



LA PARÁBOLA DEL ESTADO EMPRESARIO A TRAVÉS DE LOS FERROCARRILES DEL ESTADO, 1868-1948¹

(THE PARABLE OF THE ENTREPRENEURIAL STATE THROUGH THE STATE RAILWAYS, 1868-1948)

Elena Salerno

esalerno@untref.edu.ar, UNTref e Instituto de Estudios Históricos de UNTref, Buenos Aires, Argentina, UNTref: Mosconi 2736 (1674AHF) Sáenz Peña, Buenos Aires. Domicilio particular: La Paz 2965, Villa Ballester (B1653IAA) Buenos Aires

Resumen: El objetivo de este trabajo es analizar las características y problemáticas del estado empresario temprano y de la primera empresa estatal de jurisdicción nacional en Argentina. En este artículo pretendemos poner sobre el tapete el rol del Estado nacional desde fines del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, en tiempo de predominio de las inversiones privadas extranjeras en el país, matizando el conocimiento dominante sobre esta materia.

En 1909 se creó por ley la Administración General de los Ferrocarriles del Estado (AGFE), encargada de la gestión centralizada de todas las líneas estatales, y como tal funcionó hasta 1948. Al poco tiempo de la estatización de las empresas ferroviarias de capitales franceses e ingleses, el primer gobierno de Perón estableció un nuevo tipo de gestión de todos los ferrocarriles del país, incluyendo los Ferrocarriles del Estado ya existentes y desestimó la experiencia previa de gestión estatal; puso fin a esta empresa y fue reemplazada por varias gerencias a cargo de cada línea. De este modo, se impuso un Estado empresario a cargo de organismos o agencias estatales que no tomaron en cuenta las experiencias de la empresa pública que le precedió. De este modo, pretendemos hacer un aporte al debate en torno a la génesis y desarrollo y fin de este modelo de empresa pública en la Argentina.

Abstract: The objective of this work is to analyze the characteristics and problems of the early entrepreneurial state and of the first state company of national jurisdiction in Argentina. In this article we intend to put on the table the role of the national State since the end of the 19th century and the first half of the 20th century, in a time of predominance of foreign private investments in the country, clarifying the dominant knowledge on this matter.

In 1909, the General Administration of the State Railways (AGFE) was created by law, in charge of the centralized management of all the state lines, and as such it functioned until 1948. Shortly after the nationalization of the railway companies with French and English capital, the first government of Perón established a new type of management of all the country's railways, including the existing State Railways and dismissed the previous experience of state management; ended this company and was replaced by various managers in charge of each line. In this way, an entrepreneurial State was imposed in charge of state organisms or agencies that did not take into account the experiences of the public company that preceded it. In this way, we intend to make a contribution to the debate about the genesis and development and end of this model of public company in Argentina.

¹ Artículo presentado en las XVIII Jornadas Interescuelas / Departamento De Historia. Universidad Nacional de Santiago del Estero, Santiago del Estero, 10 al 13 de mayo de 2022. Versiones preliminares se discutieron en el ámbito de las VIII Jornadas de Historia de la Industria y los Servicios. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, 4 al 6 de agosto de 2021; XXVII Jornadas de Historia Económica. Asociación Argentina de Historia Económica; Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales (INCIHUSA), CONICET; Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza, 20, 21 y 22 de octubre de 2021. XVII Jornadas Interescuelas / Departamento de Historia. Universidad Nacional de Catamarca, Catamarca, 2 al 5 de octubre de 2019



Palabras Clave: Estado; Empresas públicas, ferrocarriles.

Keywords: State; Public company; Railways.

Recibido: junio de 2022

Aceptado: julio de 2022

Introducción: La génesis del Estado Empresario en Argentina desde la segunda mitad del siglo XIX

A partir del estudio de la Administración General de los Ferrocarriles del Estado (AGFE) nos surge la pregunta sobre la parábola del Estado empresario.² La AGFE fue la primera empresa estatal de jurisdicción nacional, que gestionó la red estatal por unos cuarenta años y estuvo precedida por un lapso de tiempo similar en que cada línea férrea contó con su administración aunque carecían de las atribuciones de autonomía y autarquía, sin embargo les cabe la calificación de un Estado empresario sin empresas, como lo define Carlos Marichal.³

En sus últimos años la AGFE fue perdiendo los atributos de una empresa estatal autónoma y autárquica, para dar paso a organismos que gestionaron los Ferrocarriles estatales existentes y los recientemente estatizados subsumidos en el organigrama del poder ejecutivo, aun cuando recibieron el nombre de

² Pueden consultarse: a) Andrés Regalsky y Elena Salerno, «Las finanzas públicas argentinas en tiempos del radicalismo: ferrocarriles, obras públicas y endeudamiento, 1916-1928», *Ponencia presentada en Terceras Jornadas de Historia Económica, Asociación Uruguaya de Historia Económica, Montevideo*, 2003; b) Elena Salerno, «Los Ferrocarriles del Estado desde la crisis del 30 a la nacionalización de la red: una primera aproximación a la gestión de Nogués», *XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia, Tucumán*, 2007, 19-22; c) Elena Salerno, «Los Ferrocarriles del Estado y los puertos en la primera mitad del siglo XX en Argentina: las limitaciones de la intermodalidad», *Revista de Historia TST Telecomunicaciones, Servicios y Transportes*, n.º 20 (2011); d) Elena Salerno, «El Estado empresario temprano: La experiencia de los Ferrocarriles del Estado. Empresa pública, burocracia y conectividad en la primera mitad del siglo XX en Argentina», *H-industri@: Revista de historia de la industria, los servicios y las empresas en América Latina*, n.º 25 (2019): 29-42; y e) Elena Salerno, «El final de la primera empresa estatal nacional: la Administración General de los Ferrocarriles del Estado (AGFE)», *Pasado Abierto* 6, n.º 12 (2020).

³ Carlos Marichal, «El estado empresarial en América Latina: Pasado y presente», *H-industri@: Revista de historia de la industria, los servicios y las empresas en América Latina*, n.º 9 (2013): 1-1.



Empresa de los Ferrocarriles del Estado⁴ se trataba de un “organismo coordinador”⁵ de las empresas que se crearon poco después, una por cada gerencia o línea férrea; más adelante formaron parte de la Empresa Nacional de Transporte, todas dependían del Ministerio de Transportes.

De alguna modo, esta etapa del Estado empresario sobre el que ponemos el foco a partir de la experiencia de la Administración General de los Ferrocarriles del Estado se caracterizó por tratarse de una empresa de servicios que funcionó entre 1909 y 1948, así como Obras Sanitarias de la Nación (OSN)⁶ y Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF)⁷, aunque ésta fue una empresa extractiva y de procesamiento de combustible. Poco después se crearon las empresas estatales dedicadas a fines militares, como la Fábrica Militar de Aviones de Córdoba (1927) y las Fábricas Militares que se fueron instalando en los años treinta.

Los gobiernos de facto emergentes del golpe del año 1943 generaron cambios que se profundizaron y convalidaron durante el primer gobierno de Perón, en que las empresas estuvieron bajo el control directo del poder Ejecutivo, aunque se considera que a mediados del siglo XX fue el momento de la madurez del Estado empresario en la Argentina y abarcó a empresas muy diversas, a las de servicios se sumaron las empresas productivas.⁸ En realidad, toma otra forma y deja de lado la experiencia previa como la de la AGFE. De este modo

⁴ Boletín Oficial, «Decreto 20.024», 1950 y Mario Justo López, Jorge Eduardo Waddell, y Juan Pablo Martínez, *Historia del Ferrocarril en Argentina: la política ferroviaria entre 1857 y 2015* (Lenguaje Claro Editora, 2016), 158 y 159.

⁵ Boletín Oficial, «Decreto 20.024», 1950 y López, Waddell, y Martínez, 159.

⁶ Obras Sanitarias de la Nación (OSN) se creó en 1912. Ver: Andrés Regalsky, «De Buenos Aires a las provincias. La formación de una gran empresa pública: Obras Sanitarias de la Nación, 1891-1930», *Desarrollo Económico*, 2010, 455-83 y Andrés M. Regalsky, *El proceso económico. Argentina (1880-1930)* (Taurus, 2015). También puede consultarse: Norma Silvana Lanciotti y Andrés Regalsky, «Los sistemas de agua potable en la Argentina: gestión pública y gestión privada en dos grandes ciudades, Buenos Aires y Rosario, 1880-1950», 2014 y Norma Silvana Lanciotti y Andrés Regalsky, «Los sistemas de agua potable en la Argentina: gestión pública y gestión privada en dos grandes ciudades, Buenos Aires y Rosario, 1880-1950», 2014.

⁷ Yacimientos Petrolíferos Fiscales se creó en 1922, ver Nicolás Gadano, *Historia del petróleo en la Argentina, 1907-1955: desde los inicios hasta la caída de Perón* (Edhasa, 2006).

⁸ Claudio Belini y Marcelo Rougier, *El Estado empresario en la industria argentina: conformación y crisis* (Ediciones Manantial, 2008). OSN también perdió su autonomía, ver Norma Silvana Lanciotti y Andrés Regalsky, «Los sistemas de agua potable en la Argentina: gestión pública y gestión privada en dos grandes ciudades, Buenos Aires y Rosario, 1880-1950», 2014, 176.; y Aníbal Jáuregui y Martín Manuli, «Obras Sanitarias de la Nación: empresa pública y política sanitaria (1930-1944)», *Tst: Transportes, Servicios y telecomunicaciones*, n.º 30 (2016): 107. YPF corrió la misma suerte, ver Nicolás Gadano, *Historia del petróleo en la Argentina, 1907-1955: desde los inicios hasta la caída de Perón* (Edhasa, 2006), 508-10.



nos proponemos hacer un aporte al debate en torno a este tema e incluso el rol del peronismo en la política y en la economía como lo señala Sabrina Ajmechet:

“se propone repensar la relación entre el peronismo y las instituciones. [...] los dos primeros gobiernos peronistas fueron profundamente reformistas en materia institucional en varias esferas [...] Durante la primera década en el poder fue reformulando paulatinamente las leyes y normas fundantes para materializar en ellas sus concepciones [...]”⁹

El Estado empresario temprano sin empresas

A través del estudio de los Ferrocarriles del Estado podemos bucear el periplo del Estado empresario que identificamos como los inicios del mismo a nivel nacional. Aunque el gobierno de Mitre y sus sucesores no hicieron explícito el objetivo de constituir un Estado empresario, la dinámica de los hechos fueron en ese sentido. El Estado nacional construyó y gestionó las líneas férreas, que se constituyeron en la primera expresión de ese Estado empresario sin empresas que identifica Carlos Marichal.¹⁰ Desde un primer momento de la Organización Nacional, según lo indicaba la misma Constitución, tanto el gobierno de la Confederación como el del Estado de Buenos Aires¹¹ fomentaron la instalación de la nueva tecnología del transporte terrestre mediante promoción de las inversiones privadas locales y extranjeras con diversos incentivos para las empresas particulares. Desde un primer momento ambos gobiernos comprometieron su participación suscribiendo acciones con fondos públicos. Las inversiones ferroviarias requirieron la formación de compañías modernas de capitales locales y extranjeros y coexistieron con las inversiones del Estado nacional y de las provincias que participaron de distintos modos en su desarrollo.¹²

⁹ Sabrina Ajmechet, *El peronismo menos pensado: Cómo se construyó la hegemonía peronista* (EUDEBA, 2022).

¹⁰ Carlos Marichal, «El estado empresarial en América Latina: Pasado y presente», *H-industri@: Revista de historia de la industria, los servicios y las empresas en América Latina*, n.º 9 (2013): 1-1.

¹¹ Jorge Schvarzer y Teresita Gómez analizan el caso del Ferrocarril Oeste (FCO), el primer ferrocarril que funcionó en el país, fue autorizado por el Estado de Buenos Aires que a su vez participó en su composición accionaria. El FCO fue primero una empresa mixta del Estado de Buenos Aires y luego estatal de jurisdicción de la provincia de Buenos Aires hasta su venta a fines de la década de 1880, Jorge Schvarzer y Teresita Gómez, *La primera gran empresa de los argentinos. El Ferrocarril del Oeste* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2006).

¹² Las acciones del Estado Nacional y de los gobiernos provinciales como las empresas de capitales privados han sido estudiadas por Eduardo A. Zalduendo, *Libras y rieles: las inversiones británicas para el desarrollo de los ferrocarriles en Argentina, Brasil, Canadá e India durante el*



En una primera etapa el Estado empresario se presentó sin empresas según la definición de Carlos Marichal¹³; en un trabajo anterior, el mismo autor señala que éste se expresaba a través de las oficinas específicas y ministerios, en particular, desde el Ministerio del Interior que denomina como una de las “agencias de desarrollo”¹⁴ a cargo de las obras públicas en general y de la construcción de los ferrocarriles estatales, entre otras acciones gubernamentales; la mayoría de estas funciones pasaron al Ministerio de Obras Públicas en 1898, cuando la Reforma Constitucional de ese año creó tres ministerios.

En tanto, para Mario J. López¹⁵ sostiene que la inversión estatal en ferrocarriles fue una manifestación temprana de Estado empresario que en un libro reciente califica como el “inversor de última instancia” que de algún modo ejercía la “función de rescate” ante la falta de interés del capital privado, estas definiciones son compatibles con la del Estado empresario de última instancia.¹⁶

El gobierno de Mitre se propuso el financiamiento y la construcción de las líneas férreas en las regiones que no resultaban atractivas para el capital privado, se establecieron las primeras oficinas encargadas del estudio y construcción de los ferrocarriles con recursos públicos. En la medida que las obras avanzaban, comenzaron a brindar servicios, aunque provisorio. Una vez que se concluían las obras y ante la falta de interesados particulares, el gobierno de Sarmiento se hizo cargo también de la gestión, que continuaron sus sucesores hasta fines de la década del ochenta. De este modo se fue gestando este Estado empresario sin empresas.

Cuando el gobierno de Juárez Celman se propuso desligarse de la operación de los ferrocarriles estatales aunque continuó con los proyectos de extensión de las líneas férreas en las regiones más apartadas, mantenía su

siglo XIX (Editorial El Coloquio, 1975) y por Mario Justo López, *Historia de los ferrocarriles de la provincia de Buenos Aires, 1857-1886* (Lumière, 1991); Mario Justo López, *Historia de los ferrocarriles nacionales: incluyendo los de Santa Fé, entre Ríos y Córdoba, 1866-1886* (Lumière, 1994); y Mario Justo López, «Evolución de la legislación sobre partidos políticos. 1931-1965», *López, Mario Justo, Entre la hegemonía y el pluralismo, Buenos Aires: Lumière, 2001*, 461-90.

¹³ Marichal, «El estado empresarial en América Latina: Pasado y presente».

¹⁴ Carlos Marichal, «Políticas de desarrollo económico y deuda externa en Argentina 1868-1880», *Siglo XIX* 3 (1988): 96.

¹⁵ López, *Historia de los ferrocarriles nacionales: incluyendo los de Santa Fé, Entre Ríos y Córdoba, 1866-1886*, 332..

¹⁶ Mario Justo López, «Trenes ingleses en Argentina», *Monopolio y control estatal (1897-1916)*(Buenos Aires: Lenguaje Claro Editora, 2020b), 2020, 32.



carácter subsidiario y de un Estado empresario de última instancia. Porque las líneas férreas estatales tenían como objetivo la conectividad de las provincias y de los Territorios para el fomento de las economías regionales. Las políticas gubernamentales asumieron el rol subsidiario desde sus inicios en la actividad y hasta la nacionalización de toda la red, inclusive.¹⁷

Desde el gobierno de Juárez Celman se crearon organismos estatales con el fin de regular la actividad.¹⁸ Este incipiente Estado empresario carecía de empresas estatales pero contaba con organismos que cumplían con algunas de las funciones inherentes a esa categoría.¹⁹ Las Administraciones de las líneas estatales eran oficinas que no cumplían con la tipificación estricta de empresa estatal, pero si le cabe la categoría de organismo o agencia de un Estado empresario en formación.

Al mismo tiempo se formaron cuerpos técnicos especializados, al principio fueron contratados en el extranjero hasta que se formaron nuevas camadas de ingenieros en las universidades del país.²⁰

A partir de la presidencia de Juárez Celman, el Estado nacional mantuvo la ambigüedad frente al rol de empresario estatal, pues invertía en construcción y se hacía cargo de la administración de las líneas estatales pero mantuvo en pie la idea de desprenderse mediante el arriendo o venta de las mismas. La crisis de 1890 produjo cambios en la política gubernamental por una parte; los gobiernos sucesivos incorporaron al patrimonio estatal aquellas líneas que no estaban en condiciones o no tenían interés de administrar, donde se ponía de manifiesto la función de rescate.²¹ En la medida que mejoraban las finanzas estatales, el gobierno retomó los proyectos de construcción de nuevas líneas férreas en las regiones menos atractivas al capital privado, para su promoción

¹⁷ Elena Salerno, «Llevando la conectividad hasta los confines de Argentina: Los ferrocarriles del Estado en la primera mitad del siglo XX», *Los derroteros del Estado empresario en Argentina, siglo XX*, 2015.

¹⁸ López, «Trenes ingleses en Argentina», 28.

¹⁹ Marichal, «El estado empresarial en América Latina: Pasado y presente».

²⁰ Salerno, «Llevando la conectividad hasta los confines de Argentina: Los ferrocarriles del Estado en la primera mitad del siglo XX». Elena Salerno, «El Estado empresario temprano: La experiencia de los Ferrocarriles del Estado. Empresa pública, burocracia y conectividad en la primera mitad del siglo XX en Argentina», *H-industri@: Revista de historia de la industria, los servicios y las empresas en América Latina*, n.º 25 (2019): 29-42; y Elena Salerno, «El final de la primera empresa estatal nacional: la Administración General de los Ferrocarriles del Estado (AGFE)», *Pasado Abierto* 6, n.º 12 (2020).

²¹ López, «Trenes ingleses en Argentina», 32.



económica. Por otra parte, se mantuvo en pie la propuesta de la venta del Ferrocarril Andino (FCA) que se concretó en 1909.

La ambigüedad estatal continuó cuando se vendió el Ferrocarril Andino y se cerró cuando el gobierno de Yrigoyen vetó en 1920 una ley que establecía la formación de una empresa mixta entre los Ferrocarriles del Estado y el Ferrocarril Central Córdoba (FCCC).²² Mario Justo López sostiene que el cambio de la política ferroviaria se produjo después de la crisis de 1890, porque el Estado recuperó el rol de Estado empresario a partir de las líneas férreas que fueron devueltas a la gestión gubernamental y de compañías privadas que desistieron de continuar con la gestión de sus empresas cuando se dispuso el fin de la vigencia de la ley de ferrocarriles garantidos.²³ Por nuestra parte, coincidimos con este enfoque, y sumamos otro matiz, sostenemos que a partir de 1920, cuando el gobierno de Yrigoyen vetó la ley que disponía la privatización parcial de los Ferrocarriles del Estado de trocha angosta y preveía la formación de una empresa mixta controlada por el Ferrocarril Central Córdoba. Desde entonces, por esta decisión política y por otras razones ajenas al mismo Ejecutivo, ante problemas financieros insolubles de las empresas privadas, el gobierno nacional retomó la función de rescate con el arriendo y compra de los ferrocarriles de capitales privados, como el Ferrocarril Central de Chubut, el Ferrocarril Trasandino y el Central Córdoba; de algún modo la compra de las empresas de capitales franceses y británicos al inicio de la primera presidencia de Perón se pueden inscribir como parte de la función de rescate que ejerció el Estado nacional.

La primera empresa estatal nacional

Cuando las líneas estatales alcanzaban una extensión de unos 3.000 kilómetros de vías y representaban un 12 % del total de la red, el gobierno se propuso la centralización de su administración, primero dentro de la Dirección General de Ferrocarriles y en el transcurso del debate legislativo se dispuso un organismo aparte. Así surgió la Administración General de los Ferrocarriles del

²² El FCCC se constituyó a partir de la compra del ferrocarril estatal de Córdoba a Tucumán que se inauguró en 1876 y se vendió a fines de la década siguiente, ver López, 1994, 228-236.

²³ Mario Justo López, *Yrigoyen, Alvear y los ferrocarriles británicos* (Buenos Aires: Lumiere, 2012), 161.



Estado (AGFE) por ley en 1909 luego de unos tres años de trámite parlamentario.²⁴

La AGFE fue la primera empresa estatal de jurisdicción nacional, que gestionó la red gubernamental entre 1910 y 1948, formaba parte del organigrama del ministerio de Obras Públicas (MOP) y dependía de la supervisión de la Dirección General de Ferrocarriles (DGF), como todas las empresas ferroviarias, y del poder legislativo; aunque gozaba de autonomía y autarquía en la gestión, disponía de sus propios recursos bajo el control de los organismos y poderes del Estado, cuando sus ingresos fueron insuficientes recibía aportes del tesoro nacional; contaba con una burocracia técnica de larga trayectoria que habían hecho experiencia en los organismos estatales a cargo de las obras públicas y de los ferrocarriles.²⁵

La Administración General de los Ferrocarriles del Estado administraba bienes del patrimonio estatal y estaba sujeta a las leyes de la Nación y al control de otros organismos políticos y legales; sus funcionarios eran designados por los poderes del Estado. El Administrador General era propuesto por el Presidente y se nombraba por Acuerdo del Senado de la Nación, el resto de los miembros del Consejo de Administración eran propuestos por el Administrador General y eran designados por decreto presidencial.

Los problemas en la AGFE

Cuando el Estado nacional tomó la decisión de la construcción y la operación de los FCE existía el consenso para la realización de esas obras. Se discutía si esos ferrocarriles debían tener un criterio comercial, se referían a que debían ser rentables, debían tener tarifas que permitieran cubrir los gastos operativos pero no buscaban una rentabilidad similar a las de las empresas privadas. Aunque

²⁴ La creación de la AGFE fue aprobada por la ley 6757 del 30 de septiembre de 1909 y comenzó su gestión en agosto del año siguiente, Andrés Regalsky y Elena Salerno, «Las finanzas públicas argentinas en tiempos del radicalismo: ferrocarriles, obras públicas y endeudamiento, 1916-1928», *Ponencia presentada en Terceras Jornadas de Historia Económica, Asociación Uruguaya de Historia Económica, Montevideo, 2003*.

²⁵ Regalsky y Salerno, Salerno, «Llevando la conectividad hasta los confines de Argentina: Los ferrocarriles del Estado en la primera mitad del siglo XX», Elena Salerno, «El Estado empresario temprano: La experiencia de los Ferrocarriles del Estado. Empresa pública, burocracia y conectividad en la primera mitad del siglo XX en Argentina», *H-industri@: Revista de historia de la industria, los servicios y las empresas en América Latina*, n.º 25 (2019): 29-42 y Salerno, «El final de la primera empresa estatal nacional: la Administración General de los Ferrocarriles del Estado (AGFE)».



en esa época no existía la idea de Estado empresario, todas estas características calificaban como tal.

Los problemas que se presentaron fueron en torno a la gestión, pues la misma se fue ajustando a partir de los errores y las dificultades que tuvieron en el transcurso del tiempo. Las dificultades administrativas y de rentabilidad fueron persistentes, aunque desde el año 1900 se invertía el superávit operativo de los mismos ferrocarriles, aunque no fue frecuente en las primeras décadas de la AGFE, en que el déficit operativo fue persistente, aún más con el aumento de la extensión de la red que exigía un mayor costo operativo pero los ingresos no crecían al mismo ritmo. Desde el inicio de su gestión se pusieron en evidencia las dificultades tanto por diferencias entre la misma burocracia como por la unificación y la transferencia de las Administraciones de las líneas desde otros puntos de la red a la ciudad de Buenos Aires, pese a la continuidad de la burocracia técnica y de la conducción de las Administraciones preexistentes hasta establecer un sistema centralizado en Buenos Aires.

La primera etapa de la AGFE se extiende entre 1910 y 1930, abarca desde fines del orden conservador y los gobiernos radicales; estuvo atravesada por las diferencias internas en la misma AGFE y por las disputas políticas con las autoridades ejecutivas surgidas a partir de la reforma electoral. Las controversias comenzaron dentro de la misma burocracia técnica y luego fueron entre esa burocracia y los poderes del Estado por las acciones autónomas de la conducción de la AGFE y los conflictos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo por el control de la AGFE y por las disputas internas de la Unión Cívica Radical. Las dificultades recurrentes entre la burocracia técnica y los poderes del Estado también se sostenían por la tirantez entre los que tenían los conocimientos técnicos y conocían la institución por dentro y los funcionarios políticos sin experiencia en la gestión ferroviaria (1920-1926).²⁶

Las obras ferroviarias estatales dependían del financiamiento del Tesoro nacional, en general con endeudamiento externo hasta que la Primera Guerra Mundial obligó a la suspensión y demora de las mismas. Recién a partir de 1920,

²⁶ Andrés Regalsky y Elena Salerno, «Las finanzas públicas argentinas en tiempos del radicalismo: ferrocarriles, obras públicas y endeudamiento, 1916-1928», *Ponencia presentada en Terceras Jornadas de Historia Económica, Asociación Uruguaya de Historia Económica, Montevideo, 2003.*



cuando las finanzas estatales experimentaron una mejoría, se reiniciaron las mismas y los planes de equipamiento que en principio se financiaron mediante la emisión de deuda flotante con Letras de Tesorería, como sucedió durante el primer gobierno de Yrigoyen (1916-1922). Recién hacia fines de la presidencia de Alvear se cambió esa deuda de corto plazo por otra de largo plazo que se negoció con bancos norteamericanos. Al mismo tiempo que se tomaron medidas para resolver las deficiencias administrativas en el registro de las partidas de egresos que confundían los gastos corrientes, los de renovación y los de mantenimiento con las nuevas inversiones; el nuevo ordenamiento administrativo dispuesto a fines del gobierno de Alvear (1922-1928) mejoró la gestión administrativa y de sus recursos. Las inversiones realizadas en la extensión de la red y en el equipamiento con material rodante desde la década del veinte, así como el ordenamiento administrativo y contable mejoraron la rentabilidad en la medida que se superaba la crisis de 1930.²⁷

El golpe de Estado de septiembre de 1930 dispuso un interregno en la gestión de la AGFE, se suspendió su funcionamiento según su ordenamiento legal, el Administrador y los miembros del Consejo de Administración fueron separados de sus cargos y sometidos a investigación. La Administración estuvo presidida por un militar y lo acompañaba un Consejo de Administración e Investigación integrado por civiles y militares que no tenían experiencia en ferrocarriles. El personal de la AGFE quedó en comisión que derivó en despidos por motivos políticos aunque no se comprobaron las denuncias invocadas en algunos casos. Las dos comisiones investigadoras que funcionaron durante el año y medio del gobierno de facto quedaron disueltas en febrero de 1932, días previos a la asunción de Justo. El único miembro jerárquico que mantuvo su cargo fue el Jefe del Departamento de Explotación Técnica, el Ing. Carlos Alberto Ochoa²⁸, quien tuvo continuidad hasta su jubilación en 1946. La permanencia del ingeniero Ochoa respondía a la necesidad de mantener el servicio operativo.

²⁷ Elena Salerno, «Los Ferrocarriles del Estado desde la crisis del 30 a la nacionalización de la red: una primera aproximación a la gestión de Nogués», *XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia, Tucumán, 2007*, 19-22; Elena Salerno, «Los Ferrocarriles del Estado en Argentina y su contribución a la ciencia», *História, Ciências, Saúde-Manguinhos* 15 (2008): 657-78; y Elena Salerno, «Los Ferrocarriles del Estado y los puertos en la primera mitad del siglo XX en Argentina: las limitaciones de la intermodalidad», *Revista de Historia TST Telecomunicaciones, Servicios y Transportes*, n.º 20 (2011).

²⁸ AGFC, Legajo de Personal del Ing. Carlos Alberto Ochoa.



Cuando se restableció la vigencia de la ley 6757, al inicio del gobierno de Justo, ese cargo pasó a formar parte del Consejo de Administración.

La segunda etapa (1932-1944) abarcó los gobiernos de la restauración conservadora, se repuso el marco legal de la AGFE al inicio del gobierno de Justo quien designó al frente de la AGFE a su amigo y colega, el ingeniero Pablo Nogués, de larga trayectoria en la Dirección de Ferrocarriles.²⁹ El Consejo de Administración se conformó con el regreso de algunos de sus miembros y otros nuevos. Esta etapa se caracterizó por la continuidad de su conducción por algo más de diez años estableciéndose una diferencia con las dos décadas precedentes en que las crisis internas repercutían en la permanencia del Administrador y de los miembros del Consejo de Administración.

Este período se caracterizó por la continuidad de los miembros del Consejo de Administración encabezado por el ingeniero Pablo Nogués como Administrador General desde 1932 y hasta su fallecimiento en enero de 1943. La estabilidad de los directivos de la Administración se debió a la estrecha relación entre Nogués con el poder político. A su vez la ampliación de la red de los FCE de acuerdo a la disponibilidad de recursos o financiamiento y a la inversión en material rodante durante los años veinte le dieron cohesión a una extensa red de trocha angosta en el centro y norte del país que tenían salida a los puertos sobre los ríos Paraguay y Paraná, siendo el más importante el de Santa Fe, que fue la cabecera de esta red durante treinta años. Desde fines de 1938 quedó conectada con los puertos de Rosario y Buenos Aires cuando el Estado Nacional compró el Ferrocarril Central Córdoba, también de trocha métrica. Las otras líneas de los FCE con trocha de distinta medidas recorrían la Mesopotamia y la Patagonia, éstas últimas conectaban los puertos del Atlántico con el interior de los Territorios sureños.

²⁹ El Ingeniero Pablo Nogués tuvo una larga trayectoria profesional, académica y como funcionario estatal, fue condiscípulo de Agustín Pedro Justo en la carrera de ingeniería en la Universidad de Buenos Aires. Una vez graduado se incorporó a la Dirección General de Ferrocarriles, fue Subdirector de la misma y luego Director hasta 1918; en 1924 ingresó a los Ferrocarriles del Estado y fue Ingeniero Principal del Consejo de Administración por poco tiempo, luego pasó a ocupar un cargo similar en OSN. En 1932 volvió a la AGFE como Administrador General hasta su fallecimiento en enero de 1943. Ver Regalsky y Salerno, «Las finanzas públicas argentinas en tiempos del radicalismo: ferrocarriles, obras públicas y endeudamiento, 1916-1928», 2003 y Salerno, «El final de la primera empresa estatal nacional: la Administración General de los Ferrocarriles del Estado (AGFE)».



Una vez que se superaron los años más difíciles de la crisis, desde mediados de los años treinta los ferrocarriles estatales experimentaron una rentabilidad reducida, cuyos resultados fueron apreciados pues los ferrocarriles de empresas privadas tuvieron márgenes de rentabilidad óptimos hasta la crisis de 1930 y a partir de la misma experimentaron pérdidas o una rentabilidad mínima.

Entre 1932 y 1943 la relación entre la AGFE y el poder ejecutivo fue armoniosa por las afinidades políticas aunque se dieron algunos conflictos. Coincidió con la larga gestión de Pablo Nogués (1932-1943) y la continuidad de los miembros del Consejo de Administración, tuvo una mayor autonomía, aunque no se puede dilucidar la autoría de la política ferroviaria. El control político de la coalición gobernante, la Concordancia, neutralizaba las posibles críticas de los otros sectores políticos. En tanto, los sindicatos ferroviarios quedaron sometidos al rigor de la crisis; la necesidad de la preservación de los puestos de trabajo, los conminó a someterse al laudo del presidente Justo de 1934, que estableció una retención salarial del 10 % que se devolvería cuando mejorara la situación económica, en los hechos fue un conflicto latente a lo largo de una década.³⁰

El final de la AGFE

En 1943 los Ferrocarriles del Estado tenían una red de casi 13.000 kilómetros de extensión, que representaban algo más del 30 % del total de la red ferroviaria del país, los FCE llegaban a Buenos Aires con vías de trocha angosta desde hacía pocos años, aunque recorrían las regiones menos dinámicas de la economía nacional, conectaba las regiones más apartadas con los puertos fluviales de la cuenca del Plata y los puertos marítimos del Atlántico.

El Administrador Pablo Nogués falleció en enero de 1943, el Sub-Administrador Eduardo M. Huego³¹ le sucedió en el cargo que fue ratificado por el Senado unos días antes del golpe militar del 4 de junio de 1943. A partir de

³⁰ Salerno, «Los Ferrocarriles del Estado en Argentina y su contribución a la ciencia» y Salerno, «El final de la primera empresa estatal nacional: la Administración General de los Ferrocarriles del Estado (AGFE)».

³¹ Huego ocupó diversos cargos en el Consejo de Administración desde marzo de 1932, tenía dos títulos universitarios, se graduó de ingeniero y de abogado, AGFC, Legajo personal de Eduardo Huego y ver Salerno, «Llevando la conectividad hasta los confines de Argentina: Los ferrocarriles del Estado en la primera mitad del siglo XX» y Salerno, «El final de la primera empresa estatal nacional: la Administración General de los Ferrocarriles del Estado (AGFE)».



entonces se fueron anudando una serie de situaciones en que se cruzaron los conflictos gremiales en la Unión Ferroviaria y el interés de algunos altos funcionarios del gobierno de Ramírez de aprovecharlo para justificar la intervención en ese gremio y en La Fraternidad.

Al mes del golpe el gobierno de facto intervino en los dos gremios ferroviarios de la época, La Fraternidad y la Unión Ferroviaria. En agosto de 1943, el Coronel Perón, Secretario de Guerra en ese momento, llevó adelante gestiones informales a partir de los conflictos gremiales que afectaban a la Unión Ferroviaria y concluyeron con el reemplazo de los interventores en ambos gremios por el teniente coronel Domingo Mercante. Por los disensos internos en la Unión Ferroviaria un sector disidente recurrió al Teniente Coronel Mercante a través de su hermano también ferroviario, y accedió a Perón que se interesó y respondió con celeridad al reclamo.³² Por estas gestiones el gobierno dispuso la designación del teniente coronel Domingo Mercante, mano derecha de Perón en la Secretaría de Guerra, como interventor en ambos gremios ferroviarios aún antes que Perón ocupara la Secretaría de Trabajo y Previsión.³³

Para iluminar la trastienda de la intervención de Perón en ese momento en una cuestión ajena a sus funciones específicas se debe bucear en el clima que se vivía en el ámbito de los gremios ferroviarios donde se gestaba una huelga ferroviaria. Según la concepción del gobierno de facto, pondría en riesgo la seguridad nacional, lo que explica las motivaciones de Perón para desactivar ese peligro.³⁴ Según la visión del gobierno, los transportes eran parte de la seguridad nacional. Este criterio quedó explícito en los decretos de creación de la Dirección Nacional de Transportes en julio de 1944 y su nueva organización que dejaban explícita la preocupación de la seguridad nacional y establecían una

³² Los conflictos internos en la Unión Ferroviaria que motivaron a su intervención y la de La Fraternidad, gremio de los conductores de locomotoras, fueron tratados por Carlos S. Fayt, *Naturaleza del peronismo* (viracocha, 1967), 95; Martín J. Monsalvo, «Una evaluación de las consecuencias de la erosión», *Inform. Technol. Agropec. Reg. Semiárida Pamp* 59 (1974): 10-11; Hiroshi Matsushita, *Movimiento Obrero Argentino 1930/1945: Sus Proyecciones en los Orígenes del Peronismo* (Hyspamérica, 1986), 260; Joel Horowitz, *Una vez más los sindicatos y el ascenso al poder de Juan D. Perón* (JSTOR, 2004); Joaquín A. Aldao, *Obreros, ferroviarios y...¿peronistas? Institucionalización y dinámica identitaria en la Unión Ferroviaria*, 2018, 65; Salerno, «El final de la primera empresa estatal nacional: la Administración General de los Ferrocarriles del Estado (AGFE)».

³³ Fayt, *Naturaleza del peronismo*, 51, 96 y 104; Raanan Rein, *Peronismo, populismo y política: Argentina, 1943-1955* (Editorial de Belgrano, 1998), 48-49 y Salerno, «El final de la primera empresa estatal nacional: la Administración General de los Ferrocarriles del Estado (AGFE)».

³⁴ Referencia que le debo al Doctor Samuel Amaral.



Dirección de Defensa Nacional dependiente de la Dirección Nacional de Transportes.³⁵

La actuación de Mercante como Interventor culminó con una embestida contra el Administrador y el Consejo de Administración de la AGFE en marzo de 1944 y concluyó con la renuncia de su Administrador y de los miembros del Consejo de Administración en los primeros días de abril siguiente.³⁶ Desde entonces la conducción de la AGFE quedó en manos de un Administrador de formación militar, con atribuciones de interventor al mismo tiempo que se derogaron las leyes que establecían el marco jurídico de la AGFE y del sistema ferroviario en su conjunto.

A partir de la abril de 1944 la AGFE quedó a cargo de un Administrador – Interventor y concentró en sus manos las funciones de los miembros del Consejo de Administración. Desde entonces y hasta 1948 la AGFE estuvo presidida por Administradores de formación militar. El último de los Administradores fue ratificado por el Senado en 1946, cuando se restableció la vigencia constitucional aunque la ley 6757 que había dado origen a la AGFE había sido derogada en 1944. En estos cuatro años finales, la AGFE perdió autonomía y autarquía y al Consejo de Administración le quitaron atribuciones, al mismo tiempo se crearon organismo de la cual dependería la AGFE.³⁷

Al inicio del primer gobierno de Perón se negoció la compra de los ferrocarriles de capitales franceses y británicos que pasaron al patrimonio estatal en 1947 y 1948 respectivamente.³⁸ Meses más tarde, mediante el decreto del 21 de octubre de 1948 se dispuso un nuevo ordenamiento para todos los ferrocarriles estatales y estatizados a partir del 1º de enero de 1949, que

³⁵ El Decreto 20.264/44 del 28 de julio de 1944 dispuso la creación de la Dirección Nacional de Transportes y el Decreto 6.849/45 del 24 de mayo de 1945 estableció una nueva organización de esa Dirección. Ambos decretos bajados de www.mecon.gob.ar/Infoleg consultados y bajados respectivamente el 4 y el 6 de mayo de 2015; hoy Infoleg, Información Legislativa y Documental dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Argentina, www.infoleg.gob.ar.

³⁶ *Railway Gazette*, London, May 12, 1944, 504 y May 19, 1944, 520.

³⁷ En un trabajo anterior hemos analizado esta etapa de la AGFE, ver Salerno, «El final de la primera empresa estatal nacional: la Administración General de los Ferrocarriles del Estado (AGFE)».

³⁸ Sobre la compra de las empresas ferroviarias extranjeras ver Pedro Skupch, «Las relaciones económicas anglo-argentinas en la posguerra: entre la convertibilidad y el bilateralismo», *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad* 18 (2009): 119-44; López, Waddell, y Martínez, *Historia del Ferrocarril en Argentina: la política ferroviaria entre 1857 y 2015*. Con respecto a diversos aspectos de la política ferroviaria de Perón ver Daniel Carlos Cardozo, «La política ferroviaria del primer peronismo (1946-1952)», 2016.



estableció nuevas denominaciones para cada línea, fueron bautizados con los nombres de las figuras políticas del siglo XIX, a modo de homenaje, y cada uno de los Ferrocarriles estaría a cargo de un gerente, en total siete, dependientes de la Secretaría de Transportes de la Nación³⁹:

“Art. 1º.- A partir del 1º de enero de 1949, los ferrocarriles argentinos se denominarán: “Ferrocarril Nacional General San Martín” el actual Ferrocarril de Buenos Aires al Pacífico; “Ferrocarril Nacional General Belgrano”, el Ferrocarril del Estado; “Ferrocarril Nacional Bartolomé Mitre”, el Ferrocarril Central Argentino; “Ferrocarril Nacional General Urquiza”, el Ferrocarril de Entre Ríos y Nord Este Argentino; “Ferrocarril Nacional General Roca”, el Ferrocarril Sud; “Ferrocarril Nacional Domingo Faustino Sarmiento”, el Ferrocarril Oeste, y “Ferrocarril Nacional Patagónico”, las actuales líneas patagónicas.”⁴⁰

De este modo, y sin mencionarlo, quedó disuelta la Administración General de los Ferrocarriles del Estado. El mismo día que se firmó el decreto del 21 de octubre de 1948 renunció el Administrador General Job y al día siguiente el poder ejecutivo designó como Administrador General de los Ferrocarriles del Estado o Gerente al Comandante Principal de Gendarmería, Humberto C. Carutti. Poco después se designó a Nicanor Viñes en el cargo de Secretario General de los Ferrocarriles del Estado.⁴¹ Las líneas que gestionaba la AGFE fueron repartidas en tres gerencias. La mayor parte de la red estatal que era de trocha métrica quedó a cargo de la Gerencia del Ferrocarril Belgrano al que se sumaron las líneas estatizadas del mismo ancho de vías. Las líneas estatales de trocha ancha pasaron a ser parte de la gerencia del Ferrocarril Patagónico y las de trocha media o universal quedaron a cargo de la gerencia del Ferrocarril General Urquiza.

En los años siguientes el gobierno nacional tomó una serie de decisiones en torno a la organización de los Ferrocarriles del Estado. La ley 13.653 de 1949 dispuso el régimen y funcionamiento de las empresas del Estado

Artículo 1º — A los efectos de la presente ley se entiende por 'Empresas del Estado' las entidades descentralizadas de la administración nacional, que cumplen funciones de índole comercial, industrial o de prestación de servicios públicos de carácter similar.
Artículo 2º — Las Empresas del Estado actuarán de acuerdo con lo que establezcan sus leyes de creación y los estatutos orgánicos que les fije el Poder Ejecutivo.

³⁹ Decreto 32.574/48 del 21 de octubre de 1948, el Boletín Oficial lo presentaba como “El pasado glorioso de la Patria evoca la nueva denominación de los Ferrocarriles Argentinos”, Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, miércoles 27 de octubre de 1948, p. 1. Fotografía digital enviada por Infoleg el 28/3/2022 a nuestro pedido.

⁴⁰ Decreto 32.574 del 21 de octubre de 1948, publicado en el Boletín Oficial el 27 de octubre de 1948, p. 1. Fotografía digital enviada por Infoleg el 28/3/2022 a nuestro pedido.

⁴¹ *La Prensa*, Buenos Aires, 22 y 26 octubre de 1948; *La Nación*, Buenos Aires, 22, 23 y 26 de octubre de 1948. Información aportada gentilmente por Jorge E. Waddell.



Artículo 3º — Las Empresas del Estado funcionarán *bajo el control directo del Poder Ejecutivo a los efectos de la orientación de sus actividades*, y no obstante cualquier disposición en contrario de las respectivas leyes orgánicas.

[...]

Artículo 9º — *El Poder Ejecutivo queda facultado para constituir Empresas del Estado con los servicios actualmente a su cargo y que, por su naturaleza están comprendidos dentro de la presente ley, dando cuenta al Honorable Congreso.*⁴²

Esta ley le daba amplias facultades al poder Ejecutivo, que le permitieron la toma medidas posteriores a través de una serie de decretos. Meses más tarde, mediante el Decreto 3.370 del 13 de febrero de 1950, el poder Ejecutivo creó el Directorio de los Ferrocarriles del Estado dependiente del Ministerio de Transportes⁴³; cuyos miembros los designaba el PE a propuesta de ese Ministerio y también lo integraban los Gerentes de cada línea de los Ferrocarriles del Estado. Según lo expresaba en los considerandos del mismo, se trataba de “la creación de un organismo coordinador de las actividades ferroviarias”.⁴⁴ El artículo 6º facultaba al Ministro de Transportes a “vetar cualquier decisión del Directorio de los Ferrocarriles del Estado, en cuyo caso no tendrá valor ni efecto alguno [...] Las decisiones adoptadas por el Directorio de los Ferrocarriles del Estado no podrán ser ejecutadas sin previa comunicación al Ministro de Transportes”.⁴⁵

En tanto el decreto N° 20.024 del 22 de Septiembre de 1950, dispuso la creación de las Empresas del Estado de los Ferrocarriles Nacionales General San Martín, General Belgrano, General Bartolomé Mitre, General Urquiza, General Roca, Domingo Faustino Sarmiento y Patagónico en vista del decreto de creación del Directorio de los Ferrocarriles del Estado y de las facultades que le otorgaba la ley 13.653, referida a las Empresas del Estado; las siete empresas quedaban “sometidas a la jurisdicción del Ministerio de Transportes y a la Contaduría General de la Nación”.⁴⁶

⁴² Ley 13.653, Régimen y Funcionamiento de Empresas del Estado, sancionada el 30 de septiembre de 1949 y promulgada el 24 de octubre de 1949. Boletín Oficial de la República Argentina, bajado de www.boletinoficial.gob.ar el 24/4/2022. Las frases en cursiva han sido resaltadas por nosotros.

⁴³ Boletín Oficial del 17 de febrero de 1950, bajado de www.boletinoficial.gob.ar el 26/4/2022.

⁴⁴ Decreto N° 3370 del 13 de febrero de 1950, B.O., 17 de febrero de 1950, 1, bajado de www.boletinoficial.gob.ar el 26/4/2022.

⁴⁵ Decreto N° 3370 del 13 de febrero de 1950, B.O., 17 de febrero de 1950, 1, bajado de www.boletinoficial.gob.ar el 26/4/2022.

⁴⁶ Decreto N° 20.024 del 22 de septiembre de 1950, B.O., 28 de septiembre de 1950, 1, bajado de www.boletinoficial.gob.ar el 25/4/2022.



Poco después, otro decreto aprobó el Estatuto Orgánico de las Empresas Ferroviarias del Estado⁴⁷ y dispuso que cada Empresa ferroviaria tendrá un Gerente General y un Jefe de Tráfico, a la sazón su segundo, ambos designados por el Poder Ejecutivo “por conducto del Ministerio de Transportes de la Nación”⁴⁸ y sujetos al mismo. A tal punto que se disponía de las utilidades líquidas, un 50 % para un fondo de reserva, de renovación y previsión, un 20 % para distribuir entre el Gerente y el personal de la Empresa como estímulo “en la forma y proporción que determine el Poder Ejecutivo; [...] El saldo se ingresará a Rentas Generales de la Nación”.⁴⁹ Esta última disposición suponía el regreso parcial a la situación que tenían los Ferrocarriles del Estado en sus inicios en el siglo XIX en que no tenían autarquía sobre sus ingresos y la ley 3896 del año 1900⁵⁰ autorizó a las líneas estatales a invertir el producto obtenido en los mismos ferrocarriles y continuó con la AGFE.

Por todo lo analizado, la AGFE funcionó como una empresa estatal hasta que fue intervenida por el gobierno de facto en abril de 1944 y desde entonces se fueron limitando sus facultades hasta su disolución a fines de 1948 para dejar paso a una nueva organización de todas las líneas férreas. Cuando se puso fin a la AGFE aún con los cambios que se observaron en sus últimos años, la nueva organización que se adoptó para los Ferrocarriles en su conjunto no se tuvo en cuenta la experiencia de gestión y organización administrativa que se había dado a lo largo de casi cuarenta años de los Ferrocarriles del Estado. Por otra parte, pese a la reiteración de la denominación de Empresas del Estado, las normativas dejan en evidencia que carecían de la autonomía propia de una empresa y también que estaban sujetas en forma directa al poder Ejecutivo y no se observa algún tipo de control legislativo. Incluso en los considerandos de la creación del Directorio de los Ferrocarriles del Estado, se refiere al mismo como un organismo que tendría la función de coordinador de las actividades ferroviarias.

⁴⁷ Decreto N° 20.422 del 27 de septiembre de 1950, B.O., 4 de octubre de 1950, 1 y 2, bajado de www.boletinoficial.gob.ar el 25 y 26/4/2022.

⁴⁸ Decreto N° 20.422 del 27 de septiembre de 1950, B.O., 4 de octubre de 1950, 2, bajado de www.boletinoficial.gob.ar el 26/4/2022.

⁴⁹ Decreto N° 20.422 del 27 de septiembre de 1950, B.O., 4 de octubre de 1950, 2, bajado de www.boletinoficial.gob.ar el 26/4/2022.

⁵⁰ Raúl U. Preto, *Ferrocarriles del Estado: formación y desarrollo de la red, ley orgánica y antecedentes, kilometraje y capital* (Tall. Gráf. del Ministerio de Obras Públicas, 1926), 9-10.



Por lo observado, nos permite afirmar que el criterio que adoptó el gobierno de Perón para organizar a los ferrocarriles estatales, tanto a los de larga data como los recientemente estatizados no tuvo en cuenta la experiencia de la AGFE. Aún cuando recibieron la denominación, no contaron con los mismos atributos de la empresa estatal precedente, la AGFE. Incluso podríamos definirlo como un Estado empresario sin empresas, pues el nombre de empresa no garantiza que cuente con las características que la definan como tal, pues las decisiones de cada gerente estaban sujetas a las decisiones del Ministro de Transportes.

De esta manera se cierra un largo periplo del Estado empresario desde la segunda mitad del siglo XIX en que se fue organizando como tal, primero sin empresas, y desde 1909/1910 se presentó como un Estado con empresas, en particular por el caso de la AGFE. Desde el gobierno de facto producto del golpe de 1943 y en particular a partir del primer gobierno de Perón se le dio un nuevo diseño al Estado empresario, aunque es considerado como el momento paradigmático del mismo en Argentina, sin embargo a la luz de los Ferrocarriles podemos observar que el Estado amplió su participación pero al mismo tiempo su gestión estuvo a cargo de organismos o agencias públicas pero que no tuvieron los atributos propios de una empresa, porque carecían de autonomía de gestión y de autarquía en el manejo de los fondos que generaban con su explotación. Por lo tanto se cerró una etapa de Estado empresario y se abrió otra, con las características antes descritas, sin empresas pese a esa denominación, pues carecían de las atribuciones jurídicas como tales. En el caso de los Ferrocarriles estatales, el Estado continuó como empresario de última instancia sujeto directamente al poder Ejecutivo que designaba y controlaba a los funcionarios y orientaba sus actividades⁵¹; pues las normativas analizadas no establecían mecanismos de control por parte del poder legislativo.

Conclusiones

Desde 1868 a 1909 se fue estableciendo un Estado empresario sin empresas, en que cumplía con un rol subsidiario y como empresario de última instancia; desde un inicio se formó una burocracia técnica que ocupó roles de mayor

⁵¹ B.O. Ley 16.653, art. 3º del año 1949. Bajado de www.infoleg.gob.ar el 24/4/2022.



responsabilidad durante el período del Estado empresario con empresas durante la vigencia de la AGFE (1909-1948).

La experiencia de la AGFE a lo largo de casi cuarenta años permite analizar las características de una empresa estatal y sus problemas. En el trámite legislativo en que se debatió la creación de la AGFE no existió una voluntad explícita de dotarla como una empresa, aunque la misma ley le concedía suficiente margen de autonomía que nos permite calificarla como tal, que se fue fortaleciendo a lo largo de su gestión. Esta empresa administraba los Ferrocarriles del Estado, su gestión estaba a cargo de funcionarios designados por los poderes del Estado, Ejecutivo y Legislativo, de los que dependían en última instancia y sujetos al control de los órganos de contralor y fiscalización establecidos por el marco legal.

Durante este tiempo la AGFE tuvo una lenta consolidación por los problemas políticos y por las dificultades operativas, administrativas y financieras. Contaban con la autarquía para disponer de sus propios recursos, aunque con frecuencia necesitaban los aportes del tesoro nacional para afrontar su déficit y para las inversiones. Por la envergadura de las inversiones, la complejidad de la gestión y la extensión de su red, la AGFE fue la empresa estatal más importante en la primera mitad del siglo XX.

El carácter empresario y de fomento se manifestó cuando el Estado invertía en el financiamiento, la construcción y la administración de sus líneas ferroviarias en las regiones menos atractivas para el capital privado así como cuando fue al rescate de las empresas privadas no rentables o que afrontaban diversas dificultades; aún cuando el Estado Nacional adquirió todos los ferrocarriles de las empresas privadas a partir del primer gobierno de Perón, continuó como empresario de última instancia.

A partir de los gobiernos de facto que emergieron del golpe de Estado de 1943 y durante la primera presidencia de Perón se produjo una transformación del Estado empresario. Las denominadas empresas estatales carecieron de los atributos de las que las precedieron, estaban sujetas al poder Ejecutivo y las podemos calificar como organismos o agencias estatales. La AGFE fue un caso paradigmático, la primera empresa estatal nacional, con casi cuatro décadas de gestión, a partir del golpe militar de junio de 1943 fue perdiendo sus atributos hasta su desaparición a fines de 1948. Al tiempo que el gobierno de Perón



implementó sus planes de estatización y amplió la injerencia estatal en la actividad productiva y en la provisión de servicios al punto que se considera como el momento paradigmático del Estado empresario. Sin embargo, en la instancia de organizar todos los ferrocarriles después de la estatización de las empresas privadas se dejó de lado la experiencia de la AGFE y se optó por organismos sujetos y dependientes del poder ejecutivo, aun cuando recibieron la denominación de empresas.