
**El final de la primera empresa estatal nacional:
la Administración General de los Ferrocarriles del Estado, 1943-1948**

Elena Salerno

Instituto de Estudios Históricos, Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina

esalerno@untref.edu.ar

Recibido: 29/09/2020

Aceptado: 11/06/2020

Resumen

El gobierno *de facto* emergente del golpe de estado del 4 de junio de 1943 introdujo cambios en la organización y derogó el marco legal de los Ferrocarriles del Estado que concluyeron con la disolución de la Administración General de los Ferrocarriles del Estado en los inicios de la primera presidencia de Perón. En el contexto de una ola de nacionalización de empresas extranjeras y de una creciente estatización de la economía, a fines del año 1948 el gobierno dispuso la desaparición de la primera empresa pública y estatal a cargo de la gestión de los Ferrocarriles del Estado por casi cuatro décadas.

Para este artículo contamos con una documentación basada particularmente en periódicos especializados de la época como *The Railway Gazette*, los archivos ferroviarios, las colecciones de normativas legales y testimonios de la época, además de la bibliografía general.

Palabras clave: Estado empresario, ferrocarriles, conflictos

**The end of the first national state company:
the General Administration of Railways State, 1943-1948**

Abstract

The *de facto* government that emerged from the *coup d'état* of June 4, 1943 introduced changes in the organization and repealed the legal framework of the State Railways that ended up in the dissolution of the General Administration of State Railways at the beginning of Perón's first presidency. In the context of a wave of nationalization of foreign companies and of a growing nationalization of the economy, at the end of 1948 the government ordered the disappearance of the first public company that had managed State Railways for almost four decades.

This article is based mainly on specialized newspapers from the period under study, such as *The Railway Gazette*, railway archives, collections of legal regulations and testimonies, as well as the general bibliography.

Keywords: Entrepreneurial State, railways, conflicts

El final de la primera empresa estatal nacional: la Administración General de los Ferrocarriles del Estado, 1943-1948

Introducción

Entre 1943 y 1948 el gobierno tomó una serie de medidas que pusieron fin a la primera empresa estatal de jurisdicción nacional, la Administración General de los Ferrocarriles del Estado (AGFE), que se había encargado de la gestión de las líneas estatales por casi cuatro décadas.¹ La participación estatal en la promoción del ferrocarril, el transporte terrestre moderno, comenzó a gestarse desde mediados de 1850 siguiendo los objetivos trazados por la Constitución Nacional de 1853. Colin Lewis reconoce a los ferrocarriles como “bienes públicos” (Lewis, 2002: 154) provistos por el Estado y por el sector privado, alentado por el primero; además, establece una diferencia entre un primer momento en el que el Estado otorgó concesiones para la construcción de las primeras líneas ferroviarias a empresarios privados y un segundo momento, en que el Estado llevó a cabo las obras ferroviarias a cargo de los recursos públicos (Lewis, 1983). Estas dos fases estuvieron separadas por un corto período de tiempo, la primera la inició el gobierno de Justo José de Urquiza y la continuaron los gobiernos siguientes.²

En Argentina desde fines de la presidencia de Bartolomé Mitre (1862-1868), el Estado nacional dispuso la construcción de líneas férreas con recursos públicos que fueron administrados por el mismo Estado nacional, en lugares donde los capitales privados no estaban dispuestos a invertir. De este modo, se formó el capital social fijo, como lo denomina, entre otros, Cuellar Villar (2002), que se correspondía con la categoría de un Estado subsidiario que Mario Justo López (1991) califica como un Estado empresario, a partir de la construcción y la operación de las líneas férreas estatales. Según la definición de Carlos Marichal (2011), cuando se produjeron esas acciones estatales, nos encontramos en presencia de un Estado empresario sin empresas, que habría precedido a la etapa del Estado con empresas propiamente dichas.

¹ La primera empresa pública del país fue el Ferrocarril Oeste que contó con la participación de fondos públicos del Estado de Buenos Aires y años después fue propiedad de la provincia de Buenos Aires (López, 1991; Schvarzer y Gómez, 2006). La AGFE se creó en 1909 y comenzó a funcionar a mediados del año siguiente. A esta primera empresa estatal le siguieron otras dos emblemáticas, en 1912 se organizó Obras Sanitarias de la Nación (OSN) (Regalsky, 2015), a partir de un organismo previo y diez años más tarde se creó Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) (Gadano, 2006).

² Una extensa bibliografía trata el desarrollo ferroviario en Argentina, cabe destacar Zalduendo (1975), Lewis (1983), López (1991, 1994, 2012), López y Waddell (2007) y Regalsky (2002).

El Estado nacional fue asumiendo en forma sucesiva las funciones de promotor, empresario y regulador que desempeñó en forma simultánea para darle impulso al desarrollo ferroviario en el país. Promovió las inversiones privadas locales y extranjeras, implementó diversos incentivos destinados a fomentar las acciones de las empresas particulares y creó un marco legal regulatorio. Entre ambos momentos, el Estado nacional realizó inversiones públicas directas en las regiones potencialmente menos favorables y explotó las líneas poco atractivas, asumiendo un tímido y limitado carácter empresario de última instancia, siendo un Estado empresario sin empresas, aunque los contemporáneos no identificaron esas acciones como parte de un Estado empresario.

Desde el primer momento en que el Estado nacional tomó la decisión de la construcción y la operación de los Ferrocarriles del Estado (FCE), existía el consenso para la realización de esas obras. Se discutía si esos ferrocarriles debían tener un criterio comercial, si debían ser rentables o no, en general, se consideraba que debían tener tarifas que permitieran cubrir los gastos operativos pero no buscar una rentabilidad como las empresas privadas. Desde los albores del siglo XX, se discutió el doble rol del Estado, como empresario y como regulador. En 1909 se aprobaron las dos leyes, una consolidó la Dirección General de Ferrocarriles (DGF) a cargo de la regulación de toda la actividad y se creó la Administración General de los Ferrocarriles del Estado (AGFE) para la gestión de las líneas férreas de propiedad pública. De este modo, se puso fin al Estado empresario sin empresa.

La creación de la AGFE en 1909 y su puesta en funcionamiento desde 1910, significó el inicio del Estado empresario temprano en la Argentina. Implicó un salto cualitativo: la AGFE fue responsable de la administración, con ciertos atributos de autonomía y sus miembros respondían por sus decisiones ante las distintas instancias de control de los poderes ejecutivo y legislativo. Se caracterizó por la reinversión de sus ingresos, lo que le permitía un grado de autarquía, por la presencia de una burocracia técnica y por una conducción profesional, cuyo Administrador era designado por el poder ejecutivo con acuerdo del Senado (Salerno, 2003).

La AGFE tuvo problemas gestión y problemas contables, que se incrementaron en la medida en que crecía la red estatal y fueron resueltos a fines de la presidencia de Marcelo T. de Alvear (1922-1928). Por más de veinte años, afrontó la persistencia de un déficit operativo. Su organización se vio alterada por el gobierno de facto de José Félix Uriburu (1930-1932), que dispuso el cese del Administrador General y de los miembros del Consejo de Administración, sometió a sus integrantes a investigación y los reemplazó por una Comisión de Administración e Investigación, encabezada por militares e integrada por personas que no habían cumplido funciones en los Ferrocarriles del Estado. Además, se

suspendió la ley que regulaba a la Administración.³ Al inicio de su gobierno, Agustín Pedro Justo restableció la vigencia de la Ley 6757, le restituyó el organigrama original y designó como nuevo Administrador al ingeniero Pablo Nogués, de larga trayectoria en la Dirección General de Ferrocarriles hasta 1918 y su compañero de estudios de ingeniería en la Universidad de Buenos Aires. Los nuevos miembros del Consejo de Administración, permanecieron en sus cargos por largo tiempo y algunos de ellos renunciaron en la crisis de marzo de 1944.⁴

El gobierno *de facto* que surgió del golpe militar de junio de 1943, aprovechó una demanda sindical insatisfecha y los conflictos dentro de los gremios ferroviarios para justificar la intervención de los mismos en agosto de 1943. Meses más tarde, fue la plataforma desde donde exigieron el desplazamiento de las autoridades de la AGFE. A partir de entonces, se procedió al desmonte de la Administración y a la derogación de su sostén jurídico, aunque continuó con esa denominación durante los primeros años de la primera presidencia de Juan Domingo Perón (1946-1952) y hasta su disolución a fines de 1948.⁵

En este artículo abordamos los avances de la investigación referida a los últimos años de la Administración General de los Ferrocarriles. Desde los primeros trabajos sobre la AGFE teníamos un interrogante: hasta qué punto se tuvo en cuenta la experiencia de la primera empresa estatal cuando se produjo la estatización de las empresas ferroviarias de capitales extranjeros, franceses y británicos, entre 1947 y 1948, respectivamente (Wright, 1980 y López, 2007). Aquí nos formulamos esa pregunta y buscamos la respuesta en el cruce de las medidas gubernamentales que inicialmente se tomaron en el contexto de los conflictos sindicales, pero tiempo después tomaron una dinámica propia que generaría los cambios en el seno de la AGFE. Estas cuestiones han sido analizadas desde la perspectiva de la historia de las empresas, desde la que, en general, se ha visto a la formación del Estado empresario como un proceso continuo, que se consolidó desde los primeros gobiernos peronistas

³ Otra Comisión Investigadora integrada por civiles y militares sometió a investigación sumaria a todos los funcionarios de la AGFE y como consecuencia se produjeron despidos de personal por causas políticas. Esta Comisión cesó en 1932 cuando Justo asumió la presidencia de la Nación. Veáse AGN: Archivo General de la Nación (Bs. As.) Fondo Agustín P. Justo, MOP, Caja 67, Doc. N° 9 bis, Hoja 86 bis y AGF, Bs. As.; Actas del Consejo de Administración, del 10-9-1930 al 9-10-1930; Actas de la Comisión de Administración e Investigación, del 10-10-1930 al 2-3-1932.

⁴ Algunos aspectos de la gestión de Nogués, ver Salerno (2007, 2008 y 2020).

⁵ La parte central de este trabajo ha sido discutida como versiones preliminares en las V Jornadas de Historia de la Industria y los Servicios y en el Seminario interno en Untref, el 15 de septiembre de 2015, en las VI Jornadas Uruguayas de Historia Económica (AUDHE) 2, 3 y 4 de diciembre de 2015, Montevideo, Uruguay; en el X Congreso Internacional de Economía y Gestión "Econ 2016" Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires, 17 y 20 de octubre de 2016 y en las XVII Jornadas / Departamentos de Historia, Universidad Nacional de Catamarca, Catamarca, 2 al 5 de octubre de 2019.

(Regalsky y Rougier, 2015); sin embargo, a través del caso de la AGFE observamos un matiz diferente. Por otro lado, los autores que se dedican al estudio de los conflictos obreros y a la historia de las organizaciones de los trabajadores indagan en estos temas desde la visión de los gremios y sus actores (Doyon, 2006; Horowitz, 2004; Matsushita, 1986; Torre, 1990; Di Tella, 2003). En nuestro caso, la intersección de estas diferentes problemáticas nos permite iluminar el último tramo de la AGFE, lo que enriquece el análisis y nos permite conocer el contexto en que la AGFE fue disuelta en el momento que aumentaba la intervención estatal en la economía.

Para este período contamos con diversas fuentes, las Actas del Consejo de Administración de los Ferrocarriles del Estado, los legajos de algunos de sus miembros que se conservan en los archivos ferroviarios; los periódicos de circulación general y especializados de la época como *Railway Gazette*, las colecciones de normativas legales y testimonios de la época, además de la bibliografía específica.

La Administración General de los Ferrocarriles del Estado: génesis de su final, 1943-1948

La crisis de 1930 afectó a la actividad ferroviaria en su conjunto, por la caída de la rentabilidad y la incipiente competencia del automotor. Sin embargo, desde 1933 los FCE tuvieron superávit operativo, obtuvieron una rentabilidad mínima y equilibraron sus gastos y recursos. En marzo 1932 –como dijimos- el gobierno de Justo restableció la vigencia de la ley que había dado origen a la AGFE, designó a Pablo Nogués Administrador de los FCE y a los miembros del Consejo de Administración, que se caracterizaron por la larga permanencia en sus cargos.

La AGFE se perfiló como una empresa estatal bien definida, que no necesitó de los aportes del tesoro para su funcionamiento operativo. De algún modo, las mejoras en la rentabilidad se debían a una red integrada que se alcanzó con las construcciones y equipamiento que habían acarreado un gran endeudamiento en los años veinte, por el ordenamiento administrativo y financiero que se realizó a fines del gobierno de Alvear y por la permanencia en los altos cargos jerárquicos de una burocracia experimentada. Al final del ejercicio 1942/1943 la red estatal alcanzaba casi los 13.000 kilómetros, aproximadamente el 30% del total del sistema ferroviario del país, aunque representaba un porcentaje menor en cuanto al tonelaje de carga y al valor de los fletes cobrados por la misma, así como la cantidad de pasajeros transportados (Salerno, 2008 y 2020).

Para esta época los trabajadores ferroviarios estaban representados por dos gremios: desde 1889 La Fraternidad reunía a los conductores y foguistas y la Unión Ferroviaria, que se organizó en 1922 a partir de organizaciones anteriores, representaba al resto del personal. A lo largo de más de tres décadas la relación entre estos gremios y el gobierno se caracterizó por conflictos laborales y negociaciones (Goodwin, 1974, Horowitz, 2004 y López, 2012). Los trabajadores de los FCE también fueron alcanzados por la disminución de los sueldos como consecuencia de la crisis económica, que fue avalado por el Laudo presidencial del año 1934 (Matsushita, 1986 y Doyon, 2006). En marzo de 1942 se suspendieron las retenciones salariales, aunque no se concretó su reintegro previsto en el mismo Laudo. Además de este reclamo, los trabajadores exigían el aumento de sueldos, para recuperar las pérdidas salariales como consecuencia de la inflación en los precios, y el conflicto permaneció abierto (Matsushita, 1986).

En paralelo a este conflicto laboral de los ferroviarios, estallaron divisiones en el seno de la Unión Ferroviaria (UF), el gremio que agrupaba a la mayoría del personal. En 1934 comenzaron los disensos internos por razones políticas, que un año más tarde dividieron a la Confederación General del Trabajo (CGT). A fines de 1942, durante el segundo Congreso de la CGT, las diferencias afloraron para la elección de la comisión directiva, en la que tenían una presencia significativa los gremios ferroviarios. La CGT sufrió una nueva división, entre los que mantenían una cierta neutralidad política y los más politizados, como los califica Di Tella (2003). Los primeros formaron la CGT 1, liderados por la Unión Ferroviaria y por su presidente Domenech; en tanto la CGT 2 nucleaba a dirigentes socialistas y comunistas encabezados por Pérez Leirós y Borlenghi, adherían a la misma un sector minoritario de los congresistas de La Fraternidad. (Di Tella, 2003).

En un corto lapso de tiempo, en menos de un año entre marzo de 1942 y enero de 1943, se produjo el deceso de las principales figuras políticas de la época que precipitó una renovación generacional y un cambio de época. En pocos meses fallecieron el presidente Roberto M. Ortiz y los ex presidentes Marcelo T. de Alvear y Agustín P. Justo, aspirantes a competir en las elecciones presidenciales de 1944. A los pocos días de la muerte de Justo, en enero de 1943 también murió el ingeniero Pablo Nogués. Lo sucedió el Sub-Administrador, Eduardo María Huergo, ingeniero y abogado, que se había desempeñado en el Consejo de Administración como Ingeniero Principal desde 1932 y en 1939 reemplazó al ingeniero Krause Arnim en el cargo de Jefe General de Tráfico y Explotación Comercial y Sub-Administrador. En 1941 el cargo se desdobló y Huergo continuó como Sub-Administrador hasta que sucedió a Nogués y fue confirmado por Acuerdo del Senado en

mayo de 1943.⁶ La gestión de Huergo duró algo más de un año y estuvo atravesada por el golpe de Estado del 4 de junio de 1943. A partir de entonces se precipitaron una serie de sucesos en cuyo contexto se inscriben los hechos que llevaron a la renuncia de Huergo y de los miembros del Consejo de Administración de los Ferrocarriles del Estado en abril de 1944.

El golpe del 4 de junio de 1943 fue llevado a cabo por la cúpula militar y, en un segundo plano, estuvo una organización secreta conocida por su sigla GOU e integrada por altos oficiales del ejército, entre ellos estaba el coronel Juan Domingo Perón. Al inicio del gobierno de Pedro P. Ramírez, Perón se desempeñó en la estratégica Secretaría del Ministerio de Guerra, a cargo de Farrell, en tanto el teniente coronel Mercante ocupó el cargo de Oficial Mayor de esa Secretaría. El 27 de octubre de 1943, Perón asumió la Dirección Nacional del Trabajo. Un mes más tarde, se convirtió en la Secretaría de Trabajo y Previsión y dependiente de ésta se creó la Dirección de Asistencia y Previsión Social para los Ferroviarios, a cargo de Domingo Mercante (Rein, 1998). Bajo su esfera quedaron una serie de organismos preexistentes, como la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones Ferroviarias, entre otras (Fayt, 1967).

La Dirección Nacional del Trabajo, creada en 1907, comenzó a experimentar cambios desde principios de julio de 1943, cuando el gobierno aceptó la renuncia de Pellet Lastra, lo reemplazó el coronel retirado Carlos M. Giani y disolvió la Confederación General del Trabajo Lista 2, conocida como CGT 2, pese a que se habían mostrado favorable a los que habían tomado recientemente el poder. Poco después, ante el riesgo del crecimiento de los conflictos obreros que pusieran en riesgo la seguridad nacional (Torre, 1990), se dispuso la intervención de la Unión Ferroviaria (UF) y La Fraternidad, alegando irregularidades internas, además de los conflictos que aquejaban a la Unión Ferroviaria. El 23 de agosto de 1943 el gobierno designó a los capitanes de fragata Andrés Chelle y Raúl A. Puyol interventores de la Fraternidad y la Unión Ferroviaria, respectivamente (Fayt, 1967, Matsushita, 1986, Horowitz, 2004, Aldao, 2018).⁷

Otra cuestiones se dirimían en el campo de la organización sindical, tanto la intervención de Puyol como las empresas eran partidarias de formar cuatro sindicatos a partir de la UF, de acuerdo a las actividades laborales que realizaban dentro de los ferrocarriles. A su vez, el ingeniero Huergo, Administrador General de los Ferrocarriles del Estado, se oponía a la afiliación del personal de esa Administración a la UF, en coincidencia con parte del personal de la misma (Horowitz, 2004, Aldao, 2018).

⁶ Legajo personal de Eduardo María Huergo, Archivo General de Ferrocarriles (Bs. As.), Archivo de Personal.

⁷ Decreto 6290 del 23 de agosto de 1943, según Monzalvo (1974).

La intervención de los sindicatos ferroviarios por parte del gobierno *de facto* ha tenido distintas interpretaciones. Para unos, la decisión del gobierno fue el modo que tuvo para frenar una huelga en puerta, según se desprende de un discurso de Perón (Fayt, 1967, Torre, 1990, Horowitz, 2004). Para Luis Monzalvo,⁸ ex miembro de la CGT y de la UF, se debió, en cambio, al pedido de algún sector de los trabajadores (Monzalvo, 1974). Según su relato, un grupo de trabajadores de la UF que no integraron la última Comisión Directiva buscaron acercarse al gobierno a través de Hugo Mercante, afiliado a la UF y hermano del teniente coronel Domingo Mercante, con quien tuvieron una primera reunión a mediados del mes septiembre, y hacia fines de ese mes se reunieron por primera vez con Perón, a la sazón Secretario del Ministerio de Guerra, a la que siguieron otras reuniones. Estas entrevistas concluyeron con la remoción de los interventores de la Unión Ferroviaria y de La Fraternidad que fueron reemplazados por el teniente coronel Domingo Mercante según el decreto del 23 de octubre de 1943.⁹ A los pocos días, cuando Perón asumió las funciones de Director Nacional del Trabajo, Mercante tomó bajo su control todos los organismos relacionados con los ferroviarios, los gremios, la Caja de Jubilaciones y diversas cooperativas y asociaciones (Fayt, 1967; Monzalvo, 1974).

Perón asumió en la Dirección Nacional del Trabajo (DNT) y retuvo el cargo de Secretario del Ministerio de Guerra (Horowitz, 2004). Un mes después, se transformó en la Secretaría de Trabajo y Previsión, que fue la plataforma de lanzamiento político de su titular. Con su llegada a la Secretaría de Trabajo y Previsión, Perón prometió darle curso a los pedidos pendientes de los sindicatos ferroviarios; en los meses siguientes, se tomaron medidas, se entregó un subsidio para la construcción del policlínico ferroviario y se extendieron los beneficios de licencias a trabajadores de almacenes y talleres, entre otras, aunque la devolución de los descuentos salariales quedaron para más adelante (Matsushita, 1986).

A los conflictos preexistentes habría que sumarle las motivaciones que tenía gobierno con respecto a los sindicatos ferroviarios que se puso de manifiesto desde agosto de 1943, a los que consideraban un servicio estratégico y a través del que pretendían la modificación de organismos y empresas del Estado. En marzo de 1944, Domingo Mercante como interventor de los gremios ferroviarios y a nombre de sus afiliados presentó un petitorio al

⁸ En un primer momento Monzalvo participó de las reuniones conspirativas del general Rawson, pro-aliado, quien se sublevó en enero de 1944 con el apoyo de un limitado grupo de militares y más adelante participó en la organización del Partido Laborista, fue miembro de su órgano de conducción y funcionario del gobierno peronista, ver La Prensa, Buenos Aires, enero 1944 y Fayt (1967).

⁹ Decreto 12.299/1943 (Monzalvo, 1974).

gobierno que precipitó cambios en la AGFE y en la Dirección General de Ferrocarriles. Dicho petitorio condensaba los reclamos de larga data de los sindicatos y el discurso del gobierno *de facto*. De algún modo, las buenas relaciones que se establecieron entre los dirigentes gremiales ferroviarios, o una parte de ellos, con la intervención de Mercante y con el Secretario de Trabajo y Previsión confluyeron en ese petitorio. Esta relación explica en parte las motivaciones del petitorio que presentaron los sindicatos en marzo de 1944; a los reclamos que venían haciendo desde hacía años y que habían planteado a fines del año anterior, sumaron otros, como solicitar la intervención de la AGFE y de la Dirección General de Ferrocarriles (DGF) (Matsushita, 1986). A partir de ese acto, el gobierno de facto puso en marcha la desarticulación de la AGFE y de la DGF.

Los largos reclamos por la devolución de las retenciones salariales y las rispideces entre los gremios y la conducción de la AGFE se tradujeron así en un petitorio en que se reclamaba la intervención de la misma y de la Dirección General de Ferrocarriles (DGF), conocido como el Petitorio de los 16 puntos del 20 de marzo de 1944 (Matsushita, 1986; Horowitz, 2004).¹⁰ Los argumentos que fundamentaban el pedido de intervención de la AGFE y de la DGF se referían a que los funcionarios de las mismas eran abiertamente obstructivos de la actividad de los trabajadores y del ejercicio de sus derechos, y a que la intervención permitiría mejorar las relaciones entre la AGFE y sus trabajadores; además, acusaban a la DGF de tener actitudes antiobreras y antiargentinas.¹¹

Los cambios políticos agregaron tensiones que le permitieron al interventor Mercante convertirse en el ariete para el inicio de la desarticulación de la empresa estatal que tenía a su cargo la gestión técnico-administrativa de los FCE y pusieron fin a esta experiencia de Estado empresario, que había sido la AGFE. En marzo de 1944, Mercante hizo la petición de intervención de la AGFE y de la Dirección General de Ferrocarriles (DGF), que precipitó la renuncia del Administrador de los Ferrocarriles del Estado, el ingeniero Eduardo Huergo y de todos los miembros del Consejo de Administración. A partir de ese momento la Administración quedó a cargo de figuras militares, hasta que, a fines de 1948, fue disuelta.

El Consejo de Administración estaba integrado por entonces por Carlos A. Ochoa, Sub-Administrador General y Jefe de Explotación Técnica, Luis Sanmarco, Contador General, Pedro Mendiondo, Ingeniero Principal, Alberto G. Urcelay, Jefe General de Tráfico y Explotación

¹⁰ The Railway Gazette, May 19, 1944, p. 520.

¹¹ The Railway Gazette, May 19, 1944, p. 520.

Comercial.¹² Aunque el Consejo renunció, existe constancia de que el ingeniero Ochoa continuó en el cargo de Sub-Administrador General y Jefe de Explotación Técnica y que actuó como Administrador interino cuando se generaron vacantes por la renuncia de los Interventores o Administradores.¹³ El decreto del 25 de abril de 1944 dispuso otorgarle al Administrador Interventor todos los deberes y atribuciones del Consejo de Administración.¹⁴ A partir de esta decisión y por otras medidas posteriores la AGFE mantuvo la denominación pero perdió las condiciones intrínsecas de una empresa estatal conducida hasta entonces por un Consejo de Administración y un Administrador General, quedó solamente este último y fue ejercido por militares sin experiencia técnica ni en la gestión ferroviaria. La ausencia de las Actas del Consejo de Administración durante un año y medio ponen en evidencia ese cambio.¹⁵ De ese modo se desarticuló la empresa estatal, que tenía casi treinta cinco años de funcionamiento.

Por el decreto del 28 de julio de 1944, se creó la Dirección Nacional de Transportes (DNT), a su vez puso bajo su jurisdicción a la AGFE,¹⁶ en tanto, mediante el decreto del 24 de mayo de 1945,¹⁷ el Poder Ejecutivo estableció una nueva organización administrativa para la Dirección Nacional de Transporte (DNT) y dispuso la caducidad de la Ley 6757 y de las leyes complementarias que le daban sostén jurídico a la AGFE, que perdió los atributos de autonomía y autarquía que le había dado la ley de creación. En ese decreto también se derogaron otras leyes que regían la actividad ferroviaria: la Ley 2873, la Ley General de Ferrocarriles del año 1891, la Ley Mitre (Nº 5315) y la Ley 6320, referida a la Dirección General de los Ferrocarriles. Se abrió, así un lapso de tiempo en que la AGFE existió con esa denominación pero sin los atributos con los que había funcionado desde 1910.

Los autores que estudian este hecho, en general lo hacen en el contexto de los estudios de las relaciones laborales y de las historias del movimiento obrero. En el caso de Horowitz, se refiere a estas medidas del siguiente modo

“El régimen también tomó medidas para realizar mejoras mediante la intervención de Ferrocarriles del Estado y la Dirección General de Ferrocarriles, que habían sido considerados antiobreros [...] En

¹² The Railway Gazette menciona a los miembros del Consejo de Administración que renunciaron, véase *The Railway Gazette*, May 12, 1944, p. 504. Existe una divergencia con respecto al ingeniero Ochoa.

¹³ Legajo Personal de Carlos Alberto Ochoa, Archivo General de Ferrocarriles (Bs. As.) Archivo de Personal.

¹⁴ Decreto 10.292/44 del 25 de abril de 1944, en Boletín Oficial, www.mecon.gob.ar/Infoleg/. Consultado el 4 de mayo de 2015.

¹⁵ El Libro de Actas Nº 47 contiene las actas 962 y 963 de los días 4 y 5 de abril de 1944 respectivamente, la primera refleja la presencia de Huergo, en tanto en la segunda la reunión fue presidida por el Sub-Administrador Ochoa. La siguiente acta fue la 963 del 24 de octubre de 1945 y estaba presidida por Ochoa como Administrador interino.

¹⁶ Boletín Oficial, año 1944, www.mecon.gob.ar/Infoleg/. Consultado el 4 de mayo de 2015.

¹⁷ Boletín Oficial, año 1945, www.mecon.gob.ar/Infoleg/. Consultado el 6 de mayo de 2015.

marzo de 1944, la UF había presentado al presidente Farrell una petición de dieciséis puntos y, durante los dos años siguientes, todas las demandas fueron satisfechas, aunque más no fuera en forma parcial.” (Horowitz, 2004: 277)

En un primer momento se mencionó como Administrador Interventor al teniente coronel Alfredo José Intzaugarat¹⁸, que fue designado en YPF, mientras el teniente coronel Juan C. Cuaranta fue designado Administrador Interventor de la AGFE y ejerció esa función hasta que renunciara y fuera aceptada por el decreto del 19 de octubre de 1945. Cuando se designó como interino al Jefe de Departamento de Explotación Técnica, el ingeniero Carlos A. Ochoa, que continuaba en ese cargo,¹⁹ hasta que, a los pocos días, también por decreto, el gobierno designó en el cargo de Administrador al teniente coronel Salvador Marcelino Müller.²⁰ En este caso no tuvo las facultades de interventor, pero tampoco existe constancia que se restableciera el Consejo de Administración como se había conocido. Por otra parte, llama la atención el cambio de funcionarios en días tan convulsionados y que marcaron el futuro.

A los pocos meses, se dio un nuevo reemplazo, por decreto del 11 de abril de 1946: se aceptó la renuncia de Müller y el gobierno de Edelmiro J. Farrell designó al coronel retirado Alfredo Juan Job,²¹ que fue ratificado por acuerdo del Senado, según consta en el decreto del 21 de agosto de 1946. Permaneció en el cargo por algo más de dos años y su renuncia fue aceptada el 21 de octubre de 1948.²²

Desde 1944 se dieron una serie de medidas que modificaron el organigrama estatal y le quitaron atribuciones a la AGFE y a la DGF, aunque estas conservaron esas denominaciones por un tiempo. El decreto del 25 de abril de 1944 disolvió el Consejo de Administración, cuyas funciones quedaron en manos del Administrador, y de este modo desarticuló la AGFE como empresa. Durante la trayectoria de la AGFE previa a 1944, en general, los miembros del Consejo de Administración y su Administrador pertenecían a la burocracia técnica que había hecho una carrera meritocrática dentro de los mismos Ferrocarriles del Estado o en otros organismos estatales, en que habían desarrollado sus carreras profesionales. Sin embargo, a partir de la crisis de 1944 se interrumpe esa tradición;

¹⁸ *The Railway Gazette*, May 12, 1944, p. 504.

¹⁹ Boletín de Obras Públicas, volumen 4, octubre, noviembre, diciembre de 1945. Buenos Aires, 1945, p. 3841.

²⁰ Müller nació en 1901, Boletín de Obras Públicas, volumen 4, octubre, noviembre, diciembre de 1945. Buenos Aires, 1945, p. 3938. Archivo General de Ferrocarriles (Bs. As.) Archivo de Personal y decretos del poder ejecutivo

²¹ Job también figura con el grado de coronel de artillería de Costas o capitán de navío, grados equivalentes.

²² Boletín de Obras Públicas, volumen II, año 1946, p. 1304. Legajo Personal de Alfredo Juan Job, Archivo General de Ferrocarriles (Bs. As.) Archivo de Personal.

los nuevos Administradores o Interventores carecían de preparación técnica y profesional para esas funciones. A pesar de que Job fue ratificado por el Senado en 1946, no existe constancia de que se hubiera reorganizado el Consejo de Administración, más aún si tenemos en cuenta que un decreto anterior, del 24 de mayo de 1945, dispuso la caducidad de varias leyes referidas a la actividad ferroviaria (entre otras la ley que le daba sustento a la AGFE - la Ley 6757 del año 1909), dando fin a la AGFE de acuerdo al marco legal de creación y a la AGFE como empresa estatal.

Entre 1947 y 1949 los ferrocarriles estatizados y las líneas preexistentes estatales que estaban a cargo de la gestión de la AGFE fueron reorganizados. El decreto del 7 de octubre de 1947 dispuso la incorporación de los ferrocarriles de capitales franceses, adquiridos por el gobierno nacional, a la AGFE.²³ Sin embargo, este criterio se modificó cuando, en marzo de 1948, el gobierno incorporó los ferrocarriles de capitales británicos recién adquiridos y dispuso ponerlos bajo la administración de una Comisión especial con amplios poderes y jurisdicción sobre otros organismos, como la misma Dirección Nacional de Transportes.²⁴ En el primer caso, el gobierno parecía que estaba orientado a aprovechar la experiencia de gestión acumulada en la AGFE, aunque la segunda medida eliminó esa posibilidad.

En 1948, una serie de decretos siguió moldeando este organigrama y puso fin a la existencia de la AGFE. Se aprobó la organización de la Secretaría de Transportes de la Nación,²⁵ primero por decreto y luego por la Ley 13.267,²⁶ de la cual pasaron a depender los ferrocarriles estatales, que incluía a los que habían sido gestionados por la AGFE.

Días más tarde, coincidieron la renuncia del Administrador Job y el decreto que establecía una nueva organización de todas las líneas férreas del país.²⁷ Este decreto dispuso el fin de la AGFE de un modo indirecto. Al día siguiente, el gobierno designó al Comandante Principal de Gendarmería Humberto C. Carutti, como Administrador o Gerente y, poco después, se nombró a Nicanor Viñes como Secretario General de los FCE, ambos cargos

²³ Decreto 31.218 del 7 de octubre de 1947, publicado en el Boletín Oficial el 9 de octubre de ese año, ALA, Año 1947, p. 827.

²⁴ La Comisión especial estaba presidida por Miguel Miranda, presidente del Consejo Económico y Social Nacional, e integrada por los ministros de Obras Públicas y de Hacienda y el Presidente del Banco Central, decreto 8541 del 24 de marzo de 1948, ALA, Año 1948, p. 488.

²⁵ Decreto 24.848 del 20 de agosto de 1948, ALA, Tomo VIII, 1948, p. 665.

²⁶ Ley 13.267, sancionada el 23 de septiembre de 1948 y promulgada el 30 de septiembre y publicada en el Boletín Oficial del 6 de octubre de 1948, ver ALA, Tomo VIII, 1948, p. 176.

²⁷ Decreto 32.574 del 21 de octubre de 1948, publicado en el Boletín Oficial el 27 de octubre de 1948, ALA, Año 1948, p. 760

eran nuevos y se adaptaban al nuevo organigrama previsto para el sistema ferroviario nacional.²⁸

El decreto del 21 de octubre de 1948 antes mencionado, creó una nueva denominación para los ferrocarriles, que se aplicaría a partir del 1° de enero del año 1949, y estableció seis líneas administradas por Gerencias dependientes de la Secretaría de Transportes de la Nación:

“Art. 1°.- A partir del 1° 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.”²⁹

Las líneas que gestionaba la AGFE fueron repartidas en tres gerencias. La mayor parte de la red estatal quedó en la que administró todas las líneas de trocha métrica y que después incluyó también las líneas de las empresas privadas recientemente estatizadas, que tomaron el nombre de Ferrocarril General Belgrano. Las líneas estatales de trocha ancha pasaron a ser parte de la gerencia del Ferrocarril Roca y del Ferrocarril Patagónico y las de trocha media o universal, a depender de la gerencia del Ferrocarril General Urquiza. Aunque el decreto los ponía bajo la órbita de la Secretaría de Transportes, con el tiempo se creó una Empresa Nacional de Transportes que dependería del Ministerio de Transportes, que tenía jurisdicción en todas las modalidades de transporte. Todo indica que su denominación como empresa fue sobre todo un enunciado, pues carecía de los atributos de una empresa estatal. Recién en 1956, a partir de la red existente, se creó la Empresa de los Ferrocarriles del Estado Argentino (EFEA)³⁰ que años después se conoció como Ferrocarriles Argentinos aunque conservó la separación de la red en líneas que mantuvieron la denominación dada por el gobierno de Perón.

Conclusiones

²⁸ La Prensa, 22 y 26 octubre de 1948; La Nación, 22, 23 y 26 de octubre de 1948. Información aportada gentilmente por Jorge E. Waddell.

²⁹ Decreto 32.574 del 21 de octubre de 1948, publicado en el Boletín Oficial el 27 de octubre de 1948, ALA, Año 1948, p. 760.

³⁰ Decreto Ley 15.778 del 29 de agosto de 1956.

A partir del gobierno de facto de 1943, resulta significativo el cambio de relación entre el gobierno, los sindicatos y los trabajadores. Aún desde antes del acceso de Perón a la Dirección Nacional del Trabajo se inició un proceso político de largo alcance y profusamente estudiado como es el inicio del peronismo y su desarrollo. Más allá de lo conocido y reiterado en la bibliografía, cabe señalar la modificación de los interlocutores que le fueron impuestos a los gremios, aprovechándose de los conflictos internos en la Unión Ferroviaria y las divisiones transitorias en la misma, en particular a partir de la intervención del teniente coronel Mercante en la Unión Ferroviaria y en La Fraternidad. En pocos meses, el reclamo fue más allá de lo meramente laboral y sectorial para transformarse en cuestiones políticas de fondo.

De algún modo, comienzan a responderse las preguntas que nos rondaban desde hace tiempo, en qué medida la experiencia de la AGFE influyó en la organización de los ferrocarriles estatales a partir de las estatizaciones de los años 1947 y 1948. Lo visto hasta ahora sugiere que la Administración no fue tomada como base para la incorporación de las compañías estatizadas. La AGFE perdió su andamiaje legal y quedó bajo la conducción de los hombres de las fuerzas armadas sin experiencia en la gestión empresarial y ferroviaria, a partir de los gobiernos de facto de Ramírez y Farrell y luego, del de Perón. Así, a lo largo de un lustro se produjo la desarticulación paulatina de la AGFE hasta su desaparición a fines de 1948.

A partir de lo analizado, podemos afirmar que desde 1944 con la disolución del Consejo de Administración y la posterior derogación de las leyes que sostenían a la AGFE se inició el ocaso del Estado empresario que se había ido construyendo desde principios del siglo XX. El decreto de octubre de 1948 certificó el final de la AGFE y del tipo de empresa estatal que representaba, pese a la literatura que sostiene lo contrario. Por otra parte, la disolución de la AGFE como empresa estatal y el modo que se organizaron los ferrocarriles recientemente estatizados fueron parte de un Estado empresario de última instancia, pero sin empresas, por lo menos en la actividad ferroviaria y de los transportes en general, pese al título que se le dio a un organismo llamado Empresa Nacional de Transportes.

Bibliografía

Anales de la Legislación Argentina (1954). Complemento. Años 1889-1919. Buenos Aires: La Ley. Biblioteca del Congreso Nacional, Buenos Aires.

- Aldao, Joaquín (2018). *Obreros ferroviarios y... ¿peronistas?: instituciones y dinámica identitaria en la Unión Ferroviaria*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Cuéllar Villar, Domingo (2002). Política de obras públicas y políticas liberales. El Ministerio de Fomento (1851-1874). *TST. Revista de Historia, Servicios y Telecomunicaciones*, pp. 42-69.
- Di Tella, Torcuato S. (2003). *Perón y los sindicatos. El inicio de una relación conflictiva*. Buenos Aires: Ariel.
- Doyon, Louise M. (2006). *Perón y los trabajadores. Los orígenes del sindicalismo peronista, 1943-1955*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Fayt, Carlos S. (1967). *La naturaleza del peronismo*. Buenos Aires: Viracocha.
- Gadano, Nicolás (2006). *Historia del petróleo en la Argentina. 1907-1955: Desde los inicios hasta la caída de Perón*. Buenos Aires: Edhasa.
- Goodwin, Paul B. (1974). *Los ferrocarriles británicos y la U.C.R. 1916-1930*. Buenos Aires: Ediciones La Bastilla.
- Horowitz, Joel (2004). *Los sindicatos, el Estado y el surgimiento de Perón. 1930 / 1946*. Buenos Aires: EDUNTREF-Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Lewis, Colin M. (1983). *British railways in Argentina 1857 - 1914. A case study of foreing investment*. London: Institute of Latin American Studies, University of London.
- Lewis, Colin M. (2002). Transportes y Comunicaciones. En *Nueva Historia de la Nación Argentina. 9. La Argentina del Siglo XX*. Buenos Aires: Planeta.
- López, Mario Justo (1991). *Historia de los Ferrocarriles de la Provincia de Buenos Aires. 1857-1886*. Buenos Aires: Lumière.
- López, Mario Justo (1994). *Historia de los Ferrocarriles nacionales. 1866-1886*. Buenos Aires: Lumière.
- López, Mario Justo (2007). Del equilibrio a la crisis de las empresas ferroviarias privadas. 1917-1946. En López, Mario Justo y Jorge E. Waddell (comp.), *Nueva Historia del Ferrocarril en la Argentina. 150 años de política ferroviaria*. Buenos Aires: Lumière.
- López, Mario Justo (2012). *Yrigoyen, Alvear y los ferrocarriles británicos*. Buenos Aires: Lumière.
- López, Mario Justo y Jorge E. Waddell (comp.) (2007). *Nueva Historia del Ferrocarril en la Argentina. 150 años de política ferroviaria*. Buenos Aires: Lumière.
- Marichal, Carlos (2011). 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*, Año 5, N° 9.

Matsushita, Hiroshi (1986). *Movimiento obrero argentino. 1930-1945. Sus proyecciones en los orígenes del peronismo*. Buenos Aires: Hyspamérica.

Monzalvo, Luis (1974). *Testigo de la primera hora del peronismo. Memoria de un ferroviario*. Buenos Aires: Editorial Pleamar.

Regalsky, Andrés M. (2002). *Mercados, inversores y élites: las inversiones francesas en la Argentina, 1880-1914*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.

Regalsky, Andrés Martín (2015). Infraestructuras urbanas para una gran metrópoli: construyendo las Obras Sanitarias de la Nación en la Ciudad de Buenos Aires. 1900-1930. En Regalsky, Andrés Martín y Marcelo Rougier (Eds.), *Los derroteros del Estado empresario en la Argentina. Siglo XX*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.

Regalsky, Andrés Martín y Marcelo Rougier (Eds.) (2015). *Los derroteros del Estado empresario en la Argentina. Siglo XX*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.

Rein, Raanan (1998). *Peronismo, populismo y política: Argentina, 1943-1955*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano-Universidad de Belgrano.

Salerno, Elena (2003). *Los comienzos del Estado empresario: La Administración General de los Ferrocarriles del Estado (1910-1928)*. Buenos Aires: Documento de Trabajo N° 6, Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo (CEEED), Instituto de Investigaciones Económicas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

Salerno, Elena (2007). La evolución y los problemas de los Ferrocarriles del Estado durante la primera mitad del siglo XX. En López, Mario Justo y Jorge E. Waddell (comp.), *Nueva Historia del Ferrocarril en la Argentina. 150 años de política ferroviaria*. Buenos Aires: Lumière.

Salerno, Elena (2008). La inversión pública en los Ferrocarriles del Estado (1930-1940) *Revista de Historia TST Telecomunicaciones, Servicios y Transportes*, N° 15.

Salerno, Elena (2020). Los Ferrocarriles del Estado durante la década de 1930: una aproximación a la gestión del Administrador General Pablo Nogués. *Coordenadas. Revista de Historia Local y Regional*. Año 7, Nro. 2.

Schvarzer, Jorge y Teresita Gómez (2006). *La primera gran empresa de los argentinos. El Ferrocarril del Oeste (1854-1862)*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Torre, Juan Carlos (1990). *La vieja guardia sindical y Perón. Sobre los orígenes del peronismo*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana e Instituto Torcuato Di Tella.

Wright, Winthrop R. (1980). *Los ferrocarriles ingleses en la Argentina. Su influencia en el nacionalismo económico, 1854-1948*. Buenos Aires: Emecé.

Zalduendo, Eduardo A. (1975). *Libras y Rieles. Las inversiones británicas para el desarrollo de los ferrocarriles en Argentina, Brasil, Canadá e India durante el Siglo XIX*. Buenos Aires: Editorial El Coloquio.



Elena Salerno es Magister en Historia (UNTreF), Profesora de Historia (INSP “Joaquín V. González”) y Licenciada en Historia (UNLu). Profesora Investigadora de Historia en UNTreF, Instituto de Estudios Históricos. Sus temas de investigación giran en torno a la relación entre la historia de la empresa pública, la historia política y económica aplicados en el estudio de los Ferrocarriles estatales en la primera mitad del siglo XX.