo importadas. Se ha querido ver en la política de promoción del gobierno, consistente en otorgar la exención total de impuestos de importación a los materiales ferroviarios, la razón de ello, unido a la creencia en la predisposición de los directores de los ferrocarriles de favorecer a las industrias de su país de origen, aun a costa de la rentabilidad del propio ferrocarril. Sin perjuicio de estas afirmaciones, parece probable que hayan sido factor del no surgimiento de una industria pesada ferroviaria la ausencia de yacimientos de hierro y carbón y la poca predisposición de los empresarios locales para invertir en ese tipo de actividad.

El trabajo organizado de los ferrocarriles contribuyó al desarrollo de dos instituciones vinculadas a aquél: los sindicatos y la previsión social. En 1887, justo al terminar el período en revisión en este capítulo, se constituyó una de las primeras organizaciones gremiales del país, La Fraternidad de Maquinistas y Foguistas de Locomotoras, que poco después obtendría su reconocimiento oficial y comenzaría a afiliar a los conductores de todas las empresas. Poco tiempo antes, en 1883, el FCS había creado un fondo de jubilaciones autónomo para sus empleados, que preveía el pago de pensiones para aquellos que se retiraran del servicio activo a partir de los 55 años.

El tendido de líneas férreas modificó la geografía argentina, en especial en ciertas zonas. Determinó la expansión de su principal ciudad, Buenos Aires, cuyo tejido urbano fue creciendo siguiendo las vías que se extendían desde su núcleo original hacia la llanura

pampeana. También influyó grandemente en la radicación de nuevas ciudades o en la extensión de pequeños pueblos que multiplicaron su tamaño. Sólo donde pasaba el ferrocarril tenía posibilidad de crecer o surgir una población. Es cierto que el impacto en la urbanización que el ferrocarril tuvo fue diferente según las zonas. Lo hasta aquí señalado ocurrió en la pampa húmeda, donde el nuevo modo de transporte ponía en marcha una revolución productiva basada en la producción agropecuaria. Fuera de allí, sólo fue agente de transformación económica poniendo en contacto ciertos centros productores, como Cuyo y Tucumán, con los mercados del Litoral sin la posibilidad de desarrollar las zonas por las que pasaba.

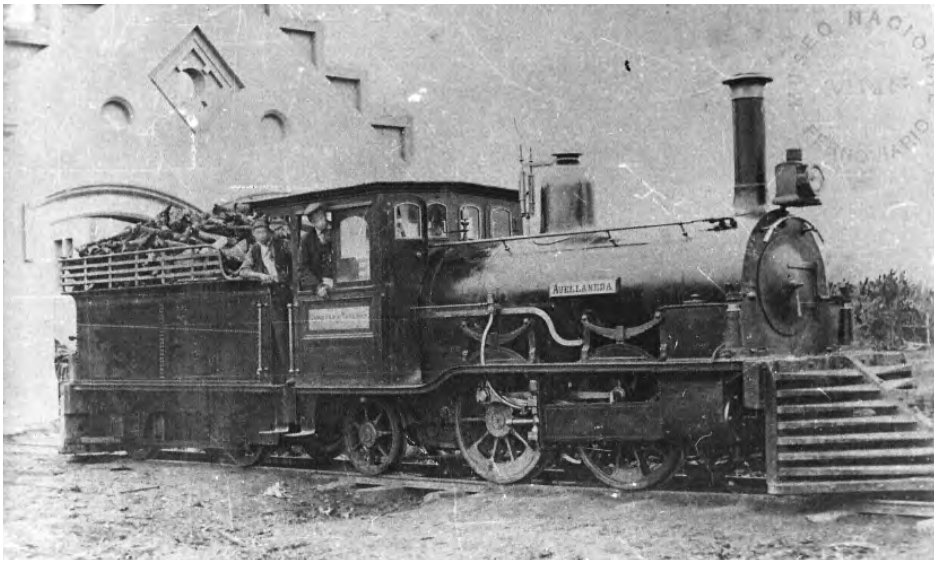
Por último, cabe señalar que la instalación de ferrocarriles, promovida por los gobiernos nacional y provinciales, contribuyó a forjar una especial relación del país con Gran Bretaña. La gran mayoría del capital, tanto en su forma privada como en su forma pública, que se invirtió en ferrocarriles provino de este país. Las inversiones extranjeras radicadas en la Argentina fueron mayoritariamente británicas y dentro de éstas los títulos ferroviarios ocuparon el primer lugar. Los títulos de la deuda externa argentina fueron adquiridos también mayoritariamente por residentes en Gran Bretaña y hasta 1886 la mayor parte de ese dinero se usó en la construcción de ferrocarriles. Esta relación tuvo un desarrollo progresivo. En una primera época tuvieron un papel relevante en su establecimiento los comerciantes británicos residentes en la Argentina. Hacia 1880, sin embargo, las casas bancarias de Londres comenzaron a negociar valores argentinos sin necesidad de presentación. La relación creciente no fue objeto de críticas. Toda idea de nacionalismo económico o político era por entonces inexistente.

Estación del Parque, primera terminal de la ciudad de Buenos Aires. Segundo edificio, construido a fines de la década de 1860. *Foto: Museo Nacional Ferroviario*

Estación Morón del Ferrocarril del Oeste, típico edificio de estación suburbana, *circa* 1870. *Foto: Museo Nacional Ferroviario*

LA PORTEÑA
1962

La Porteña, junto con *La Argentina,* fueron las dos primeras locomotoras del Ferrocarril del Oeste. Construidas por E. B. Wilson de Leeds en 1856. *Foto: Museo Nacional Ferroviario*



Locomotora *Avellaneda* del Ferrocarril Central Norte. Construida en Inglaterra por Fox Walter en 1874, fue una de las primeras de trocha angosta del país. *Foto: Museo Nacional Ferroviario*

Estación Olavarría del Ferrocarril del Sud, construida en 1882. Claro ejemplo del desarrollo de la arquitectura ferroviaria en las primeras épocas. *Foto: Museo Nacional Ferroviario*