

**Elite técnica y estado liberal:
la creación de una administración moderna
en los Ferrocarriles del Estado (1870-1910)**
Silvana A. Palermo

Silvana A. Palermo es Investigadora del CONICET-Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. E. Ravignani, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. e-mail: palermosil@yahoo.com

Resumen

Este estudio examina el papel de la elite técnica en la organización de la Administración de los Ferrocarriles del Estado durante el período de la república oligárquica. Tomando en cuenta perspectivas teóricas que recuperan al estado como un actor en sí mismo, trata de demostrar que los ingenieros diplomados lograron una inserción exitosa en el ámbito estatal y fueron capaces de transformar los Ferrocarriles del Estado en una empresa moderna. Para explicar las razones de este logro, este artículo explora la relación entre la formación del aparato estatal y el desarrollo de la ingeniería como campo profesional, el impacto de la crisis de 1890 en el poder e incumbencia de los ingenieros en la política e instituciones públicas, y los factores -tanto políticos como económicos- que contribuyeron a que los ingenieros consolidaran su autoridad en los Ferrocarriles del Estado. De esta manera, este trabajo busca contribuir al campo de estudios sobre historia política de las elites profesionales, orientado a reconsiderar los problemas de la capacidad institucional y autonomía del estado liberal en la Argentina moderna.

Versiones preliminares de este artículo fueron presentadas en el Seminario «La Historia Económica hoy: balances y perspectivas» (IAAHE, mayo de 2003); y ante el Grupo de Estudios sobre Historia del Estado y de las Elites Estatales coordinado por Mariano Plotkin (IDES, septiembre de 2005). La autora agradece a los participantes de ambos eventos y en especial a María Inés Barbero por las sugerencias y comentarios.

Summary

This study discusses the role of the technical elite in the organization of the *Administración General de los Ferrocarriles del Estado* during the times of the oligarchic republic. Borrowing from theoretical perspectives that bring the state back into the analysis, it seeks to demonstrate that engineers achieved positions of power in the public administration and were capable of transforming *Ferrocarriles del Estado* into a modern company. In explaining the reasons of their success, this article looks at the relationship between the process of state building and the development of engineering, the impact of the crisis of 1890 on engineers' authority to shape public policies and institutions, and the political and economic factors that contributed to engineers' empowerment in the State Railways. In so doing, this work benefits from and contributes to the field of political studies on the intellectual elites aimed at reviewing the issues of the capacity and autonomy of the liberal state in modern Argentina.

HACIA UNA HISTORIA DE LA BUROCRACIA TÉCNICA

En los años recientes, la historia política sobre la Argentina liberal experimentó una profunda renovación. La misma obedeció en parte al creciente interés por rescatar la participación de los sectores populares urbanos y rurales durante el período de formación del estado nacional y consolidación del orden republicano. Contribuyeron asimismo a ello los trabajos que ofrecieron nuevas miradas sobre el sistema político, los cuales abordaron desde perspectivas innovadoras una amplia gama de temas tales como la prensa partidaria, el discurso político y las contiendas electorales¹.

Los estudios sobre la formación de las elites profesionales y su papel en la construcción del estado y en el diseño de políticas públicas deben incluirse en esta novedosa agenda de investigaciones. La renovación en este campo está en gran medida asociada a la literatura producida por la sociología histórica, cuya inclinación a considerar el estado como un actor en sí mismo, capaz de influir en los procesos sociales y políticos, puso en cuestión enfoques ampliamente aceptados sobre la construcción del estado y la política pública centrados en el análisis de la sociedad. En efecto, la acción estatal ha sido generalmente interpretada o bien como reflejo de la multiplicidad de intereses propios de una comunidad pluralista, o bien –en las distintas variantes de los enfoques marxistas– como funcional a la lógica del modo de producción, a la posición del estado en el sistema capitalista mundial, o como una mera expresión de los intereses de la clase dominante. En tanto sitúan los determinantes de la política pública en la estructura económico-social o en la racionalidad e intereses de los actores sociales, ambos paradigmas, más allá de sus diferencias, tienden a desestimar la capacidad de los organismos estatales para actuar autónomamente en la formulación y cumplimiento de objetivos específicos².

Una de las vías para recuperar al estado como actor consiste en prestar atención al papel de la burocracia administrativa, en especial a aquellos funcionarios cuyos conocimientos profesionales y capacitación le brindaron un inusitado pro-

¹ Baste mencionar, a modo de ejemplo, Hilda Sabato, *La Política en las Calles. Entre el Voto y la Movilización, Buenos Aires, 1862-1880*, Buenos Aires, Sudamericana, 1998; Ariel De la Fuente, *Children of Facundo. Caudillo Insurgency During the Argentine State-Formation Process (La Rioja, 1853-1870)*, Durham, Duke University Press, 2000; y Paula Alonso, «La reciente Historia Política de la Argentina del Ochenta al Centenario», en: *Anuario IEHS*, 13, 1998, Tandil, UNCPBA, 393-418.

² Theda Skocpol, «Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research», en: Peter Evans, Dietrich Rueschmeyer y Theda Skocpol (ed.), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985.

tagonismo en la definición e implementación de políticas públicas. Recientes estudios sobre los elencos técnicos en la administración estatal desde el período de formación del estado nacional a la república democrática han puesto su mira en tres aspectos, parcialmente vinculados entre sí, de esta problemática. Se ha explorado, por un lado, la constitución de campos profesionales especializados y el consiguiente desarrollo de instituciones y asociaciones que permitieron su consolidación y reproducción. En segundo lugar, los investigadores han examinado la presencia de las elites técnicas en el aparato estatal y las coyunturas históricas específicas que les permitieron adquirir una mayor capacidad de influencia para intervenir en la política pública³. Por último, se ha hecho hincapié en los logros y limitaciones de las elites técnicas para construir agencias gubernamentales que fueran capaces de llevar adelante de manera eficaz y sostenida su agenda política, sobre todo frente a las presiones de sectores sociales influyentes⁴. En conjunto, la evidencia empírica reunida en estos trabajos permitió replantearse, desde bases más sólidas, la cuestión de la autonomía relativa del estado *vis-à-vis* los intereses de clase. No menos importante, esta literatura invita a reflexionar sobre un aspecto que ha sido por lo general soslayado en las indagaciones sobre la formación de la Argentina moderna: la capacidad institucional del estado para ejecutar sus programas en las distintas áreas de la política pública.

El presente estudio sobre la creación de una administración autónoma en los Ferrocarriles del Estado durante la república oligárquica se inscribe dentro de esta nueva perspectiva de análisis y tiene como propósito examinar el grado de poder alcanzado por los ingenieros diplomados en el ámbito de las obras públicas. Sobre la base de una diversidad de fuentes que incluyen publicaciones y

³ En referencia a los dos primeros temas mencionados, ver Ricardo González Leandri, *Curar, persuadir, gobernar. La construcción histórica de la profesión médica en Buenos Aires, 1852-1886*, Madrid, CSIC, 1999; Hernán Otero, «Estadística censal y construcción de la nación: el caso argentino, 1869-1914», en: *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana, Dr. E. Ravignani*, N° 16-7, 2º semestre, 1997, pp. 123-149; Klaus-John Dodds, «Geography, Identity and the Creation of the Argentine State», *Bulletin of Latin American Research*, vol. 12, N° 3, 1993, pp. 311-331. Sobre el papel de los técnicos en el Ministerio de Agricultura, Carl E. Solberg, *The Prairies and the Pampas*, Stanford, Stanford University Press, 1987, pp. 109-14. Para un trabajo sobre estado y profesionales en el más largo plazo, cf. Federico Neiburg y Mariano Plotkin, (comp.) *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*, Buenos Aires, Paidós, 2004.

⁴ Por ejemplo, junto al examen de la recepción de la ciencia social en la Argentina, los estudiosos de la cuestión social discuten también en qué medida los reformistas alcanzaron a implementar la reforma social a partir de la creación de nuevas instituciones públicas. Ver Eduardo Zimmermann, *Los liberales reformistas*, Buenos Aires, Sudamericana, 1995; y Juan Suriano (comp.) *La cuestión social en Argentina*, Buenos Aires, La Colmena, 2000.

memorias de los Ferrocarriles del Estado, información y estadísticas de otros organismos oficiales así como revistas especializadas, procuramos reconstruir el proceso que permitió a los profesionales técnicos incidir en la modernización empresarial de las líneas ferroviarias de propiedad estatal.

Dos son las problemáticas que nos preocupan. La primera parte del trabajo examina la relación entre la emergencia del campo profesional y la construcción del estado nacional. Por cierto, no nos ocupamos aquí de la constitución de la ingeniería como disciplina académica. Pretendemos, en cambio, dar cuenta de cómo se reforzaron mutuamente el desarrollo de la ingeniería en el ámbito universitario con la creación de agencias del gobierno nacional dedicadas al fomento de obras públicas, en particular a la expansión y regulación ferroviaria y también a la gestión de los ferrocarriles nacionales. Es en referencia a esta trama de vínculos, entre el poder ejecutivo y los profesionales técnicos, que debe situarse la génesis de la administración de los ferrocarriles del estado durante las llamadas presidencias fundadoras (1862-1880). El estudio postula que el gobierno nacional recurrió a los ingenieros como resultado de su imperiosa necesidad de un saber técnico que diera sustento material a su poder, asegurando con la construcción de ferrocarriles —al igual que escuelas, oficinas públicas, guarniciones militares, caminos, puentes y obras de riego—, el ejercicio de su autoridad a lo largo del territorio que pretendía controlar. Por su parte, los ingenieros encontraron en los organismos estatales, y en la consiguiente posibilidad de desarrollar carreras profesionales estables, excelentes oportunidades de ascenso social. También, en algunos casos, hallaron una plataforma de lanzamiento a la arena política. Por esto, puede verse a los ingenieros como verdaderos «constructores del estado» tanto en el sentido literal como figurado del término.

La segunda parte del trabajo trata sobre las transformaciones en las modalidades de intervención estatal tras la crisis de 1890. Pocas dudas caben que, al igual que en otros campos sociales, la crisis del 90 marcó un punto de inflexión en el papel del gobierno nacional en la construcción y administración de los ferrocarriles estatales y en sus políticas de promoción y regulación de las compañías privadas. Sin embargo, la naturaleza de este cambio es menos cierta. La literatura revisionista y la nueva historia económica han coincidido en sostener que la crisis dio lugar a un proceso de desnacionalización del sistema ferroviario, aun cuando difieran en sus explicaciones sobre las causas de este fenómeno. Este estudio propone una interpretación alternativa. Sostendremos que una vez superada las dificultades financieras de corto plazo, el gobierno nacional llevó adelante un

importante plan de obras de expansión de las líneas estatales. Más importante aún para los fines de este artículo, la crisis del 90 puso sobre el tapete la necesidad de implementar profundas reformas en la gestión de la administración ferroviaria de modo de asegurar su eficiencia y autonomía frente al poder legislativo y los grupos políticos locales. Los ingenieros jugarían un rol clave en este proceso. Convocados originalmente por el gobierno de Carlos Pellegrini a racionalizar y poner bajo control el presupuesto de las líneas de propiedad estatal, las elites técnicas no tardaron en sobrepasar este objetivo puntual y propulsar un ambicioso plan de reorganización de la administración de la red conforme a criterios de gestión empresarial similares a los predominantes en las grandes compañías ferroviarias de los países industrializados.

La prédica de los profesionales técnicos, y la importante cuota de control que adquirieron en la dirección de los Ferrocarriles del Estado, dejó su impronta en la nueva estructura organizativa de la empresa así como en la organización del trabajo y las relaciones laborales. Como veremos en la última sección, durante la década de 1900 sus esfuerzos se vieron coronados con la sanción de una nueva legislación que garantizaba a las líneas del estado una considerable cuota de autonomía administrativa. El clima de optimismo generado por la bonanza económica de principios del siglo XX, dio un fuerte impulso al proceso de modernización iniciado tras la crisis del 90 ya que, con el fin de adecuarse a las expectativas de crecimiento del tráfico y de mejorar la calidad de los servicios, se planificaron importantes obras como la construcción de los grandes talleres ferroviarios de Tafi Viejo. Así pues, para mediados de 1910, puede advertirse claramente la convergencia de los dos procesos analizados en este trabajo: la exitosa inserción de los ingenieros en el aparato estatal y la consolidación del estado como un actor económico.

OBRAS PÚBLICAS E INGENIERÍA: LA DEMANDA DE SABER TÉCNICO DEL ESTADO NACIONAL

Para comprender la injerencia de los técnicos diplomados en la administración de los ferrocarriles estatales conviene recordar los orígenes de la ingeniería como profesión y su relación con el estado nacional. Puede decirse que la organización de la carrera de ingeniero en las universidades nacionales corrió paralela al proceso de construcción de las instituciones públicas. Esto no fue del todo casual puesto que el ideario liberal otorgaba a las disciplinas técnicas un lugar de privilegio, ya que se suponía que la difusión de estas carreras aseguraría la creación de una elite dirigente con los conocimientos adecuados para colocar a la nación

en el camino del progreso. Según afirmaba Juan Bautista Alberdi en *Las Bases*, los países sudamericanos no necesitaban un mayor número de abogados sino de profesionales capaces de construir diques para hacer los ríos navegables, de incrementar la producción de los campos y de las minas y, ciertamente de construir ferrocarriles. Alberdi aspiraba a que las elites abandonaran el modelo del letrado de la época colonial y del polemista político del período republicano para abrazar el estilo de los expertos, cuyo saber técnico y mentalidad práctica los dotaba de capacidad para «colonizar el desierto»⁵.

A pesar de la importancia que se le atribuyó, es poco lo que se conoce aún sobre la trayectoria de las profesiones técnicas y su incumbencia en la política pública. Al igual que en otros países latinoamericanos, la investigación en este campo ha sido desalentada por supuestos historiográficos: la presunción de que el estado liberal no intervino en la economía y el escaso desarrollo de la cultura técnica en países exportadores de materias primas. En teoría, ni el gobierno nacional requería de técnicos diplomados ni el mercado demandaba profesionales especializados. Las empresas que sí lo hacían eran por lo general extranjeras y, por ende, reclutaban su personal superior en sus países de origen. Esta visión, sin embargo, ha sido cuestionada por estudios recientes que pusieron en evidencia el protagonismo de los expertos técnicos en los debates, el diseño y la implementación de políticas orientadas a realizar los sueños de progreso del imaginario liberal en las jóvenes repúblicas latinoamericanas⁶.

En Argentina, los estudios de ingeniería comenzaron a organizarse entre 1860 y 1890 en diferentes universidades como Buenos Aires, San Juan, Córdoba y La Plata. Tras ser nombrado rector de la Universidad de Buenos Aires en 1860, Juan María Gutiérrez creó el Departamento de Ciencias Exactas, con la asistencia de profesores reclutados en la Universidad de Turín y Parma. Cinco años más tarde

⁵ Juan B. Alberdi, «Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina», en: Tulio Halperin Donghi (ed.), *Proyecto y construcción de una nación. (Argentina 1846-1880)*, Caracas, Biblioteca Ayacucho, 1980, p. 110.

⁶ Sobre este activismo de los expertos técnicos en el proceso de formación del estado nacional, cf. Paul Gootenberg, *Imagining Development: Economic Ideas in Peru's «Fictitious Prosperity» of Guano, 1840-1880*, Berkeley, University of California Press, 1993. También Pamela Murray, *Dream of Development. Colombia's National School of Mines and its Engineers, 1887-1970*, The University of Alabama Press, 1997. Por cierto, los ingenieros adquirieron un protagonismo aún mayor tras la crisis de la Primera Guerra Mundial en la difusión del planteo industrialista, la planificación estatal y la educación vocacional y técnica para crear una clase obrera industrial masiva. Al respecto, ver Patricio Silva, «State, Public Technocracy and Politics in Chile 1927-1941», *Bulletin of Latin American Research*, 13,3, 1994, pp.281-297; y Barbara Weinstein, *Industrialists and the Remaking of the Working Class in São Paulo, 1920-1964*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1996.

la Universidad estuvo en condiciones de ofrecer los estudios de ingeniería, una carrera de cuatro años con dieciocho materias que incluían cursos de matemática, dibujo y construcción. A comienzos de 1870, se graduaron las primeras camadas de jóvenes profesionales, entre quienes se contaban varios alumnos del interior del país. Durante la década de 1870, se perfeccionaron los planes de estudio para la carrera de Ingeniero Civil, agregándose un año más de estudio al incorporarse una serie de materias tales como química, termodinámica e higiene.

También en el interior del país se crearon las primeras carreras de ingeniería a principios de 1870. Bajo el auspicio del presidente Domingo F. Sarmiento se organizó un programa de Ingeniería en Minas en San Juan y Catamarca. Aunque de modestos inicios, la carrera se consolidó en 1897 cuando se definió un plan de cinco años de estudio, que si bien mantenía el énfasis en la minería, contemplaba una formación más general. En 1879, se aprobó en la Universidad de Córdoba un programa también de cinco años, cuyas materias estuvieron a cargo de profesores extranjeros, quienes gradualmente fueron reemplazados por los primeros profesionales recibidos en el país. Por último, la Universidad de la Plata organizó la Facultad de Ciencias Físico Matemáticas en 1897, la cual también aprobó un programa de estudios para la carrera de ingeniería⁷.

Debido a la carencia de trabajos sobre estos primeros profesionales, sólo podemos especular acerca de la pertenencia social, las inclinaciones políticas o la formación cultural de dichos ingenieros. Al parecer se trató de un grupo de jóvenes socialmente heterogéneo, perteneciente tanto a familias distinguidas y tradicionales como a miembros de algunas menos aristocráticas o políticamente prominentes⁸. De cualquier modo, es probable que tras compartir alrededor de cinco años de experiencia universitaria adquirieran una identidad común que, quizás, se vio fortalecida por la incorporación de muchos de ellos a los cuadros académicos en respuesta a la creciente demanda de profesores en todas las Universidades.

Las organizaciones científicas y asociaciones profesionales, donde muchos de estos jóvenes ingenieros participaron, ofrecieron seguramente otra de las vías alternativas para el desarrollo de su identidad profesional. Tal fue el caso de la

⁷ Centro Argentino de Ingenieros, *Historia de Ingeniería Argentina*, Buenos Aires, CAI, 1981, pp.119-127.

⁸ Esto se deduce de los datos biográficos incluidos en la historia de la ingeniería publicada por el Centro Argentino de Ingenieros. Vale notar que existen investigaciones en curso sobre la trayectoria de los ingenieros de los Ferrocarriles del Estado, cf. Elena Salerno, «El Estado empresario antes del Estado empresario: la burocracia técnica en los Ferrocarriles del Estado» integrante del proyecto «Estado, mercados y empresas en la Argentina, 1900-1940», Universidad Nacional de Tres de Febrero, 2005/2006.

Sociedad Científica Argentina, una institución fundada en 1872 para difundir el estudio de las matemáticas, la física, las ciencias naturales y aplicadas. Lo mismo sucedió con la creación del Club Industrial y muy especialmente, en marzo de 1895, al crearse el Centro Nacional de Ingenieros. Este último constituyó, sin duda, el paso más significativo en pro de la construcción de una legitimidad profesional y una identidad propia, gracias al fortalecimiento de los vínculos entre los diplomados, la organización de conferencias, cursos, becas y la publicación de una revista especializada –*La Ingeniería*– a partir de agosto de 1897. Esta institución auspició, asimismo, mejoras en los planes de estudios, demandando la sistematización de los programas de las carreras universitarias y llevó adelante campañas para que el estado promulgara leyes en defensa de los derechos profesionales. En suma, a fines de 1890, los ingenieros habían adquirido un status profesional distintivo, fruto de la consolidación de la disciplina en el ámbito universitario y del desarrollo de asociaciones que reforzaban su identidad profesional, que les aseguraban reconocimiento en el espacio público⁹.

Es indudable que la demanda de saber técnico del propio estado nacional contribuyó a apuntalar el prestigio de los ingenieros en la sociedad argentina. Desde 1860, las nuevas agencias gubernamentales dedicadas al fomento de las obras públicas –bajo la órbita, por entonces, del Ministerio del Interior– se convirtieron en un polo de atracción para los jóvenes graduados. En 1868, por ejemplo, tras la asunción de Sarmiento como presidente, se creó la Oficina Topográfica y de Obras Públicas, la cual fue reemplazada al año siguiente por la llamada Oficina de Ingenieros Nacionales. Entre otras tareas, ésta fue responsable de controlar la actividad de las empresas ferroviarias y supervisar la construcción de los ferrocarriles estatales. En 1875, conforme los programas de obras públicas del gobierno nacional se tornaban más ambiciosos, dicha Oficina fue jerarquizada, transformándose en el Departamento de Ingenieros Civiles. Este organismo contó con la asistencia de otros cuerpos colegiados como la Comisión Inspector de Obras Públicas creada ese mismo año para supervisar y aprobar sus decisiones.

Para mediados de 1880, el Departamento de Ingenieros Civiles resultaba ya insuficiente para controlar la variada gama de obras de un país en vertiginoso crecimiento. Así pues, se creó el Departamento de Obras Públicas y, un par de años más tarde, en 1888, la Dirección de Ferrocarriles Nacionales –posterior-

⁹ CAI, *Historia de la Ingeniería*, pp. 127-172. Sobre el papel de los ingenieros en la difusión de nuevas ideas sobre la organización y administración del trabajo industrial, cf. Mirta Lobato, «La Ingeniería: industria y organización del trabajo de entreguerra», en: *Estudios del Trabajo*, 2^o semestre, 1998.

mente conocida como Dirección General de Ferrocarriles— encargada de supervisar a las empresas privadas así como el funcionamiento de los ferrocarriles de propiedad estatal. Una vez aprobada la ley general de Ferrocarriles en 1891, la Dirección tuvo a su cargo a los funcionarios responsables de auditar las cuentas de las empresas que contaban con garantías al capital invertido por parte del gobierno nacional. Con el propósito de perfeccionar la capacidad de control, la Dirección organizó la Oficina de Estadística en 1892. La Argentina comenzó a contar así con la publicación de una información puntillosa sobre variados aspectos del funcionamiento de los ferrocarriles, tales como la expansión de la red ferroviaria, las dimensiones del tráfico de carga y pasajeros, los resultados de explotación, las inversiones de capital y los trabajadores empleados anualmente por todas las compañías del país¹⁰.

Es evidente, en resumen, que así como el estado nacional resultó favorecido por la consolidación de la ingeniería como profesión, igualmente los ingenieros se beneficiaron con la rápida expansión del programa de obras públicas a lo largo del país. Conforme avanzaban los numerosos proyectos de construcción de infraestructura, también se incrementaba la participación de los ingenieros en las agencias del estado. Por cierto, la presencia de cuadros técnicos en los organismos estatales no significó de por sí la existencia de estructuras de poder tecnoburocráticas. Es sabido, por ejemplo, que en Francia la inserción de los ingenieros en el aparato estatal era de más larga data y por tanto mucho más estable, lo cual les permitió contar con una fuerte capacidad de influencia en la planificación estatal. En Argentina, en cambio, este proceso se resolvió en un período mucho más acortado de manera rápida y abrupta, otorgándoles, en consecuencia, una posición más precaria¹¹.

¿Cuál fue, entonces, la participación de los ingenieros en la organización de la red ferroviaria de propiedad estatal? Cabe recordar que el gobierno nacional, entre 1870 y 1890, avanzó en el cumplimiento del programa de construcción de

¹⁰ RA, MOP, *Apéndice a la Memoria Presentada al Honorable Congreso*, capítulo II: *De la Inspección Gubernativa*, junio 1921–mayo 1922, pp. 79-120. También CAI, *Historia de la Ingeniería*, capítulo VI; Ricardo Ortiz, *Historia Económica de la Argentina*, op. cit., p. 254; y Ernesto Soares, *Ferrocarriles Argentinos*, Buenos Aires, 1937, pp. 7-8. Para una síntesis completa de las agencias estatales de regulación y gestión directa ferroviaria, ver Elena Salerno, *Los comienzos del Estado empresario: la administración general de los Ferrocarriles del Estado (1910-1928)*, Buenos Aires, CEEED, 2002.

¹¹ Cf. Cecil Smith Jr., «The Longest Run: Public Engineers and Planning in France», *American Historical Review*, 95:3, 1990, pp. 657-692. Vale agregar que como modelo para la organización de las agencias reguladoras de los ferrocarriles los funcionarios argentinos tomaron el ejemplo francés.

ferrocarriles, autorizado por sucesivas leyes aprobadas en el Congreso Nacional a iniciativa de los representantes provinciales. Tras casi diez años de emprendimientos, en 1885, el estado nacional poseía cerca de 1.500 kilómetros de vía. Estas incluían las líneas del Primer Entrerriano, entre Puerto Ruiz y Gualeguay en el sur de Entre Ríos, el Ferrocarril Andino, compuesto por la red que unía Villa María a Río Cuarto y su extensión hasta Villa Mercedes en San Luis además de las conexiones hasta San Juan y Mendoza; y el ferrocarril que comunicaba Córdoba con Tucumán, así como los ramales a las provincias de La Rioja, Catamarca y Santiago del Estero (ver cuadro 1).

Este crecimiento de la red estatal no satisfizo totalmente las expectativas de los representantes del interior, pero bastó para enfrentar al gobierno nacional a una cuestión novedosa e ineludible: ¿cómo debían administrarse los ferrocarriles de propiedad del estado? Entre 1870 y 1890, el criterio de los gobiernos nacionales fue errático y contradictorio. Las autoridades oscilaron entre hacerse cargo de la administración y arrendarlos. Por ende, la participación de los graduados de ingeniería en la gestión de dichos ferrocarriles corrió idéntica suerte.

En el Ferrocarril Andino, al inaugurarse el ramal de Villa María a Río Cuarto en 1872, el gobierno nacional creó por decreto una Administración que se mantuvo sólo por tres años. En 1875, cuando se sumó al servicio la prolongación de Río Cuarto a Villa Mercedes se decidió arrendar los ferrocarriles por cuatro años al constructor contratado para las obras. Luego de esta experiencia, durante prácticamente toda la primera presidencia de Julio A. Roca, el gobierno volvió a tomar a su cargo la gestión de las líneas. En 1879 nombró como administrador al ingeniero Matías Sánchez, un sanjuanino nacido en 1845, perteneciente al primer grupo de graduados de la Universidad de Buenos Aires, quien ya siendo estudiante había sido miembro de la comisión encargada del estudio de factibilidad de la línea férrea desde Córdoba a San Luis, Mendoza y San Juan. Tras casi un año de ejercer su cargo, fue nombrado gerente del Ferrocarril Central Norte para volver a dirigir el Andino en 1890.

Durante la década de 1880, la administración del Andino recayó en manos de otro ingeniero también sanjuanino Guillermo Villanueva. Al igual que su predecesor, Villanueva integró la primera camada de egresados de la carrera de ingeniería de la Universidad de Buenos Aires. Nacido en 1849, hijo de una familia de reconocido prestigio político, Villanueva aprovechó las posibilidades que ofrecía la expansión del empleo público. Becado por la provincia de Buenos Aires para perfeccionar sus estudios en Europa, se incorporó directamente al Departamen-

to de Ingenieros para continuar su carrera como subdirector del Andino, donde se convirtió en gerente general. Villanueva, sin embargo, sería víctima de la política errática del gobierno. Su carrera en el Andino culminó en 1887, cuando el presidente Juárez Celman decidió la venta de unas secciones, y se desentendió del resto de la administración arrendándola a particulares¹².

Tampoco el gobierno nacional mantuvo una posición coherente en la gestión de los ferrocarriles que atravesaban el norte y noroeste del país. Luego de inaugurarse las primeras tres secciones de los ferrocarriles de Córdoba a Tucumán, el presidente Nicolás Avellaneda nombró, por decreto, como administrador de la línea a Rafael Aranda —un antiguo empleado de la empresa constructora— asistido por una comisión residente en Tucumán, compuesta por Uladislao Frías, N. Colombes e Ignacio Lobo. Las falencias de esa precaria estructura administrativa no se hicieron esperar. A los pocos años, las líneas debieron ser intervenidas debido a sus problemas financieros y operativos. El Departamento de Ingenieros Civiles, a cuya dirección se encontraba otro de los primeros graduados de ingeniero de la Universidad de Buenos Aires, Guillermo White, se hizo responsable de la reorganización. El administrador Rafael Aranda se vio obligado a renunciar en septiembre de 1878. Al poco tiempo, Esteban Dumesnil fue elegido gerente general, quien contó con la colaboración de un directorio —un cuerpo colegiado de notables— residente en Córdoba. Sin embargo, las desavenencias entre éstos últimos y el Departamento de Ingenieros respecto a la organización del ferrocarril continuaron. En 1888, en consecuencia, Dumesnil fue reemplazado por el ingeniero Matías Sánchez.

A igual que en el Ferrocarril Andino, a comienzos de 1880, la administración del Central Norte parecía iniciar una etapa de estabilidad y crecimiento. Entre 1881 y 1887, el ingeniero Miguel Tedín, a cargo de la gerencia general, logró reorganizar el servicio. Su gestión se vio favorecida por la expansión del tráfico que permitió mejorar los resultados de explotación. Sin embargo, la posición de los ingenieros en el aparato estatal no estaba aún segura. El Departamento de Ingenieros, que estaba llevando adelante la prolongación de Tucumán a Jujuy, era severamente criticado por el Congreso, quien deseaba acelerar las obras adjudicándoselas a contratistas particulares. Por otra parte, tras la venta de la línea

¹² CAI, *Historia de la Ingeniería*, pp. 111 y 113; Emilio Rebuerto, «Desarrollo de los Ferrocarriles Argentinos», en: Emilio Schickendantz y Emilio Rebuerto, *Los Ferrocarriles en la Argentina (1857-1910)*, Buenos Aires, Fundación Museo Ferroviario, 1994, p. 169; Mario Justo López, *Historia de los Ferrocarriles Nacionales, 1866-1886*, Buenos Aires, Lumiere, 1994, pp. 110-53.

Córdoba a Tucumán y sus ramales a Chumbicha y Santiago del Estero en 1887, durante la presidencia de Juárez Celman, el resto de las líneas en manos del gobierno nacional —es decir la extensión a Jujuy— pasarían a ser arrendadas a la nueva propietaria de las líneas, situación que duraría hasta 1891¹³.

En suma, a fines de 1880, la cuestión de la gestión de los ferrocarriles de propiedad estatal constituía aún una asignatura pendiente. Si bien en 1875 se presentó un proyecto legislativo para organizar la administración, este intento no prosperó. El gobierno sólo creó por decreto, en octubre de 1879, la Comisión Directiva de los Ferrocarriles Nacionales, un cuerpo colegiado encargado de supervisar ambos ferrocarriles, el Andino y el Central Norte¹⁴. En tanto se posponía la organización formal de la administración, la suerte de los ingenieros a cargo de las diferentes líneas de los Ferrocarriles del Estado continuaba siendo precaria, aun cuando ocuparan cargos directivos. Fue tras la crisis de 1890 que se introducirían cambios sustantivos en este sentido, los cuales vendrían a consolidar, definitivamente, el papel del estado en el sector ferroviario y el protagonismo de los ingenieros en la administración ferroviaria estatal.

LA CRISIS DE 1890: ORGANIZACIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN

La literatura histórica considera la presidencia de Juárez Celman (1886-1890) y la crisis de 1890 como puntos de referencia ineludibles cuando se trata de evaluar el papel de la intervención directa del estado liberal en el desarrollo económico¹⁵. La evidencia que ofrece la construcción y administración de los ferrocarriles del estado nacional, en este sentido, es contundente: durante esos años, la red se redujo prácticamente a la mitad. A fines de 1880, muchos de los ramales que habían pertenecido al gobierno nacional —El Primer Entrerriano, algunas secciones del Central Norte y el Andino— pasaron a manos de empresas extranjeras. En 1887, dados sus pobres resultados financieros se decidió arrendar el Primer Entrerriano

¹³ Cf. CAI, *Historia de la Ingeniería*, pp. 134-5, Emilio Rebuelto, «Desarrollo de los Ferrocarriles Argentinos» en Emilio Schickendantz y Emilio Rebuelto, *Los Ferrocarriles en la Argentina*, op. cit., pp. 188-193, Mario Justo López (h.), *Historia de los Ferrocarriles Nacionales*, op. cit., pp. 205-211.

¹⁴ Respecto a los cambios en la organización administrativa ferroviaria cf. Elena Salerno, *Estado regulador y estado empresario en el desarrollo ferroviario argentino: la formación de los órganos técnico-administrativos del Estado Nacional, 1862-1909*, ponencia presentada al Congreso Internacional 150 Años de Historia Ferroviaria, Sesión II, Alicante, España, octubre 1998.

¹⁵ Ver, por ejemplo, Ricardo M. Ortiz, *Historia Económica de la Argentina, 1850-1930*, Buenos Aires, Pampa y Cielo, 1964; y Colin Lewis, *British Railways in Argentina 1857-1914*, London, The Athlone Press, 1983.

el cual fue finalmente vendido al Ferrocarril de Entre Ríos en 1895. También en 1887 el gobierno nacional vendió una sección del Central Norte Argentino, la que unía Córdoba con Tucumán y los ramales a Catamarca y Santiago del Estero, de un total aproximado de 882 kilómetros. Las mismas fueron adquiridas por un consorcio británico que conformaría la compañía Central Córdoba. Por su parte, el Andino pasó a manos de distintas empresas inglesas en varias etapas. En 1886 se iniciaron las negociaciones para vender la sección de San Luis a Mendoza y San Juan –513 kilómetros en total–, lo que se concretó al año siguiente. La ruta de Córdoba a San Luis permanecería, en cambio en manos del estado hasta 1909¹⁶.

Es bien sabido que el gobierno de Juárez Celman favoreció la privatización de los ferrocarriles del gobierno nacional y de los provinciales¹⁷. Entre estos últimos, la venta del Ferrocarril Oeste se convirtió en la causa célebre utilizada una y otra vez por el revisionismo nacionalista, para condenar la política de los gobiernos oligárquicos. El Oeste pertenecía al gobierno de la provincia de Buenos Aires y fue adquirido por compañías británicas, quienes lograron así controlar casi totalmente el tráfico de las zonas exportadoras y el acceso al puerto de Buenos Aires. Para los autores revisionistas, esta medida expresaba la adhesión del gobierno de Celman y sus pares de «la generación del ochenta» a los principios ideológicos del liberalismo, anunciada ya en su discurso inaugural al congreso en 1887, en el cual comunicó su decisión de reducir la red estatal. La política de Celman también había fortalecido la alianza existente entre las elites liberales y los inversores extranjeros impidiendo que el estado nacional adquiriera la capacidad, mediante una red de ferrocarriles propios, de amenazar el monopolio de las compañías extranjeras. En esta interpretación, se presenta una contradicción esencial entre liberalismo e intervención estatal que al mismo tiempo revela la traición de la generación del ochenta al proyecto de construcción de un estado autónomo y una nación independiente¹⁸.

Por su parte, los especialistas en historia económica propusieron una explicación alternativa a la de los nacionalistas. En vez de atribuir las iniciativas privatizadoras de fines de 1880 al compromiso ideológico de la elite política, enfatiza-

¹⁶ Francisco, Barres, «Reseña de los ferrocarriles argentinos. Principales antecedentes legales y estadísticos, 1857-1944», en: *Boletín de la Asociación Internacional Permanente del Congreso Panamericano de Ferrocarriles*, Buenos Aires, 1945, p. 153; Mario Justo López, *Historia de los Ferrocarriles Nacionales*, op. cit., pp. 235-236.

¹⁷ Cf. Ricardo M. Ortiz, *Historia Económica de la Argentina, 1850-1930*, op. cit., pp. 232-236; y Carl Lewis, *British Railways in Argentina 1857-1914*, op. cit., pp. 127-33. Eduardo Zalduendo, *Libras y Pielés*, op. cit., pp. 344-451.

¹⁸ Raúl Scalabrini Ortiz *Historia de los Ferrocarriles Argentinos*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1983, pp. 199-303. Sobre la alianza entre las elites liberales y los intereses económicos extranjeros, cf. Ricardo M. Ortiz, *Historia Económica de la Argentina*, op. cit., pp. 229-231.

ron los factores estructurales que limitaron la autonomía estatal en materia ferroviaria. En particular, llamaron la atención sobre los desequilibrios financieros del estado nacional, que durante la década del ochenta incrementó sus gastos —en gran medida debido a la expansión del presupuesto militar por las campañas contra las poblaciones indígenas y los conflictos limítrofes con Chile— gracias a la disponibilidad de préstamos del exterior. Cuando en el contexto de la crisis de 1890, el acceso a créditos internacionales se restringió y el gobierno debió hacer frente a sus compromisos con sus propios recursos, no pudo sino apelar a la liquidación de las empresas provinciales o nacionales para obtener los ingresos que requería con urgencia. De modo tal que fueron estos imperativos financieros, antes que consideraciones políticas o ideológicas, los que forzaron al gobierno de Juárez Celman a privatizar las líneas ferroviarias del estado¹⁹.

Más allá de las diferencias interpretativas, tanto la literatura revisionista como los especialistas en historia económica comparten una mirada de corto plazo, acotada a la crisis en sí y, en cierto modo sesgada en el análisis de sus legados. Ambos coinciden que tras la crisis del 90, el servicio ferroviario en la Argentina se caracterizó por el predominio de las grandes empresas extranjeras —a las cuales las privatizaciones, en última instancia, favorecieron. Es preciso recordar que el estado recompondría su presencia como empresario ferroviario en el mediano y largo plazo. Una vez superada la crisis, el gobierno nacional emprendió un proyecto de expansión de los ferrocarriles nacionales aun más ambicioso, que junto a la extensión de nuevos ramales en las provincias del noroeste contempló la construcción de líneas en los territorios nacionales. Como resultado en 1900 el estado administraba una red de 2.000 kilómetros, que se extendería a más de 5.500 kilómetros en 1915 (ver cuadro 2). Por otro lado, la reducción a casi la mitad de la red estatal —que pasó de casi 1.500 kilómetros en 1885 a alrededor de 850 tras la crisis— no eliminó de la agenda del gobierno nacional la problemática de la gestión de sus líneas. Por el contrario, al dejarlo en posesión de una red ferroviaria más inconexa, los problemas financieros y administrativos lejos de simplificarse, se agravaron.

En efecto, con el propósito de reducir el presupuesto asignado a la explotación de los Ferrocarriles del Estado, luego de asumir su mandato como presidente,

¹⁹ Colin Lewis, *British Railways in Argentina*, op. cit., pp.124-145; Eduardo Zalduendo, *Libras y Rieles*, op. cit., pp. 338-354; y Mario J. López, *Historia de los Ferrocarriles*, op. cit., pp. 228-239 y 142-154. Además de los problemas financieros, este último autor destaca que la situación deficitaria de los ferrocarriles estatales y la falta de confianza del gobierno de Celman para revertir la situación fueron otros de los factores que justificaron la decisión gubernamental de privatizar una parte del Central Norte y el Andino.

Carlos Pellegrini ordenó a la Dirección de Ferrocarriles Nacionales que nombra a dos ingenieros para dirigir la Comisión Interventora de los Ferrocarriles Nacionales. La elección recayó en Carlos Stegmann y Arturo Castaño, graduados en la Universidad de Buenos Aires en 1881 y 1880 respectivamente, quienes se destacaban por su interés en prestigiar su profesión, ya fuera como miembros activos del Centro Argentino de Ingenieros –donde ambos desempeñaron posiciones ejecutivas– o bien, como lo hizo Stegmann participando en la fundación de la Sociedad Científica Argentina²⁰.

Ambos, por otro lado, contaban con una larga trayectoria en la administración estatal. Stegmann había actuado en representación del gobierno nacional en un pleito con la empresa constructora del ferrocarril a Tucumán en 1876. Debido a los inconvenientes en la construcción de la última sección de la línea de Córdoba a Tucumán, la empresa entregó la obra a tiempo al gobierno, pero en estado muy precario. El Departamento de Ingenieros impugnó esta solución y las diferencias debieron ser zanjadas por una comisión arbitral, en la que participó Stegmann, la cual aprobó la mayoría de las objeciones del gobierno²¹. Por su parte, Castaño inició su carrera construyendo escuelas en La Rioja para el Consejo Nacional de Educación. Se hizo cargo luego de la supervisión de las obras de irrigación en la provincia y de la construcción del ferrocarril de La Rioja a Chilecito. Durante la presidencia de Sarmiento, favoreció la organización de la Dirección General de Ferrocarriles, la entidad estatal encargada de la supervisión de los ferrocarriles estatales y privados del país.

En su condición de directores de la Comisión Interventora, Stegmann y Castaño visitaron las líneas del Central Norte y Central Argentino del Norte, y a través de un informe de más de cien páginas ofrecieron un diagnóstico drástico y contundente: el problema de los Ferrocarriles del Estado radicaba en que carecían de una estructura administrativa moderna y un funcionamiento eficiente²². Consecuentes con esta interpretación, no se limitaron a reducir el presupuesto asignado a las líneas, sino que recomendaron la adopción de normas para transformar a la administración de los Ferrocarriles del Estado en una empresa moderna y una serie de medidas para la profesionalización del personal directivo. Las innovaciones organizativas propuestas por la Comisión se asemejaban a las que

²⁰ CAI, *Historia de la Ingeniería*, op. cit. pp. 168-71, 192.

²¹ Emilio Rebuerto, «Desarrollo de los Ferrocarriles Argentinos», op. cit., p. 184-5.

²² RA, Dirección de Ferrocarriles Nacionales, *Informe de la Comisión Interventora y del Presidente de la Dirección sobre los Ferrocarriles Nacionales del Norte*, julio 1892, Buenos Aires, 1892. [De aquí en adelante, Informe]

introdujeron las gerencias técnicas, los «modern managers», en los ferrocarriles norteamericanos entre 1850 y 1880. Vale recordar que las compañías ferroviarias fueron pioneras en la transformación de las estructuras de organización empresarial durante la segunda revolución industrial. Administrar un ferrocarril exigía la resolución de problemas mucho más complejos que los que presentaban, por ejemplo, las fábricas textiles en los albores de la revolución industrial. Por este motivo, surgieron aquí, administradores de carrera, por lo general profesionales, que crearon una organización capaz de responder a los desafíos generados por el uso intensivo de capital y tecnología, la gran escala de los servicios y la complejidad del transporte de pasajeros y carga en forma segura, rápida y regular²³.

Fueron precisamente estas cuestiones en las que se concentró el informe de la Comisión Interventora dirigida por Stegmann y Castaño. Mientras que el ejecutivo solicitó sus servicios para reducir el presupuesto asignado a la administración, los ingenieros insistieron en una reforma de largo plazo que condujera a transformar cualitativamente la organización de los ferrocarriles del estado²⁴.

En cuanto a los cambios en la organización de la compañía, la Comisión recomendó la separación funcional de las actividades contables y operativas. La Oficina Contable se organizó de acuerdo a un criterio de centralización administrativa y su responsable pasó a ser supervisado directamente por el Administrador General, la principal autoridad de la empresa. Para asegurar el registro adecuado de todas las transacciones, la Comisión estableció, además, que se uniformaran las normas en todas las estaciones. Para esto, encargó al prestigioso ingeniero Schneidewind la

²³ A. Chandler, Jr., *The Visible Hand. The Managerial Revolution in American Business*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press, 1977, capítulo 3.

²⁴ Cabe aclarar que, a diferencia de la historiografía norteamericana, la literatura histórica sobre Argentina no adoptó los enfoques de la historia de empresas aunque sí debatió la cuestión del impacto económico de los ferrocarriles y la relación entre los inversores extranjeros y el estado. La supuesta inexistencia de cuerpos técnicos radicados en el país debido a que los directores de los ferrocarriles franceses y británicos residían en el extranjero, así como la convicción del papel marginal del gobierno nacional y provinciales como empresarios contribuyeron a desatender el examen de dicha problemática. Sobre los cuidados que exige comparar la formación de gerencias modernas en las empresas ferroviarias de Argentina y Estados Unidos, cf. María Inés Barbero, «Argentina: Industrial Growth and Enterprise Organization, 1880s-1980s», en: A. Chandler, Jr., *Scale and Scope: The Dynamic of the Industrial Capitalism*, op. cit., pp. 368-382. Para algunas investigaciones recientes sobre este tema, ver Elena Salerno, *Los comienzos del Estado empresario...*, op. cit.; Jorge Schwarzer y Teresita Gómez, «El Ferrocarril del Oeste como agente empresario del desarrollo argentino (1854-1860)», en: Muñoz Rubio, Miguel Jesús Sanz Fernández y Javier Vidal Olivares, *Siglo y Medio del Ferrocarril en España 1849-1998*, Alicante, Fundación de los Ferrocarriles Españoles, 1999; y Silvana A. Palermo, «The Nation-Building Mission: The State-Owned Railways in Modern Argentina (1870-1930)», Ph.D. Dissertation, State University of New York at Stony Brook, agosto, 2001.

sistematización de todos los libros y formularios de las oficinas de los ferrocarriles estatales. La contabilidad de la administración también quedó bajo la supervisión de una institución externa, la Contaduría General y de un inspector de la Dirección de Ferrocarriles Nacionales quien controlaba el funcionamiento de las líneas e informaba sobre cualquier posible desorden administrativo. Con estas medidas, los ingenieros de la Comisión confiaban que sería posible establecer tarifas que cubrieran los costos de explotación. Por otro lado, celebraban que la reforma permitiera a la administración de los ferrocarriles nacionales cumplir con la Ley General de Ferrocarriles de 1891, la cual exigía que todas las compañías del país informasen sobre sus gastos operativos e ingresos a la recientemente creada Oficina de Estadísticas²⁵.

La Comisión se explayó con el mismo celo respecto a los cambios en los departamentos operativos, esto es Vía y Obra y también Tracción y Talleres. Para la Comisión, el deterioro general de las vías y edificios era provocado por la falta de una supervisión adecuada. Tal como lo expresaban,

«Resulta de lo expuesto que el estado de la línea es poco satisfactorio, y que si bien por una parte es una de las causas su construcción poco prolija, que ha conducido a muchos de los defectos apuntados, sin embargo, debe reconocerse que la principal es el abandono completo de las obras por falta de personal, de vigilancia y de pericia en el personal directivo de la línea»²⁶.

Se debía, por tanto, sistematizar las tareas de mantenimiento para lo cual la Comisión dictó una serie de normas, que regirían en adelante para llevar a cabo la reparación de las vías, señales, depósitos y estaciones. También se reorganizó el sistema de trabajo de las cuadrillas. Igualmente, se procedió a completar la construcción y modernización de las estaciones de las capitales de las provincias de Jujuy y Salta. Con respecto al departamento de Tracción y Talleres, la Comisión dispuso la construcción de nuevos depósitos de locomotoras y asignó a cada uno de los talleres distintas tareas de reparación, encargando al taller principal de Tucumán el mantenimiento general y dejando a los restantes las reparaciones menores²⁷. En resumen, los pilares de la reforma administrativa sugerida por la Comisión consistían en una estricta especialización funcional de los departamentos y normas específicas para sistematizar la organización del trabajo de cada sección.

²⁵ Informe, pp. 3-7, 35, 41-3.

²⁶ Informe, p. 21.

²⁷ Informe, pp. 13-22 y p. 41.

Otro de los aspectos clave fue la profesionalización del personal superior y el establecimiento de grados jerárquicos claramente definidos. En verdad, el mejoramiento de las calificaciones de los administradores directivos había sido un tópico recurrente en el discurso de los ingenieros de la Dirección General. Tras ser intervenida la administración por primera vez en 1878, el ingeniero a cargo, Guillermo White, explicaba en un informe al Ministro del Interior,

«La nueva administración tuvo que separar desde el principio a casi todos los empleados superiores y sucesivamente a muchos otros que por su incompetencia o los malos hábitos contraídos en un servicio tan defectuoso, eran un obstáculo a la reorganización que se trataba de llevar a cabo»²⁸.

De la misma manera, Stegmann y Castaño expresaron en su informe una y otra vez su disgusto con la falta de capacitación del personal jerárquico de las líneas. Enérgicamente condenaron los malos hábitos del personal de tesorería, estaciones y almacenes a quienes se acusaba de carecer de las calificaciones necesarias y ser incapaces de archivar la información básica para recopilar estadísticas. A propósito de las deficiencias en el registro de la provisión de materiales, por ejemplo, denunciaban:

«El pedido de artículos a los almacenes, se hace por algunos empleados y encargados de oficinas en formularios de telegramas, en tiras de papel sin fecha y sin dar recibo de los artículos, a lápiz a veces y con una redacción de carácter privado, como si se tratara de bienes de una comunidad»²⁹.

A los ojos de la Comisión, las prácticas administrativas y contables de la administración nacional se asemejaban más a las de un negocio familiar—por momentos a una pulpería rural— que a las de una compañía que se pretendía moderna.

La indignación de la Comisión estaba exacerbada por el hecho de que eran los propios jefes y supervisores—y no los trabajadores no calificados— quienes exhibían hábitos y conductas que podrían calificarse como típicos de una cultura del trabajo pre-capitalista. Si el informe hubiera descalificado los ritmos laborales de peones o jornaleros, estas críticas se podrían atribuir a los estereotipos y visiones predominantes entre los industriales, administradores, ingenieros y supervisores

²⁸ Informe elevado por el Ing. White al Ministro del Interior (1878), citado en E. Reuelto, *op. cit.*, p. 189.

²⁹ *Informe*, p. 35.

que tan bien han documentado los estudios sobre la disciplina de los trabajadores en los inicios del capitalismo industrial. Lo interesante aquí es que la Comisión no atribuye ninguno de estos «vicios» o la carencia de una arraigada ética del trabajo industrial a los trabajadores sino a los propios directivos. La siguiente anécdota sobre la visita al ramal de Deán Funes a Chilecito ejemplifica bien ese disgusto:

«Y para demostrar este desastroso cuadro y comprender la razón de tanta desidia, agregaremos, que a las *cinco de la mañana* hora a la cual hicimos nuestra visita de inspección, estando avisado todo el personal, se nos presentó un individuo que se decía Jefe de Talleres y de otras reparticiones, en estado de ebriedad. Hay que tomar medidas prontas para salvar al país de la pérdida de tan valioso material (...)»³⁰.

¿Cuáles eran esas «medidas prontas» que tornarían la administración estatal en un eficaz instrumento al servicio del progreso? Como era de esperar, Stegmann y Castaño insistían en que el control de las líneas debía quedar en manos de un profesional diplomado. Sobre el nombramiento del Administrador General, recalaban «en nuestra opinión debe ser un Ingeniero, entendido en el servicio de las distintas reparticiones»³¹. Esta recomendación sería atendida convirtiéndose en regla de la empresa, tal como consta en el Reglamento de los Ferrocarriles del Estado editado en 1900, donde se exigía como requisito un título universitario o una sólida experiencia de trabajo en empresas ferroviarias para ocupar las posiciones superiores de la administración³².

Seguramente las credenciales técnicas de un administrador profesional de nada servían sino se aseguraba el respeto a su autoridad y el estricto cumplimiento de las nuevas normas y disposiciones. La Comisión Interventora recomendó al respecto centralizar el control en manos del Administrador General y los Jefes de Departamentos y clarificar las líneas jerárquicas. El objetivo era que los errores en la administración de los ferrocarriles se conocieran a tiempo y se sancionara a sus responsables. Para ello debían erradicarse las viejas prácticas administrativas, como la «cultura del expediente». La Comisión puntualizó que ese antiguo método impedía la comunicación rápida entre el Administrador General y los Jefes de los Departamentos. Sugirieron, por lo tanto, que las notificaciones a través de expedientes se

³⁰ Informe, p. 36.

³¹ Informe, p. 30.

³² RA, *Reglamento Interno de los Ferrocarriles del Estado*, Buenos Aires, 1900, op. cit., pp. 123-24.

reemplazaran utilizando el telégrafo y una más frecuente comunicación verbal³³.

Es evidente que, en materia de organización administrativa, los ingenieros responsables de la Comisión consideraban a las prácticas burocráticas heredadas del estado colonial y de la pasada experiencia republicana como un lastre que debía desarraigarse. Tal era el caso de su crítica al «patrimonialismo», vale decir al uso de la administración pública para beneficios privados. El caso paradigmático lo ofrecía el pago de salarios y jornales, cuyo método posibilitaba que el personal superior medrara con los sueldos de los trabajadores. Al parecer, el Ferrocarril del Estado no sólo no pagaba a tiempo sino que difícilmente lo hacía en efectivo. Según denunciaban los propios ingenieros, los trabajadores recibían vales, que los comercios locales aceptaban a un 30 o 50 por ciento por debajo de su valor. En muchos casos, los propios jefes de las líneas sustraían de los salarios las deudas que los trabajadores habían contraído con los comerciantes de la zona, transformándose así en agentes de los comerciantes³⁴.

Por este motivo, años más tarde, el propio Reglamento de la empresa precisará una serie de reglas destinadas a evitar este tipo de abusos con el pago de salarios. Los trabajadores debían recibir su paga a tiempo y en efectivo de acuerdo a los registros de cada sección. La primera sección que debía cobrar era la de vía y obras, debido a la mayor urgencia que tenían sus trabajadores por ser generalmente los peor remunerados. Además la administración prohibió, bajo amenaza de despido, la entrega de vales por pagos a futuro. Ninguna dependencia o autoridad de los ferrocarriles podía involucrarse en el comercio minorista de la zona. Inclusive, las autoridades debían informar a sus trabajadores que eran libres de comprar donde quisieran y permitirles que por cada doce trabajadores de vía y obras se eligiera un delegado para realizar sus compras, quien recibiría un pase libre para viajar y transportar las mercancías³⁵.

Conviene preguntarse, por último, si los ingenieros de la Comisión expresaban su condena a la organización obsoleta de la administración sólo movidos por su conocimiento profesional y celo por la eficiencia empresarial, o si además recogían las demandas de distintos sectores sociales, también interesados en un servicio más eficiente, aunque quizás por motivos e intereses distintos de los de aquellos. Hay que destacar, al respecto, que el informe de la Comisión incluyó numerosas referencias a quejas del público y de los trabajadores. A las denuncias sobre la desmo-

³³ Informe, pp. 54-55.

³⁴ Informe, pp. 7-9.

³⁵ RA, *Reglamento Interno...*, op. cit., p. 11 y pp. 111-12.

ralización del personal por la falta de pago, los ingenieros sumaron como ejemplos, las protestas de los usuarios por la inseguridad, incomodidad e incumplimiento en el servicio³⁶. El peso relativo que la razón técnica y las demandas sociales tuvieron en la modernización de las grandes empresas, ha sido uno de los ejes de debate en la historiografía norteamericana entre los estudiosos de historia de empresas y los historiadores de los trabajadores. Mientras que los primeros atribuyen la estandarización de los procedimientos y normas a la acción de ingenieros y especialistas técnicos, los últimos sostienen, en cambio, que la «burocratización» de la estructura empresarial y las relaciones laborales no sólo pueden atribuirse a los expertos. Las transformaciones internas de las grandes empresas de fines del siglo XIX, como lo eran los ferrocarriles, no deben entenderse como el fruto necesario de la modernización capitalista o de la simple implementación de los nuevos principios de gestión propuestos por los profesionales y técnicos, sino como resultado de un proceso complejo y conflictivo que involucra la acción de actores con diferentes intereses: empresarios, trabajadores y funcionarios estatales. De hecho, en algunos casos, puede hablarse de «burocratización desde abajo» en tanto fueron los propios trabajadores y sus organizaciones, los que en su búsqueda por estabilizar las condiciones de trabajo –horarios, pagos y otros beneficios– impulsaron dicho proceso³⁷.

Volviendo a nuestro caso, queda por profundizar la relevancia de las demandas de los consumidores y trabajadores durante los años iniciales de organización de los Ferrocarriles del Estado. En cualquier caso, lo que sí puede afirmarse es que estos ingenieros juzgaban que su programa de racionalización de la administración convergía con los reclamos de la opinión pública. En este sentido, no apelaban sólo al saber de su especialidad, a la autoridad de la ciencia, sino también a los reclamos de una sociedad, que tras años de vertiginoso crecimiento experimentaba los apremios de la crisis de 1890. Y el punto importante aquí es que, a juicio de los ingenieros de la Comisión, la sociedad argentina se encontraba mucho más renovada que el propio estado nacional. Mientras aquella operaba con una racionalidad capitalista –los usuarios demandaban un servicio regular y los trabajadores estaban motivados por incentivos económicos, un buen jornal pagado en efectivo y a tiempo– la administración de los Ferrocarriles del Estado, en cambio, continuaba atada a viejas prácticas burocráticas y hábitos premodernos.

³⁶ *Informe*, p. 19.

³⁷ Esta interpretación que revisa la posición de uno de los pioneros de la historia de empresas en Estados Unidos, Alfred Chandler, puede encontrarse en algunas nuevas investigaciones sobre el mundo del trabajo ferroviario. Ver, por ejemplo, Walter Licht, *Working for the Railroad*, Princeton, Princeton University Press, 1983, pp. 270-71.

A principios de 1900, el gobierno nacional administraba tres líneas: el Andino, Central Norte y Argentino del Norte. Cada una de ellas contaba con su respectiva administración con sede en las ciudades de Río Cuarto, Tucumán y Cruz del Eje³⁸. Si bien los cambios demandados por el informe de 1892 podían implementarse gradualmente, lo cierto era que un buen funcionamiento de los ferrocarriles exigía una autonomía real de la administración frente a otros organismos del estado para poder operar de un modo semejante a las demás empresas comerciales.

Esta labor, naturalmente, estaba fuera del alcance del personal técnico y dependía, en cambio, de una decisión del poder político. En este sentido, la creación del Ministerio de Obras Públicas, resultado de la reforma ministerial de 1898, representó un avance sustantivo para la organización administrativa de los ferrocarriles nacionales. De hecho, en su diagnóstico de los males que afectaban a la red estatal, las autoridades del Ministerio coincidían con la elite técnica al destacar la falta de una administración moderna. Para crearla, entendían que a la acción sostenida de los cuerpos técnicos debía sumarse la sanción de un marco legal que le otorgara a los ferrocarriles estatales la suficiente independencia y autonomía comercial. Con tono didáctico, la primera memoria ministerial explicaba,

«¿Por qué los ferrocarriles del estado ocasionaban siempre pérdidas y sus entradas no alcanzaban a cubrir sus propios gastos? (...) ¿Por qué sus servicios eran defectuosos? (...) ¿Provenía todo esto, que se veía y palpaba, de falta de una acción uniforme? (...) ¿Provenía, ello, acaso de deficiencias en los hombres directamente encargados de la administración? (...) ¿Cuáles eran, en fin, los motivos que habían venido produciendo estos hechos? Nueve palabras lo dicen y resumen todo: que no existía administración ferroviaria por parte del estado (...) El estado se había preocupado de construir líneas férreas por su propia cuenta, pero cuando trató de hacerlas servir a los intereses públicos a que las vinculaba, olvidó dictar, para su explotación, leyes y reglas que les dieran la relativa independencia y autonomía que las empresas de esta clase necesitan y reclaman»³⁹.

El Ministerio de Obras Públicas sería, en definitiva, clave para lograr la aprobación de dos leyes que le otorgaron a la administración de las líneas estatales un mínimo de autonomía, y fortalecieron el poder de los profesionales en el control

³⁸ Elena Salerno, *Los comienzos del Estado empresario...*, op. cit., pp. 49-50.

³⁹ RA, MOP, *Memoria (1899-1901)*, pp. 89-93.

de las líneas. En 1900, a instancias del Ministro Emilio Civit se aprobó la ley N° 3896, la cual le otorgó a las autoridades de los ferrocarriles nacionales mayor libertad para responder a las necesidades operativas de las líneas. Se les dio la potestad de reinvertir los beneficios de la empresa en nuevos proyectos y materiales, y en los gastos extraordinarios requeridos para mantener la regularidad del tráfico. También se autorizó a la administración, con un tope máximo, a comprar material según lo considera conveniente. Asimismo la ley, le atribuyó total autoridad sobre la propiedad de los ferrocarriles y el reclamo de deudas que la administración nacional, o las provinciales, tuvieran con dicha institución. Por último se la eximió del pago de impuestos y se la exceptuó de aforos al material y maquinaria importado por la empresa⁴⁰.

Los sucesores de Emilio Civit, sin embargo, no consideraron suficientes los alcances de esta legislación. Por este motivo, en 1909, el Ministerio de Obras Públicas logró que se aprobara la ley N° 6737, que creó la llamada Administración General de los Ferrocarriles del Estado. La Administración, desde entonces, quedó bajo la exclusiva supervisión de dicho Ministerio, aun cuando el Administrador General seguía siendo elegido por acuerdo del Senado. Este funcionario contaba con importantes atribuciones como autoridad máxima de los Ferrocarriles del Estado. Podía elegir libremente –siempre que contara con la aprobación del presidente– los jefes de los departamentos de Ingeniería, Tráfico y Contabilidad. Las decisiones operativas quedaron bajo exclusiva responsabilidad de este cuerpo colegiado, que aprobaba las decisiones por mayoría de votos. El directorio gozaba de la atribución de distribuir el presupuesto aprobado por el Congreso, según su propio criterio. Disponía, además, del poder para establecer horarios y tarifas y supervisar la construcción de nuevas líneas y ramales. En materia de relaciones laborales, contaba con autoridad absoluta para establecer salarios y jornales, métodos de reclutamiento, promociones y reglamentos de trabajo. El Administrador era el responsable de representar a la compañía en todas las cuestiones judiciales⁴¹.

La autonomía dada a la Administración generó algunas resistencias por parte de otros poderes del estado. A pesar de los notables avances obtenidos por el Ministerio, la legislación no pudo poner fin a uno de los problemas más álgidos para la Administración de los Ferrocarriles: la propiedad de las tierras ocupadas por líneas, estaciones y demás edificios. El Ministerio había incluido un artículo

⁴⁰ Ley N° 3896, MOP, Dirección General de Ferrocarriles, *Ferrocarriles del Estado*, pp. 9-10.

⁴¹ Ley N° 6737 en Raúl Pretto, *Ferrocarriles del Estado, Formación y Desarrollo de la Red*, op. cit., pp. 10-15.

que proponía definir, preservar y registrar en tribunales federales las tierras de propiedad de la Administración para resolver allí todos los reclamos de particulares. Se esperaba, así, que los litigios concluyeran con el pago de una indemnización, pero que las tierras en disputa quedaran en propiedad del estado nacional. Naturalmente, los representantes del interior rechazaron esta proposición, reafirmando los derechos de los propietarios privados y manteniendo la jurisdicción provincial como ámbito exclusivo para dirimir estos conflictos⁴².

A pesar de sus limitaciones, las leyes de 1900 y 1909 significaron un cambio cualitativo en el poder de la elite técnica en la dirección y gestión de los Ferrocarriles del Estado. Mientras que la profesionalización y la organización interna consolidaba su autoridad puertas adentro de la empresa; el nuevo marco jurídico acrecentaba su jerarquía dentro de la administración pública y prestigiaba la posición de la Administración frente al resto de los poderes estatales y de la sociedad. Puede afirmarse, que es en este período cuando se creará en este importante sector de la administración estatal una estructura de poder tecno-burocrática. La relativa autonomía institucional de la Administración de los Ferrocarriles del Estado, le permitió mantenerse relativamente a salvo de las luchas facciosas que minaron al Partido Autonomista Nacional luego de la crisis del 90. Así lo demuestra la estabilidad que mantuvo el Administrador de los Ferrocarriles del Estado, tras dos momentos claves de la reorganización de las líneas. En efecto, luego de la intervención de 1892, se designó como Administrador General de las líneas del Central Norte Argentino, al ingeniero Luis Rapelli quién ocupó su cargo por seis años consecutivos (1892-98). Igualmente, una vez sancionada la ley de la Administración General de Ferrocarriles del Estado, asumió como Administrador el ingeniero Miguel Iturbe, quien dirigiría dichos ferrocarriles desde enero de 1910 hasta marzo de 1915. Su trayectoria había sido similar a la de los ingenieros que dirigieron la Comisión Investigadora, Castaño y Stegmann. También Iturbe participó en diferentes asociaciones para prestigiar su profesión, se dedicó a la docencia universitaria y desempeñó gran parte de su carrera en la administración pública. Se destacó en la supervisión de la construcción de los ferrocarriles a Bolivia y los chaqueños. Al ser elegido subsecretario de Obras Públicas en 1909, la revista *La Ingeniería* del Centro Argentino de Ingenieros cele-

⁴² Congreso Nacional, *Cámara de Diputados*, septiembre 29, 1909, pp. 779-792. Para la explicación del punto de vista del Ministerio de Obras Públicas, cf. Ezequiel Ramos Mexía, *Un Plan de Obras Públicas y de Finanzas para la República Argentina*, Buenos Aires, Librería Nacional, 1913, p. 67; y Ezequiel Ramos Mexía, *Mis Memorias 1853-1935*, Buenos Aires, Librería La Facultad, 1936, p. 291.

bró su designación como un «honroso precedente» para los «ingenieros argentinos», afirmando que su nombramiento no llegaba por los «azares de la fortuna» sino como reconocimiento a su «labor profesional e inteligente contracción, desarrollados en los trabajos públicos que ha tenido bajo su dirección». Naturalmente, se publicaron comentarios similares cuando Iturbe fue designado Administrador General de los Ferrocarriles del Estado a comienzos de 1910⁴³.

Debe notarse que el fortalecimiento de la Administración de los Ferrocarriles del Estado coincidió con el ciclo de prosperidad que hacia 1900 experimentaba el país. Durante estos años, la empresa gozó de una expansión sin precedentes, por lo cual además de brindar oportunidades de una carrera estable y prestigiosa a unos pocos, la Administración se transformó en una fuente de empleo para muchos. En el período 1910-1914, los Ferrocarriles del Estado empleaban un promedio anual de casi 9000 personas, lo cual trajo aparejado un aumento en la demanda de puestos administrativos en la dirección. Mientras que ésta ocupaba sólo alrededor de cien personas a principios de 1900, contaba ya con 500 empleados promedio en el quinquenio 1910-1915⁴⁴.

Confiada en la bonanza económica y la segura expansión del tráfico, la Administración de los Ferrocarriles del Estado, se animó a adoptar estrategias innovadoras en materia de organización empresarial que habrían sido impensables para los ingenieros que visitaron las líneas en el contexto de la crisis de 1890. Tal es el caso de la decisión de reorganizar los talleres ferroviarios y emprender la construcción del taller de Taft Viejo, a 16 kilómetros de la ciudad de Tucumán. Con estas medidas, la Administración se ponía a la par de las políticas que, en materia de organización del servicio, mantenían las principales compañías ferroviarias radicadas en el país. En efecto, entre 1880 y 1910 todas las grandes empresas emprendieron la construcción de plantas específicamente diseñadas para la reparación en serie de locomotoras y material rodante. A mediados de 1880, el Ferrocarril del Oeste y el Ferrocarril Sud iniciaron las obras en Tolosa, La Plata y en Remedios de Escalada respectivamente. La modernidad de estas obras prestigia-ba tanto a sus constructores como a las empresas, y merecieron una detallada

⁴³ Cf. *Revista La Ingeniería*, N° 256, 15/01/1909 y N° 280, 15/01/1910. CAI, *Historia de la Ingeniería*, op. cit., pp. 181-82. Vicente Cutolo, *Nuevo Diccionario Biográfico Argentino*, Buenos Aires, 1971, p. 689; y Ricardo Piccirilli, F. Romay y L. Gianello, *Diccionario Histórico Argentino*, Buenos Aires, Ediciones Históricas Argentinas, 1954, IV, p. 549. Sobre la duración en el cargo de Iturbe como Administrador General, cf. Ernesto Soares, *Ferrocarriles Argentinos. Sus orígenes, antecedentes legales, leyes que los rigen y reseña estadística*, Buenos Aires, Impresora Argentina, 1937, p. 10.

⁴⁴ RA, MMOP, *Estadísticas de los Ferrocarriles en Explotación*, Número de empleados y obreros en total, (1900-1915).

cobertura en las revistas empresarias. En tanto el ingeniero Otto Krause era reconocido por su labor en la supervisión de los talleres de Tolosa, la *Revista del Ferrocarril Sud* exaltaba la inauguración de Remedios de Escalada como una de las muestras más acabadas de la experiencia técnica y de la iniciativa de los profesionales de la compañía. Con elogios similares, la *Revista del Ferrocarril Central Argentino* describía el inicio de las obras, en 1912, del principal taller de la compañía en Pérez, a 16 kilómetros de Rosario. Cinco años más tarde, se encontraba funcionando a pleno y se lo reconocía como el taller de reparación de locomotoras más importante del país⁴⁵.

A pesar de sus modestos inicios, la Administración de los Ferrocarriles del Estado no permaneció ajena a esta tendencia. En las memorias anuales de principios de 1900, los ingenieros del Departamento de Talleres se quejaban de la falta de espacio, la antigüedad de los edificios y la carencia de herramientas adecuadas, que les impedía completar el armado del material rodante importado de Europa y Estados Unidos. La realización de estos trabajos debía encargarse a otras empresas como los talleres del Ferrocarril Central Córdoba, con el consiguiente incremento en los costos. Para solucionar este problema, entre 1900 y 1905, la administración aumentó las inversiones en infraestructura y modernizó la planta de los talleres existentes. En 1905, los ingenieros de los talleres San Cristóbal, ubicados en el norte de Santa Fe, notaban con júbilo y orgullo el acierto de esta decisión que había permitido ensayar la construcción de los primeros coches de pasajeros realizada en dichos talleres⁴⁶.

Estas mejoras, sin embargo, resultaban insuficientes frente a la ampliación del tráfico que se esperaba de la inauguración de la línea internacional a Bolivia y la conexión hacia el sur con el puerto de Santa Fe. La Administración propuso, entonces, la construcción de un nuevo taller en Tafi Viejo, cuya ubicación en el centro de la red lo hacía apto para la reparación de locomotoras de la división Sud y Norte. Un taller cercano a Tucumán permitía, además, concentrar parte de las actividades de reparación que se realizaban en los pequeños talleres de Güe-

⁴⁵ Sobre Otto Krause, cf. CAI, *Historia de la Ingeniería*, op. cit., p. 177. William Rogind, *Historia del Ferrocarril Sud*, (compilación de la *Revista del Ferrocarril Sud*, editado como libro por las autoridades de la compañía en 1935) pp. 73, 91, 230-233. *Revista del Ferrocarril Central Argentino*, «Descripción de los Talleres Gorton-Pérez», VIII, N° 91, julio, 1918; y N° 92, agosto, 1918.

⁴⁶ MOP, *Memoria (1899-1901)*, pp. 109 y 144; RA, MOP, *Memoria (1901-1904)*, pp. 43, 48, 73-4; RA, MOP, *Memoria (1905-1906)*, pp. 64-66 y 87-88; RA, MOP, *Memoria, Anexo I (junio 1905-marzo 1906)*, pp. 15-25, Ferrocarriles Argentinos, *Talleres San Cristóbal*, Santa Fe, 1989.

mes y la ciudad de Tucumán. Por último, la donación de las 17 hectáreas, donde se edificaría el taller, abarataba notablemente los costos. Aunque la construcción del taller se le adjudicó a una firma constructora alemana, la Administración hizo un seguimiento del proyecto a fin de asegurar una circulación eficiente de los materiales y la integración de distintas actividades en la misma planta.

No se trataba de una obra menor, sino de la primera planta moderna construida con ese fin para los Ferrocarriles del Estado. Precisamente, uno de los pilares de la por entonces naciente arquitectura industrial radicaba en el diseño de plantas, cuya utilización eficiente del espacio contribuyera a reducir los tiempos de trabajo, y brindara garantías de seguridad e higiene. Más aún, con la construcción de Tafi Viejo, los ingenieros parecían alcanzar el cenit de su poder en materia de reorganización empresarial. Tras iniciar su periplo, a comienzos del 90, se aseguraron cargos directivos, impusieron normas de especialización de funciones para cada departamento, escribieron reglamentos que incluían normas de disciplina y pautas para la organización del trabajo y lograron la ampliación de las instalaciones ante la expectativa de aumento de tráfico. A fines de 1910, en Tafi Viejo, ensayarían la introducción de los principios de organización científica del trabajo —el sistema Taylor— para racionalizar el trabajo de mantenimiento de locomotoras y llevar a cabo la reparación, armado y construcción de coches y vagones en serie. Claro que aquí su poder no sería ya desafiado por las autoridades políticas provinciales —los legisladores—, como en la década anterior, sino por la resistencia de los trabajadores. Como sucedió en los talleres de las empresas privadas, Tafi Viejo se convirtió —entre 1917 y 1922— en escenario de intensos conflictos laborales. El taylorismo, en definitiva, se impondría como sistema de trabajo cotidiano en los talleres recién a fines del primer gobierno del presidente Radical, Hipólito Yrigoyen.

Tafi Viejo no sólo resultó fundamental para el funcionamiento de los ferrocarriles sino que se tornó emblemático de la pujanza de la empresa estatal y del papel del gobierno nacional en el fomento económico del interior del país. Aunque las obras se iniciaron en 1902 y ya en 1909 funcionaban algunas secciones, la Administración debió lamentar que no se inaugurara para los festejos del Centenario, fecha en que también se celebró el Primer Congreso Sudamericano de Ferrocarriles, donde asistieron delegados de todo el mundo. Naturalmente se trataba de excelentes oportunidades para exhibir los adelantos de la empresa estatal. No obstante, ésta no tardaría en llegar. En 1912, finalmente, Tafi Viejo inició sus actividades regulares y al poco tiempo el presidente Roque Sáenz Peña

inauguró —con un viaje corto por la provincia de Tucumán— el tren presidencial, que se publicitaba como «hecho en Tafi Viejo»⁴⁷. La frase no reflejaba exactamente la realidad, pero contenía, sin duda, un fuerte significado simbólico. La Administración de los Ferrocarriles del Estado había hecho posible que el presidente de la República viajara en un elegante tren presidencial similar al de los mandatarios de las naciones más civilizadas. En tanto expresión visible del crecimiento de los Ferrocarriles del Estado, Tafi Viejo venía a coronar los esfuerzos iniciados por la elite técnica tras la crisis del 90 y era visto, por tanto, como la prueba más acabada de su capacidad innovadora así como de la modernidad de las instituciones del estado liberal.

A MODO DE BALANCE: LA ELITE TÉCNICA EN LA ADMINISTRACIÓN ESTATAL

En su estudio pionero sobre la formación del estado nacional, O. Oszlack destaca que con el fin de fortalecer su autoridad y legitimidad, el poder político debió lograr un control efectivo del territorio y fomentar un sentido de identidad nacional sobre la base de una experiencia diaria y concreta de vivencias comunes semejantes y compartidas. La obra pública —camino, puertos, escuelas, edificios de gobierno y, por supuesto, los ferrocarriles—, constituían instrumentos básicos en la construcción de la «estabilidad». Para esto, que dicho autor denomina penetración material del estado nacional sobre el interior, la asistencia de los profesionales técnicos resultó fundamental⁴⁸. La demanda de saber técnico explica, en buena medida, la exitosa inserción en el aparato estatal que reflejan las trayectorias profesionales de algunos de los ingenieros recibidos entre 1870 y 1880, quienes tras culminar sus estudios universitarios devinieron en miembros estables de la administración estatal y de los Ferrocarriles del Estado.

Se produjo así una suerte de círculo virtuoso puesto que mientras el gobierno nacional fortalecía su presencia gracias a la labor de especialistas técnicos, éstos alcanzaron un espacio donde desarrollar sus carreras profesionales, consolidar el prestigio de su disciplina e incursionar en política. A semejanza de lo sucedido con los médicos en la ciudad de Buenos Aires, quienes convocados por el gobierno a raíz de la epidemia de la fiebre amarilla, no sólo se lanzaron a resolver la

⁴⁷ MOP, *Memoria, (1908-1910)*, pp. 22 y 53; Francisco Roldán, *Tafi Viejo y su taller*, Tucumán, Biblos, 1984; *Tafi Viejo, Publicación de la Biblioteca Técnica Ing. J. Z. Suárez*, Tucumán, junio, 1974; David Dip, *Gula informativa y comercial de la ciudad de Tafi Viejo*, Tucumán, 1961, pp. 28-9.

⁴⁸ Oscar Oszlack, *La formación del Estado argentino*, Buenos Aires, Editorial De Belgrano, 1965, pp. 133-52.

emergencia sanitaria sino que se convirtieron en una voz autorizada en materia de higiene pública, los ingenieros adquirieron mayor incumbencia en la gestión de los Ferrocarriles del Estado a partir de la crisis de 1890⁴⁹. Como se ha visto, aunque inicialmente se les asignó la misión de reducirles el presupuesto asignado, la Comisión Interventora sentó las normas y principios sobre los cuales construir una administración «moderna». Dotados de un saber centrado en la noción de eficiencia —asentada en el manejo de la tecnología, la especialización funcional, la división del trabajo y el ahorro de tiempos en la organización de los procesos productivos—, estos ingenieros reclamaron para sí el derecho no sólo de reconstruir la administración, sino de dirigirla y obtener el poder necesario para dotarla de un carácter de empresa comercial similar al de las compañías privadas. El desempeño positivo de los Ferrocarriles del Estado en las dos primeras décadas del siglo XX —en términos de incremento en el tráfico, mejoras en los resultados de explotación, obras emprendidas como la de los talleres Tafi Viejo, y el aumento del personal administrativo en la dirección— son un testimonio de sus logros.

Sería equivocado generalizar la relación entre poder político y elites técnicas que tuvo lugar en los Ferrocarriles del Estado a otras áreas. Por ejemplo, en su trabajo sobre la adjudicación del proyecto para la construcción del puerto de Buenos Aires en 1886, Graciela Silvestri demuestra que el gobierno de Julio A. Roca privilegió el proyecto de Eduardo Madero, un empresario avezado e influyente, en lugar de la propuesta del ingeniero Luis Huergo, miembro de la primera generación de ingenieros recibidos en el país y considerado una de los referentes más prestigiosos en su campo. La elección de Madero evidenciaba, entre otras razones, el mayor reconocimiento del que gozaban los expertos extranjeros por sobre los técnicos locales, así como la debilidad de las asociaciones profesionales de los ingenieros argentinos para auspiciar la labor de sus miembros⁵⁰. Comparativamente, los ingenieros de la Administración de los Ferrocarriles del Estado pueden haber disfrutado de una posición más ventajosa. En este caso, a diferencia de lo que sucedió en obras más tentadoras como el puerto de la capital de la República, no parecieron afrontar la competencia de sus pares extranjeros, quienes, por otra parte, contaban con las empresas francesas y británicas como alternativas al empleo estatal.

⁴⁹ Ricardo González Leandri, *Curar, Persuadir, Gobernar. La construcción histórica de la profesión médica en Buenos Aires, 1852-1886*, op. cit., pp. 85-112.

⁵⁰ Jorge F. Liernuri/Graciela Silvestri, *El umbral de la metrópolis. Transformaciones técnicas y cultura en la modernización de Buenos Aires (1870-1930)*, Buenos Aires, Sudamericana, 1993, pp. 147-58.

La peculiar relación entre expertos y gobierno nacional característica de la Administración de los Ferrocarriles del Estado se evidencia no sólo al contrastarla con esa historia más conflictiva que algunos ingenieros tuvieron con el poder político en los ochenta, sino también con la suerte corrida por otros especialistas, como los intelectuales reformistas —quienes reclamaban la intervención del estado en la cuestión social. A pesar de su notorio prestigio profesional, estos últimos, sin embargo, resultaron menos poderosos dentro del ámbito estatal, como lo demuestra la comparación de los resultados alcanzados en cuanto a la organización institucional. Mientras los ingenieros contaron desde 1898 con el auspicio del Ministerio y se afianzaron en la Administración de los Ferrocarriles del Estado durante la primera década del siglo XX, aquellos, en cambio, sólo en 1907 lograron la creación del Departamento Nacional del Trabajo, un organismo más acotado en cuanto a sus poderes y función. A esta suerte dispar contribuyó, sin duda, el hecho de que, influenciadas por los principios del nacionalismo unificador, las elites gobernantes privilegiaron aquellas políticas destinadas a promover el progreso —a través del desarrollo de la infraestructura, entre los que sobresalían los Ferrocarriles del Estado por ejemplo— frente a los programas orientados a redistribuir más equitativamente los beneficios del mismo.

En síntesis, las razones que explican la inserción exitosa de los ingenieros en la Administración de los Ferrocarriles del Estado fueron múltiples. En primer lugar, como se ha visto, la coyuntura económica y política, creada por la crisis de 1890, abrió un contexto favorable para un diálogo fecundo entre las elites técnicas y el poder gubernamental, y eventualmente para la creciente incumbencia de los ingenieros en la racionalización de la administración pública. En segundo lugar, hacia 1890, los ingenieros contaban con un campo profesional más consolidado que a comienzos de los ochenta, cuando se debatió la construcción del puerto de Buenos Aires, lo cual contribuyó a legitimar su protagonismo en la reforma de los Ferrocarriles del Estado. En tercer lugar, la rápida recuperación económica que se produjo tras la crisis del 90 le facilitó a los ingenieros convertir a la Administración en una gran empresa, debido a la disponibilidad de recursos por parte del gobierno nacional y al hecho de que el tráfico ferroviario se encontraba en franca expansión. No menos importante, por último, fue el apoyo obtenido por un nuevo organismo que sería fundamental en fortalecer el papel activo del estado liberal en la economía: el Ministerio de Obras Públicas. En este sentido, es indudable que la iniciativa del Ministerio de dotar de una organización administrativa a la Administración mediante la sanción de las leyes de 1900 y 1909 contribuyó a brindarle a

las elites técnicas autonomía frente a otros poderes del estado, en particular el legislativo, y fortaleció su posición puertas adentro de los Ferrocarriles del Estado.

Realizar un balance equilibrado de la gestión de los profesionales diplomados en la Administración de dichos ferrocarriles exige reconocer además de sus logros, sus propias limitaciones. En este sentido, por ejemplo, Elena Salerno destaca que uno de los mayores problemas para incrementar el tráfico en las líneas estatales radicaba en la diversidad de trochas que componían sus líneas. Mientras el Andino utilizaba trocha ancha, los ferrocarriles a las provincias del noroeste del país –Central Argentino del Norte y Central Norte Argentino– habían sido construidos con trocha angosta. Una de las innovaciones de los ingenieros del Ministerio de Obras Públicas proyectada para los Ferrocarriles del Estado preveía la unificación de trochas, mediante la construcción de un tercer riel para el Andino. Sin embargo, esta obra nunca llegó a realizarse. Más aún, a pesar del apoyo que los técnicos gozaban en el seno del gobierno nacional, cuando las dificultades financieras y las opiniones del Ministro de Obras Públicas Ezequiel Ramos Mejía se inclinaron por la venta del Andino, la operación se llevó adelante a pesar de frustrar la estructuración de un sistema ferroviario integrado que incluyera las provincias del norte y del oeste, una aspiración compartida por los ingenieros de los Ferrocarriles del Estado y por los técnicos de dicho Ministerio⁵¹. En suma, el favor del poder político podía mostrarse, en ocasiones, esquivo y no bastaba para garantizarle el poder a los técnicos frente a otras autoridades del gobierno nacional. Como hemos anotado en las páginas anteriores, en su búsqueda de autonomía, la Administración de los Ferrocarriles del Estado tampoco logró resolver la cuestión de las disputas por terrenos linderos en la jurisdicción nacional precisamente por la oposición de las autoridades provinciales.

Reconocer que la elite técnica estuvo lejos de influenciar siempre con éxito la construcción del aparato estatal y la orientación de las políticas gubernamentales, no debe opacar su principal logro: el haber convertido a los Ferrocarriles del Estado en una empresa moderna. Medida por los estándares de organización interna y funcionamiento, los ferrocarriles estatales se asemejaron a las demás compañías privadas, radicadas en Argentina o en el extranjero.

Al iniciarse la experiencia democrática en Argentina, de hecho en términos de extensión de la red y en personal ocupado, los Ferrocarriles del Estado eran equiparables a algunas de las cuatro grandes compañías británicas, como el Buenos

⁵¹ Elena Salerno, *Los comienzos del Estado empresario...*, op. cit., pp. 22-36.

Aires al Pacífico o el Oeste⁵². No es casual que tras su visita a distintos ferrocarriles del litoral y noroeste del país en 1904, el médico catalán Juan Biale Massé elogiará, en su celebrado *Informe*, la labor de los ingenieros de la administración estatal por su eficiente servicio. Como es conocido, Biale Massé recorrió las líneas a fin de elaborar un informe sobre la situación de las clases obreras en el interior del país, encomendado por el Ministerio del Interior. En tanto se estaba desempeñando como funcionario estatal resultaba lógico que exaltara la eficiencia de la administración pública mientras lanzaba fuertes críticas a las compañías privadas. A pesar de este sesgo, su relato es interesante cuando se lo contrasta con el Informe de la Comisión Interventora de 1892. Contrariamente a la falta de cuadros técnicos que se denunciaba en los años noventa, Biale Massé reconocía como un hecho indiscutible que los ingenieros ocupaban los puestos directivos y de supervisión y, en consecuencia, era a ellos a quienes cabía reconocer el mérito de la eficacia administrativa. A propósito de algunas de las líneas estatales comentaba,

«No puedo menos de presentar a V. E como un modelo el F. C. Argentino del Norte. Se hizo como ferrocarril civilizador, y a fe que llena su misión (...). El gobierno de Córdoba tiene, en Cruz del Eje, escuelas comunes; pero el ferrocarril tiene una escuela nocturna para obreros. El señor Cilley y los distinguidos ingenieros y empleados que los acompañan merecen bien un aplauso de las gentes humanitarias y que se les aliente en esa senda»⁵³.

Aun cuando sus divergencias con los ingenieros eran sustantivas en materia de derechos de los trabajadores, Biale Massé distinguía positivamente a la Administración de las líneas estatales, resaltando, por ejemplo, la preocupación por la educación vocacional de los adultos como otra expresión de la modernidad de los ferrocarriles nacionales⁵⁴. En suma, hacia los festejos del Centenario, y a pesar

⁵² A fines de 1915, mientras que el Ferrocarril Buenos Aires al Pacífico administraba alrededor de 5.510 kilómetros de vías, el Oeste de Buenos Aires 3000 y los Ferrocarriles del Estado, en su conjunto, casi 5.500 kilómetros. En cuanto al personal ocupado durante ese año, el número medio fue de 19.653 trabajadores en el BAP, 10.919 en el Oeste y 12.324 en los Ferrocarriles del Estado. Cf. RA, MOP, *Estadística de los Ferrocarriles en Explotación* (Año 1915).

⁵³ Juan Biale Massé, *Informe Sobre el Estado de la Clase Obrera*, Buenos Aires, Hyspamérica, 1985, pp. 417-419.

⁵⁴ Sobre las diferencias en materia de derechos de los trabajadores entre Biale Massé y las administraciones ferroviarias, cf. Silvana A. Palermo, «Ciencia, reformismo político y derechos del trabajador-ciudadano: la regulación estatal del trabajo ferroviario según Biale Massé», en: *Entrepasados*, N° 26, principios de 2004, pp. 31-52; y en esa misma revista el Dossier «Biale Massé cien años después». Véase también Marcelo Lagos, María Silvia Fleitas, María Teresa Bovi (comps.), *A cien años del Informe Biale Massé. El trabajo en la Argentina del siglo XX y albores del XXI*, Jujuy, EdiUNJU, 2004.

de sus limitaciones, la elite técnica había logrado construir una institución, por entonces, relativamente poderosa y transformar a los Ferrocarriles del Estado en un eficaz instrumento de intervención del estado en la economía del país.

CUADRO 1: LOS FERROCARRILES DEL ESTADO, 1875-1895 (KILÓMETROS)

	Andino	Central Norte	Argentino del Norte	Primer Entrerriano	Total FF.CC del Estado	total red nacional (% red del Estado)
1875	254	400	—	10	664	1.956 34 %
1880	254	547	—	10	811	2.516 32 %
1885	712	781	—	10	1.503	4.503 33 %
1890	254	226	364	10	854	9.432 9 %
1895	254	399	364	—	1.017	14.116 7 %

FUENTES: RA, MDP, ESTADÍSTICAS DE LOS FERROCARRILES EN EXPLOTACIÓN, XIX, (1910).

CUADRO 2: LA RED DE LOS FERROCARRILES DEL ESTADO, 1900-1915 (KILÓMETROS)

	Andino	Central Norte	Argentino del Norte	FF.CC de Fomento	Total FF.CC del Estado	total red nacional (% km FF.CC del Estado sobre el total)
1900	355	1,098	563	—	2.016	16.563 12 %
1905	482	1,501	563	—	2.546	19.794 13, %
1910	—	2,136	1,355	—	3.491	27.994 12 %
1915	—	2,873	1,924	783	5.580	33.710 17 %

FUENTES: RA, MDP, ESTADÍSTICAS DE LOS FERROCARRILES EN EXPLOTACIÓN, XIX Y XXIV, (1910 Y 1915).

Registro bibliográfico

PALERMO, SILVANA A.

«Elite técnica y estado liberal: La creación de una administración moderna en los Ferrocarriles del Estado (1870-1910)», ESTUDIOS SOCIALES. *Revista Universitaria Semestral*, año XVI, N° 30, Santa Fe, Argentina, Universidad Nacional del Litoral, primer semestre de 2006 (pp. 9-42).

Descriptorios · Describers

elites técnicas / ingenieros / estado liberal / Ferrocarriles del Estado

technical elites / engineers / liberal state / State Railways