

El funcionamiento de la Empresa de Ferrocarriles del Estado Argentino (EFEA) durante el gobierno de Arturo Frondizi (1958-1962)

FERNANDO ARIEL ORTEGA¹

Creada en 1956, EFEA (Empresa de Ferrocarriles del Estado Argentino) tenía como objetivo principal lograr una uniformidad de criterios en la administración y explotación comercial de las seis líneas que componían la red ferroviaria argentina. Sin embargo, en poco tiempo EFEA fue dejando de lado su objetivo original de convertirse en una empresa moderna, eficaz y de carácter autárquico para transformarse en un ente burocrático caracterizado por sus constantes cambios gerenciales.

El objetivo de este trabajo es analizar el funcionamiento y la compleja estructura de este organismo durante el gobierno de Arturo Frondizi (1958-1962), período en que la crisis que afectaba al sistema ferroviario se pondría de manifiesto y donde el accionar de EFEA sería foco de fuertes críticas tanto del propio gobierno, como de los gremios ferroviarios. Utilizando fuentes documentales de carácter gubernamental, memorándums de la empresa, periódicos de la época, etc.; intentaremos comprender porque EFEA, es un buen ejemplo de cómo una empresa estatal puede quedar sujeta a los vaivenes e inestabilidad política que caracterizaron a la Argentina en los últimos cincuenta años, hecho que se tradujo en la imposibilidad de poder llevar a cabo una política ferroviaria de largo plazo.

I) LOS FERROCARRILES DURANTE EL PERONISMO

Para entender adecuadamente la compleja situación ferroviaria a la que debió hacer frente el gobierno de Frondizi debemos realizar una breve mención al proceso iniciado en 1947 con la nacionalización de los ferrocarriles producida durante la presidencia de Juan Domingo Perón (1946-1955). Durante el gobierno peronista, los ferrocarriles argentinos vivirían su última “época de oro”, quizás porque como nunca antes en la historia del país la función social del ferrocarril estuvo claramente por delante de la del negocio ferroviario. Sin embargo, el peronismo cometió importantes errores en materia

¹ UBA/ CESP. E-mail: ferortega2001@yahoo.com.ar

ferroviaria cuyas consecuencias terminarían desencadenando buena parte de la crisis que el sistema sufriría en las décadas posteriores, poniendo en evidencia las dificultades que tendría de allí en adelante el estado argentino para administrar los ferrocarriles como una empresa eficiente. Previo a la nacionalización, la red ferroviaria argentina estaba conformada por cerca de veinte empresas, en donde convivían multiplicidad de trochas y ramales superpuestos, producto de un modelo ferroviario que para mediados del siglo XX claramente mostraba signos de agotamiento. De allí, que la reorganización de la red ferroviaria para aumentar su eficiencia era una de las prioridades fundamentales de la época. Sin embargo, el peronismo poco pudo hacer al respecto, ya que en realidad simplemente cambió la denominación de los antiguos ferrocarriles privados concentrándolos en seis grandes líneas troncales de acuerdo a su ubicación geográfica. De esta forma hacia el Oeste, el ex Ferrocarril Oeste paso a llamarse Ferrocarril Nacional General Sarmiento y el ex Ferrocarril Pacífico se transformaría en el Ferrocarril Nacional General San Martín. Hacia el Sur, el Ferrocarril General Roca agrupó al ex ferrocarril Sud y los ferrocarriles existentes en la Patagonia. En el Norte, el ex ferrocarril Central Argentino pasó a llamarse Bartolomé Mitre. Todos los ferrocarriles de trocha media ubicados en la Mesopotamia pasaron a formar parte del Ferrocarril Nacional General Urquiza, mientras que todas las líneas existentes de trocha angosta pasaron a conformar la estructura del Ferrocarril Nacional General Belgrano.² En cuanto a la organización institucional del sistema ferroviario, durante las dos presidencias de Perón se produjeron numerosos errores cuyas consecuencias se prolongarían en el tiempo. En primer lugar, el gobierno optó por ir reemplazando no sólo los gerentes sino también numerosos cuadros medios y técnicos que formaban parte de los ferrocarriles cuando estaban en manos británicas los cuales fueron sustituidos por personal con mucho menor (o nula) experiencia, cuya posición dentro de la empresa ferroviaria dependía más de su fidelidad o sus contactos con el gobierno que de su real calificación para cumplir dichas tareas.³ En segundo lugar, se crearon

² Durante los primeros años el sistema se concentró en ocho líneas troncales, ya que tanto los ferrocarriles Patagónicos como el Ferrocarril Provincial de Buenos Aires actuaron como redes independientes. Sin embargo, al poco tiempo terminaron absorbidas junto con el resto de las antiguas empresas ferroviarias existentes, de menor dimensión de las mencionadas, por alguna de estas seis nuevas líneas ferroviarias.

³ Si bien muchos de los gerentes británicos volvieron voluntariamente a sus países de origen, otros cuadros técnicos de origen extranjero fueron virtualmente forzados por el gobierno peronista a retirarse de las empresas. En tiempos en el cual el ferrocarril como medio de transporte afrontaba el mayor desafío de su historia como era la incuestionable competencia que le estaba generando el transporte automotor, paradójicamente se quedó sin toda la experiencia que pudieran haber aportado estos especialistas.

diversos organismos e instituciones con el objetivo de coordinar, planificar y administrar con mayor eficiencia la actividad ferroviaria. En 1950, la administración de las líneas ferroviarias fueron agrupadas bajo el rotulo de "*Empresas Ferroviarias del Estado*", que a su vez en 1952 quedarían bajo la órbita de la recientemente creada "*Empresa Nacional de Transportes*" (E.N.T) que pretendía unificar en un solo organismo, la explotación de los diferentes modos de transporte (ferroviario, aéreo, marítimo, terrestre, fluvial). A estos organismos hay que sumarle la presencia de antiguos organismos como la Dirección Nacional de Ferrocarriles a cargo del contralor y fiscalización de los servicios y especialmente del Ministerio de Transporte quien era en última instancia el encargado de dictar la política ferroviaria. Paradójicamente, esta superposición de organismos no sólo no incrementó la eficiencia del sistema ferroviario, sino que se tradujo en una mayor burocratización y confusión en las políticas a adoptar, ya que las funciones de los distintos organismos a menudo se superponían entre sí al no estar claros los objetivos y límites de cada una de estas instituciones.⁴

Otro problema que el peronismo no supo como resolver fue el de la política tarifaria del sistema ferroviario que presentaba un desfase creciente que con el correr del tiempo sería imposible de corregir.⁵ Fiel a su prédica social, el gobierno optó por una actualización de tarifas que quedó muy por debajo de la inflación. Esta política de precios que a corto plazo fue beneficiosa especialmente para los millones de pasajeros que pudieron trasladarse desde el interior del país a los principales centros urbanos donde se generaban las nuevas fuentes de trabajo industriales o realizar el llamado "turismo social" fomentado por el gobierno peronista, sería perjudicial en el largo plazo debido a que la infraestructura ferroviaria llevaba décadas de desinversión y no estaba en condiciones de responder satisfactoriamente a este creciente aumento de la demanda, lo que motivó que se debiera recurrir a la sobreutilización de su material rodante aumentando los costos de mantenimiento y agravando el deterioro general de la red. A su vez, dado que el proceso migratorio incrementó notablemente la demanda de servicios en el área suburbana concentrándose en el sector de pasajeros, hubo que recurrir a aumentar la dotación de personal que de 158.000 en 1947 alcanzaría un record de 220.000 en 1959, por lo cual un porcentaje cada vez mayor de los ingresos ferroviarios

⁴ Para mas detalles ver Cardozo (2013)

⁵ Uno de los problemas que dificultaban los incrementos de tarifas durante el peronismo fue que las líneas ferroviarias presentaban antes de la nacionalización diferentes valores tarifarios y el armonizarlas fue un proceso complejo.

debían utilizarse para el pago de salarios, quedando cada vez menos recursos económicos para la renovación y modernización de la red.

Asimismo, el tráfico de cargas, sector que históricamente le proporciono a los ferrocarriles sus mayores ganancias, estaba en constante retroceso desde la crisis de los años 30.⁶ Esta tendencia decreciente tiene varias explicaciones de las cuales la competencia del transporte automotor, que especialmente en distancias cortas es más rápido y eficiente es de las más destacadas.⁷ Esta competencia obligó a que el ferrocarril pese al creciente aumento de sus costos de explotación tuviera que mantener bajas las tarifas también en el sector de cargas. De este modo, los ferrocarriles argentinos debieron sumar un nuevo problema que condicionaría su futuro y del cual no podrían salir más: el del constante aumento de sus déficits operativos. Jorge Waddell, especialista en temas ferroviarios, sintetiza muy bien este círculo vicioso en el que entrarían los ferrocarriles: *“La baja en términos reales de las tarifas, más el aumento de los salarios, sumado a los mayores costos de mantenimiento de la infraestructura y material rodante obsoletos, generaron un inmediato déficit de explotación que no se pudo revertir más y fue el gran problema del sistema ferroviario a lo largo de la segunda mitad del siglo XX.”*⁸

II) EL NACIMIENTO DE EFEA

En Septiembre de 1955 un golpe militar autoproclamado “Revolución Libertadora” derrocó al gobierno de Perón, iniciando en Argentina una etapa signada por la inestabilidad política y una violencia social en constante crecimiento que se extendería por cerca de tres décadas y que dejaría como saldo tras el último Proceso militar iniciado en 1976 alrededor de 30.000 desaparecidos. Sin dudas, uno de los detonantes de la violencia que caracterizó a esta etapa fue la decisión de los militares de intentar erradicar al peronismo de la sociedad argentina.⁹ A la proscripción política del justicialismo a nivel electoral entre 1955-1973 se le sumó la intervención de los principales sindicatos y

⁶ Se pasó de un promedio anual de 50 millones toneladas en los años previos a la crisis, a 25 millones de toneladas durante los primeros años del gobierno de Frondizi.

⁷ En todo el periodo analizado son constantes las quejas de los productores por los días o semanas que quedaban almacenada sus producciones en las estaciones a la espera de la llegada de vagones o locomotoras que eran cada vez más insuficientes para responder a la demanda.

⁸ Waddell (2007), Pág. 160

⁹ La decisión sobre “que hacer con el peronismo” generaría en todo el periodo importantísimas diferencias internas entre los sectores militares. En el caso de la Revolución Libertadora esto se tradujo en el reemplazo del General Eduardo Lonardi, quien había encabezado el golpe del 55, por el general Pedro Eugenio Aramburu (nov.1955-1958), quien representaba a los sectores más “antiperonistas” de las fuerzas armadas.

la CGT y la persecución de todos aquellos que intentaran defender el peronismo depuesto.¹⁰

En cuanto a la estructura estatal, los militares de la Revolución Libertadora iniciaron un proceso de reestructuración, reforma e inclusive desmantelamiento de buena parte de las instituciones públicas creadas durante el gobierno peronista.¹¹

Los organismos dedicados al Transporte tampoco fueron la excepción y dados los pobres resultados obtenidos, sumadas a las problemáticas no resueltas por el peronismo mencionadas anteriormente, no es de sorprender en este marco que el gobierno del general Aramburu decidiera reorganizar nuevamente la estructura institucional del sistema ferroviario. Para ello dispuso en 1956 la creación de la “*Empresa Ferrocarriles del Estado Argentino*” (EFEA) cuyo objetivo original era lograr una uniformidad de criterios en la administración y explotación comercial de las seis líneas que componían la red ferroviaria argentina. Entre las primeras medidas adoptadas se estableció un criterio común para la numeración, identificación y decoración de todo el material rodante que componía el sistema, que hasta ese entonces continuaba utilizando el que le habían dado en su momento las empresas británicas. De la misma forma, y en una abierta crítica al gobierno peronista, los ferrocarriles dejaron de utilizar la palabra “Nacional” en su denominación. La empresa también cumplía funciones normativas y en los primeros meses de su gestión redactó el Reglamento Interno Técnico Operativo (RITO) que reemplazó las viejas reglamentaciones vigentes que poseían los ferrocarriles desde cuando estaban en manos extranjeras.

A continuación analizaremos algunos de los fundamentos con los cuales el gobierno de la Revolución Libertadora impulsó la creación de EFEA en 1956:

“ La imperiosa necesidad en que se encuentra el país de proceder a la reorganización de sus servicios de transporte que ha sido considerada como uno de los grandes factores de su reconstrucción en el “Plan de Restablecimiento Económico” y considerando que tal reorganización debe hacer frente a las crecientes exigencias del tráfico mediante una adecuada planificación y racionalización de los diversos medios de transporte , mejorando los existentes a

¹⁰ Pese a las restricciones, el movimiento obrero peronista iniciaría la etapa de llamada “resistencia” que se traduciría en toda una serie de acciones como sabotajes, huelgas, boicot, colocación de explosivos caseros (caños) con las cuales los trabajadores expresaban su descontento ante la situación imperante.

¹¹ Un buen ejemplo de esta situación es lo que aconteció con el IAPI, organismo emblemático creado por el peronismo para ejercer el monopolio del comercio exterior que directamente fue desmantelado por los militares.

la brevedad en razón de su deplorable estado de conservación y ajustando los resortes de una "explotación desquiciada" con especial ordenamiento de la jerarquía y disciplina del personal".¹²

Debemos destacar que el gobierno de Aramburu ponía a la reestructuración del transporte como uno de los pilares de su principal proyecto en materia económica, el mencionado "Plan de Restablecimiento Económico" que intentaba corregir "los errores" que en esa área había cometido el peronismo según la óptica militar.¹³ Entre esas falencias estaba el exceso de gasto público, la falta de inversiones, la caída de exportaciones agrícolas, etc. Problemas que podrían ir solucionándose si iban acompañados con un sistema de transporte más moderno y eficiente que el peronismo no había podido implementar. Las críticas al gobierno anterior por este tema eran evidentes como lo demuestra el siguiente fragmento.

"Que el fracaso de las autoridades depuestas en tal sentido ha sido evidente ya que la única solución efectiva que aplicaron para atender el pago de las erogaciones crecientes de los servicios fue la del aumento de tarifas para pasajeros y mercaderías con la consiguiente incidencia sobre el costo de vida , que en forma alguna se preocuparon de hallar una solución racional en la disminución de gastos de las cuales una gran parte fue motivada por el injustificado aumento del número de empleados y obreros que a la vez han estado mal remunerados como consecuencia de ese mismo aumento. Que las mismas empresas privadas antes de la entrega de sus bienes al Estado habían iniciado una política de reorganización de sus servicios para aligerar sus gastos, política que mereció el acuerdo de las autoridades encargadas de su fiscalización y que fue destruida luego que el Estado se hizo cargo de los transportes en contra de soluciones adoptadas en todos los países del mundo."¹⁴

Ante este panorama, el gobierno de Aramburu estimaba conveniente adaptar la administración de los diferentes sistemas de transporte estatales, independizándolos entre sí para darles la agilidad de gobierno adecuada y eliminar toda subordinación de un medio respecto de otro. Con esta reforma el gobierno buscaba solucionar el problema que se había suscitado desde 1952 con la creación de la Empresa Nacional de Transporte (E.N.T) cuyo conjunto de bienes y administración era tan complejo que su explotación había resultado ineficaz por la superposición de funciones de administración con las de gobierno. No obstante, las autoridades militares no descartaban la creación de los entes necesarios que asegurasen la existencia de una política directiva superior para mantener

¹² EFEA, Decreto de creación Ley 15.778/56, 29/08/1956

¹³Conocido como "Plan Prebisch", se caracterizó por políticas que implicaban el retiro paulatino de la intervención estatal en materia económica. Entre sus principales medidas se liberó el comercio exterior, se disolvió el IAPI, se eliminaron los controles de cambio y se derogó el régimen de nacionalización de depósitos.

¹⁴ EFEA, Decreto de creación Ley 15.778/56, 29/08/1956

la conexión y coordinación necesarias entre todos los sistemas, sean del Estado o explotados por particulares.

En síntesis con la creación de EFEA, el gobierno buscaba: *“Descentralizar la administración única de los medios de transporte, dándoles la necesaria autarquía, otorgando a cada grupo funcional una organización financiera, económica y técnica que se asemeje lo más posible a las formas propias de las empresas privadas; así se incorporarán a la explotación estatal todas las ventajas de este último sistema, en cuanto se refiere al ordenamiento financiero y agilidad de la administración.”*¹⁵

Según su estatuto:

*“La organización de la Empresa comprenderá un Directorio, una Administración General y las distintas Administraciones requeridas por la explotación de los servicios de acuerdo con su naturaleza, necesidades de la zona donde se presten y exigencias técnicas.”*¹⁶

En sus relaciones jerárquicas con el Poder Ejecutivo, EFEA actuaría por intermedio del Ministerio de Transportes.

Como Presidente del Directorio fue designado el ingeniero Dante Ardigó, funcionario con una vasta trayectoria en la administración ferroviaria.¹⁷

El Directorio estaba integrado por un Presidente y nueve Vocales, los que debían ser argentinos nativos, tener más de 35 años de edad y haber adquirido notoria experiencia y probada capacidad en la conducción de empresas en cuestiones ferroviarias o en materia comercial laboral, industrial o financiera.¹⁸ Tanto el Presidente del Directorio como los vocales serían designados por el Poder Ejecutivo a propuesta del Ministerio de Transportes.¹⁹

Si bien el Estatuto de la empresa establecía que tanto el Presidente como los vocales debían durar 6 años en sus funciones, la realidad indicó que una de las características de EFEA a lo largo de los años fue la inestabilidad de sus cuerpos directivos. Tal como lo muestra el cuadro A, en los 6 años que son objeto de nuestro estudio y por diferentes razones, la cúpula directiva fue ocupada por 8 funcionarios diferentes y ninguno de ellos pudo permanecer más de 18 meses en su cargo.²⁰

¹⁵ EFEA, Decreto de creación Ley 15.778/56, 29/08/1956

¹⁶ Estatuto EFEA (1958), Artº 6

¹⁷ Curiosamente El Ingeniero Ardigó es uno de los pocos directivos ferroviarios del último medio siglo que tras su muerte tuvo el honor que una estación de tren fuera bautizada con su nombre a modo de homenaje.

¹⁸ Estatuto EFEA (1958), Artº 7

¹⁹ Estatuto EFEA (1958), Artº 8

²⁰ Como se refleja en el cuadro A, los únicos directivos que pudieron superar el año de gestión fueron el ingeniero Dante Ardigó, primer presidente de EFEA y Guido Belzoni, como interventor de la misma.

CUADRO A: PRINCIPALES AUTORIDADES DE EFEA (1956-1962)

Presidente. Ing. Dante Ardigó	1956 -1958
“ General Carlos Salinas	1958- 1959
Interventor. Ing. Guido Belzoni	1959- 1960
“ Ing. Francisco Bustelo	Febrero-Mayo 1961
“ Ing. Augusto Cadot	Mayo- Junio 1961
“ Ing. Arturo Acevedo	Julio- Enero 1962
“ Cap. Recaredo Vázquez	Noviembre- Enero 1962
Presidente. Ing. Santiago Issern	Enero-Junio 1962

Fuente: Elaboración Propia

Para comprender adecuadamente el funcionamiento de EFEA destacaremos algunos aspectos fundamentales descritos en su Estatuto orgánico.

En cuanto a su Objeto, EFEA tenía a su cargo:

- a) *La explotación de los ferrocarriles de la Nación, las actividades anexas y los servicios de transportes complementarios a la misma.*
- b) *La implantación, construcción y explotación de las nuevas líneas férreas y de transportes accesorios, que se establezcan en el futuro y que tengan por finalidad el interés económico y social del país.*²¹

En cuanto a su Capacidad:

La Empresa tiene la capacidad de las personas jurídicas de derecho privado con autarquía en el ejercicio de su gobierno administrativo, técnico, industrial, comercial y financiero, de conformidad con las del presente Estatuto.

Y para el cumplimiento de sus fines podía

- a) *Adquirir y transferir bienes en la forma y condiciones que se reglamenta en este Estatuto y de conformidad con las normas legales que rigen la gestión del patrimonio del Estado. Tomar y conservar la posesión de los mismos.*
- b) *Realizar todos los actos de administración referentes a los bienes afectados a la Empresa.*
- c) *Hacer contribuciones de ayuda o estímulo en forma de subvenciones en especie y en dinero a entidades sociales, cooperativas o cualquiera otra asociación de bien común que sean de beneficio para su personal efectivo o jubilado y sus familiares o para la Empresa misma y a instituciones y colegios que considere útiles para la formación de personal especializado.*
- d) *Hacer pagos, inclusive los que no sean de administración, transacciones; conceder créditos y quitas; contraer préstamos y obligaciones; cobrar y percibir.*²²

²¹ EFEA (1958), Estatuto Artº 3

²² EFEA (1958), Estatuto Artº 4

En síntesis, en sus objetivos originales EFEA se planteaba como una empresa ferroviaria con capacidad necesaria para cumplir funciones ejecutivas, normativas, administrativas, de planificación etc. No obstante, como se irá analizando a lo largo de este trabajo, la autoridad y funciones del mencionado organismo irán disminuyendo gradualmente a partir del gobierno de Arturo Frondizi.

III) EFEA DURANTE EL GOBIERNO DE FRONDIZI

Arturo Frondizi llegó al poder en mayo de 1958 gracias a una heterogénea coalición que incluía a radicales, peronistas, nacionalistas, sectores trabajadores y empresarios.²³ Sin embargo, muy pronto quedó en evidencia la fragilidad de dicho acuerdo incapaz de resistir las numerosas amenazas políticas con las que debió enfrentarse. En materia política, el apoyo electoral que le brindó el proscrito peronismo generó una serie de compromisos cuyo cumplimiento provocaba que Frondizi sufriera permanentes presiones de los sectores militares que sumamente fortalecidos desde la “Revolución Libertadora” de 1955, lo hostigaron constantemente a través de los denominados “planteos” hasta derrocarlo en Marzo de 1962.²⁴ A esta situación había que sumarle la frontal oposición de la Unión Cívica Radical del Pueblo, partido al que había pertenecido Frondizi antes de la fractura partidaria producida en 1956.

En materia económica el panorama era igualmente complejo con altas tasas de inflación, un enorme déficit en la balanza de pagos y un pronunciado déficit energético incapaz de satisfacer la demanda tanto industrial como urbana. En vista de estas dificultades, Frondizi buscó modificar ese cuadro adverso poniendo en marcha su principal plan de acción en materia de política económica: el llamado proyecto “Desarrollista”.²⁵

En materia de transporte, el gobierno de Frondizi tenía grandes desafíos que resolver: un parque automotor escaso, una red vial poco desarrollada y una red ferroviaria obsoleta con un déficit que comprometía cada vez más las cuentas públicas y con los gravísimos problemas estructurales que ya hemos mencionado. Las vicisitudes que

²³ Frondizi realizó un pacto secreto con Perón por el cual a cambio del apoyo de los votantes peronistas, se comprometía a ir retirando las proscripciones que pesaban sobre ese partido y debía restituir algunas conquistas sociales logradas por el peronismo que la Revolución del 55 había eliminado

²⁴ Los denominados “planteos” fueron acciones en las que el sector militar presionaba a Frondizi para que éste diera marcha atrás con medidas de distinta índole (política, económica, gremial, etc.) que el sector militar consideraba inconveniente y aplicara aquellas sugeridas por esta fuerza.

²⁵ El Desarrollismo fue una teoría económica elaborada por la CEPAL que tuvo gran auge en la década del cincuenta, de la cual Frondizi como su principal asesor Rogelio Frigerio adoptaron muchos de sus principios aunque adaptándolos a la realidad económica argentina.

enfrentó su presidencia motivaron permanentes “golpes de timón” en los cuales se pasaban de políticas claramente expansivas a otras de drástico ajuste. Vaivenes que también pueden apreciarse al examinar las políticas ferroviarias realizadas durante su gestión, donde un análisis de la documentación manejada por el entorno de Frondizi permite observar estas diferencias en donde pueden encontrarse dos grandes etapas.

La primera va hasta mediados de 1959 donde Frondizi aprovechando el impulso inicial de su proyecto desarrollista intentó solucionar la crisis ferroviaria a través de la incorporación de nuevo material rodante y nuevas tecnologías como vías esenciales para la reducción del déficit. En esta etapa, cuyas medidas fueron impulsadas por el Secretario de Transporte Alberto López Abuín, se hacía hincapié en una reestructuración en las áreas de gestión, se planteaba la reorganización de tareas del personal, más que el despido de los mismos y no se proponían enfáticamente cierre de ramales.²⁶ La segunda comenzó hacia fines de 1959 donde a medida que se fue deteriorando la coyuntura económica, el eje central pasó a ser la reducción del déficit a toda costa, para lo cual se tornaba imprescindible el inicio del proceso racionalización de personal, la actualización de tarifas, la privatización de actividades periféricas a la explotación ferroviaria y el cierre de aquellos ramales considerados antieconómicos, medidas que tendrán en el Ministro de Obras Públicas, Arturo Acevedo a su principal mentor.²⁷

Como hemos mencionado, durante el primer año y medio de gestión de Frondizi, la política ferroviaria impulsada por el doctor López Abuín presentó un claro intento de modernización e incorporación de material rodante, incrementándose la compra de locomotoras diesel que se había iniciado años anteriores. Si bien hubo un intento de consolidar una industria ferroviaria nacional a través de una serie de acuerdos con FIAT de Italia para la fabricación de material rodante, muy pronto el gobierno de Frondizi optó por fomentar el desarrollo de la industria automotriz en detrimento de la ferroviaria. Quizá, la gran excepción sea la conformación en los años 60 de la firma FIAT-MATERFER, principal proveedor de los ferrocarriles argentinos en las décadas siguientes.

Esos esporádicos intentos de fomento de una industria ferroviaria nacional no estuvieron exentos de problemas e irregularidades, que pueden apreciarse al analizar una carta de carácter “*reservado y estrictamente confidencial*” que en septiembre de 1958 le envía el presidente de EFEA (Empresa de Ferrocarriles del Estado Argentino), el

²⁶ Para más detalles de esta etapa ver Ortega (2010a) y (2010b)

²⁷ Esta etapa está extensamente desarrollada en Ortega (2011a)

General Carlos Salinas a López Abuín, Secretario de Transporte. En ese documento, Salinas plantea que el contrato de compra con la firma GAIA para la fabricación de 280 locomotoras diesel eléctricas, equipadas con motores FIAT será altamente perjudicial para los intereses del estado puesto que el costo total de dicho material rodante es de 4,3 millones de dólares cuando la compra en el exterior de locomotoras de esas características no superaría los 2,7 millones, es decir el Estado pagaría un sobreprecio de superior al 1,5 millones de dólares. Salinas descarta que la operación realmente favorezca la consolidación de una industria ferroviaria local, puesto que otras dos firmas involucradas en la licitación como SIAM, encargada de fabricar parte del motor eléctrico y COMETARSA, quien fabricaría todo o parte del chasis y la caja, exigen que el gobierno les otorgue facilidades de importación y otorgamiento de divisas por 2,5 millones de dólares; lo que Salinas subraya que: “no es radicación de capital”. Por último, se destaca que los 8 años de plazo previstos para la entrega, como consecuencia de la fabricación nacional son demasiado largos y se corre el riesgo que ese tipo de locomotora ya este en desuso a nivel tecnológico. Asimismo, se denuncia que la operación descripta ha sido realizada directamente por la Secretaria de Transporte sin tener en cuenta la evaluación y opinión contraria ejercida por el directorio de EFEA.²⁸ No hemos encontrado aún evidencia documental que permita confirmar o refutar todas las irregularidades, condiciones contractuales y costos de producción, terminaron siendo como los denunciados por Salinas en el documento. Si podemos afirmar que efectivamente 280 locomotoras GAIA fueron fabricadas entre 1963 y 1970, que no tuvieron una gran calidad de construcción, lo que provoco que al poco tiempo gran parte de las mismas quedara fuera de servicio.

Lo que queda claro tras el análisis del documento es que las autoridades de EFEA empezaban a comprender que el gobierno de Frondizi no iba respetar el carácter autónomo que en teoría debía tener la empresa. Hecho que evidentemente también influyó en referencia a la política de compras llevada a cabo. Situación que motivaría la permanente queja tanto del personal como de los directivos de EFEA, quienes consideraban (muchas veces con justa razón) que el gobierno no tomaba en cuenta las sugerencias que dicho organismo realizaba acerca de la conveniencia o no de adquirir determinado material rodante violando así una de sus funciones fijadas en el estatuto.

²⁸ Durante el gobierno de Frondizi, el Ministerio de Transporte, volvió a su rango tradicional de Secretaria y actuaba bajo la órbita del Ministerio de Obras y Servicios Públicos

Hay que recordar, que uno de los más graves problemas en materia ferroviaria que había que resolver en el corto plazo era el deterioro y la antigüedad del material rodante. Para solucionarlo durante el gobierno de Frondizi fueron adquiridos no sólo locomotoras diésel sino también una importante cantidad de coches motor y vagones tanto de pasajeros como de carga para ir reemplazando el material rodante más deteriorado. El lado negativo de este proceso estuvo dado en que dichas compras se realizaron de una forma un tanto “anárquica”, reflejada en la variedad de máquinas de distinto tipo, origen, marca y tecnología que se adquirieron, hecho que dificultaría su mantenimiento posterior ante la falta de repuestos adecuados.²⁹

Una de las claves del éxito del proyecto de industrialización desarrollista planteado por Frondizi era contar con la obtención de un masivo flujo de capitales extranjeros que invirtiera en las ramas consideradas prioritarias. Sin embargo, dada la inestabilidad política atraerlos no era una cuestión sencilla, por lo cual el impulso inicial del programa fue financiado en gran medida a través de la emisión monetaria agravando el problema del déficit lo que provocó que en Junio de 1959 se desatara una estampida inflacionaria. Con este panorama, presionado por los sectores militares, Frondizi gestionó un plan de ayuda al FMI que culminó con el famoso “Plan de Estabilización” de 1959, que se tradujo en la llegada al ministerio de Economía de dos figuras emblemáticas del liberalismo y la ortodoxia económica: Álvaro Alsogaray desde 1959 y Roberto Alemann desde 1961. Es indudable que este giro económico condicionó muchos de los proyectos futuros de Frondizi y dado que tres cuartas partes del déficit estatal podían explicarse por las pérdidas que ocasionaba el sistema ferroviario, no es de sorprender que la prédica gubernamental a favor de la reestructuración y racionalización de los ferrocarriles fuera en constante aumento, motivando el alejamiento de López Abuín, y en el caso de EFEA del general Salinas.³⁰

Cómo lo muestra el cuadro B , el déficit operativo de los ferrocarriles se venía incrementando constantemente a partir de la nacionalización como consecuencia de una

²⁹ El material rodante fue adquirido en países como Estados Unidos, Canadá, Italia, Japón, Reino Unido, Alemania y Hungría. Dado que no todos tenían tradición en la industria ferroviaria presentaban diferentes grados de avances tecnológicos.

³⁰ Autores como Sikkink (2009) sostienen que la implementación original del Plan de Estabilización no era incompatible con las políticas desarrollistas ya que era otra medida más para generar confianza en los inversores externos. No obstante, a medida que los resultados del plan no fueron los esperados se generó un conflicto que transformaría mutuamente en incompatibles esos dos objetivos: la estabilización o el desarrollo.

suma de factores que incluía mayores costos de explotación, imposibilidad de aumentos sustanciales de tarifas y una reducción importante del volumen de carga transportada. Los constantes aumentos que se habían producido en la dotación de personal que en 1959 alcanzarían el récord de 220.000, motivaron que la razón salarios sobre ingresos de explotación pasara del 79,5 % en 1953 al 134 % en 1958.

CUADRO "B" ESTADISTICAS FERROVIARIAS (1948-1962)

Año	Pasajeros transportados (millones personas)	Carga transportada (millones toneladas)	Personal	Déficit en dólares	Cotización del dólar +
1948	350,6	34,2	173.206	48.087.368	9.50
1949	470,1	31,6	184.418	32.715.443	15.80
1950	490,9	32,8	188.568	31.259.272	16.50
1951	524,2	32,9	184.734	31.838.407	27.00
1952	531,2	29,6	200.065	27.586.090	23.15
1953	541	30,5	198.871	32.611.144	20.10
1954	572,2	31	204.336	35.109.438	26.70
1955	578,6	28,7	209.854	39.624.000	34.25
1956	605,1	27,7	214.698	86.245.000	35.78
1957	618,5	26,8	218.513	77.885.000	40.20
1958	622,5	25,3	219.917	113.161.000	48.04
1959	604	26,7	220.591	105.872.000*	79.19
1960	579,8	26,1	200.590	117.199.000*	83.00
1961	445	21,9	152.153	157.549.000*	83.00
1962	449,2	17,2	157.705	135.732.000*	113.00

* Durante la presidencia de Frondizi, el déficit no está tomado en año calendario sino en base a los ejercicios contables 1958/59, 1959/60, 1960/61, 1961/62.

+ La cotización del dólar, corresponde a la cotización oficial promedio de cada año.

Fuente: Elaboración propia en base a información oficial de Ferrocarriles Argentinos,

A medida que se deterioraba la situación económica del gobierno de Frondizi las posibilidades de realizar las inversiones planteadas por los proyectos modernizadores fueron tornándose cada vez más utópicas, de allí que fuera creciendo a nivel gubernamental la percepción cada vez mayor que la aplicación de planes de racionalización ferroviaria era la única alternativa viable para solucionar el problema del déficit, hecho que fue generando una creciente tensión entre el gobierno y los ferroviarios que estalló a partir de 1961.

a) El Plan Acevedo

En el mes de mayo de 1961, se produjo una nueva crisis política dentro del gobierno de Frondizi, que motivó la renuncia de varios ministros entre los que se encontraban el

de Economía, Álvaro Alsogaray que sería reemplazado por Roberto Alemann y el de Obras y Servicios Públicos, Alberto Constantini, cuyo cargo sería ocupado por el ingeniero Arturo Acevedo. Ex presidente de la empresa siderúrgica ACINDAR, Acevedo era una figura que irritaba notablemente a los ferroviarios por considerarlo un acérrimo defensor de los intereses del transporte automotor y por representar el ala más “dura” dentro del gobierno: la que sostenía que la única solución para la problemática ferroviaria era la implementación inmediata de drásticos planes de racionalización.³¹

Como primer paso se produjo la negativa gubernamental a considerar los pedidos de aumento salarial que los gremios del sector: Unión Ferroviaria y La Fraternidad venían reclamando desde comienzos de ese año, lo que impulsó a que declararan una huelga de 24 horas el día 15 de mayo. Situación que motivó la renuncia del interventor de EFEA en aquél momento, Francisco Bustelo.

La respuesta del gobierno a esta medida de fuerza no se haría esperar y el 19 de mayo de 1961, a través del decreto 4061 el presidente Frondizi tomó la decisión de poner en marcha el más importante plan de racionalización propuesto hasta ese momento que se conocería en la época como “Plan Acevedo”, ya que había sido elaborado por el ministro de Obras y Servicios Públicos.

Entre las principales medidas a adoptar se encontraban:

- *Declarar congelado el déficit de explotación de los ferrocarriles nacionales, a cuyo efecto todo aumento en los costos de explotación debería ser compensado con una disminución de otros gastos o por aumento de ingresos provenientes de ingresos por mayor tráfico.*
- *Todo aumento de salarios que no estuviera compensado con un aumento correlativo de la productividad, debería trasladarse automáticamente a las tarifas mediante un sistema de ajuste que deberá implementar la Secretaria de Transporte.*
- *No se autorizarían nuevas inversiones, ni se gestionarían nuevos créditos para la adquisición de bienes, mientras no se constate un mejoramiento en la explotación ferroviaria que asegure la adecuada utilización de esos bienes. Sólo se autorizarán aquellas inversiones que resulten indispensables para el mejoramiento aludido propuestas en el Plan de Emergencia elaborado por el Grupo de Planeamiento de los Transportes.*
- *Se deberán suprimir servicios de transporte considerados antieconómicos con el consiguiente levantamiento de vías e instalaciones, siempre que en dicho lugar no se requiera otro medio de transporte o ya haya otro sustituto en funcionamiento. Estas supresiones deberán alcanzar los 4.000 kilómetros de vías.*
- *Transferencia a la actividad privada de servicios o actividades complementarias no consideradas específicamente ferroviarias como servicios de confiterías, restaurantes, coches comedores, comercialización de cargas, locales comerciales, etc.*
- *Se iniciarían los estudios necesarios para establecer la posibilidad técnica y económica de privatizar total o parcialmente los talleres de reparaciones ferroviarias.*

³¹ Acevedo el funcionario más claramente “antiferroviario” del gobierno de Frondizi, paradójicamente era el único que había sido ferroviario, ya que durante su juventud en los años 20 había cumplido diferentes funciones en la empresa Ferrocarriles del Estado.

- *Establecimiento de un plan elaborado por el Ministerio de Obras y Servicios Públicos con la intervención según sea pertinente de EFEA, de racionalización del personal ferroviario de forma de asegurar su utilización eficiente y su productividad.*
- *Se le otorgaría al Ministro de Obras y Servicios Públicos facultades de emergencia para que puedan llevarse a cabo estas medidas de reestructuración del sistema ferroviario en el menor plazo posible.*³²

Como puede verse el decreto 4061 no sólo le daba amplias atribuciones al ministro Arturo Acevedo, sino que virtualmente dejaba a EFEA como un organismo completamente subordinado a dicho ministerio. El repudio sindical al Plan Acevedo fue inmediato y a partir de allí se desataría en los meses siguientes una serie de medidas de fuerza que culminaría con la gran huelga de octubre de 1961, que analizaremos más adelante.³³ El mencionado decreto también planteaba que a tan solo 4 años de haberse creado era necesario una reestructuración de EFEA a efectos de descentralizar la autoridad en los funcionarios que tienen a su cargo los servicios ejecutivos, ya que según el gobierno de Frondizi: *“la misión rectora de EFEA no se cumple en tanto el citado organismo superponga su actividad con la de los organismos ejecutivos que tienen la responsabilidad directa de la prestación de los servicios ferroviarios. Los planes de mejoramiento de los servicios no darán los resultados que mediante ellos se procura mientras no se conformen las estructuras administrativas que deben aplicarlos”*³⁴

En cuanto a la modificación de la estructura original de EFEA (ver cuadro C), el decreto 4061/61 planteaba que la Empresa debía ser dirigida por un Directorio integrado por un presidente, al que se sumaba en la nueva estructura un vicepresidente, ambos designados por el Poder Ejecutivo ;y ocho vocales: dos designados por el Poder Ejecutivo según la propuesta que realicen la Unión Ferroviaria y La Fraternidad ; y seis vocales que serán los respectivos administradores de cada uno de los ferrocarriles.

Es decir con esta medida, el gobierno buscaba solucionar una de las mayores críticas que se le hacía a EFEA, la de no tener en cuenta en el ámbito directivo la opinión de los principales sindicatos del sector, y la de otorgar mayor autonomía a las gerencias de cada una de las líneas ferroviarias cuyas relaciones con la cúpula de EFEA nunca habían sido fluidas.³⁵

³² El decreto completo puede verse en el Boletín Oficial del 30 /5/1961

³³ La primera de estas medidas de fuerza ocurrió el día 24 de mayo cuando estalló una huelga en el ferrocarril San Martín ante la privatización de las confiterías.

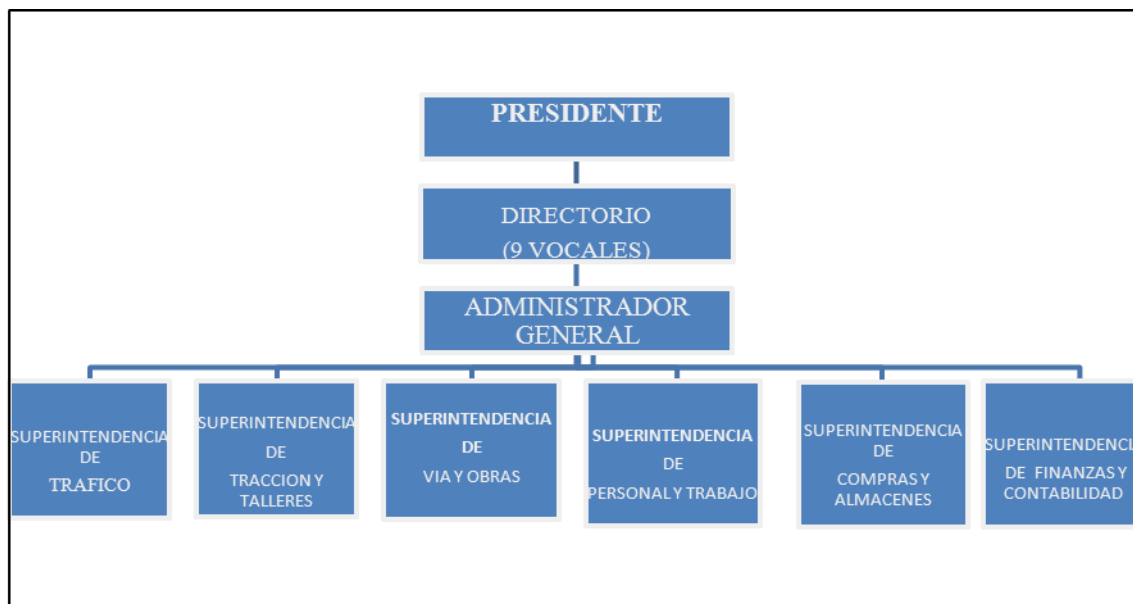
³⁴ Para mas detalles ver decreto 4061/61 Art.6

³⁵ Paradójicamente, así como el gobierno le negaba la autonomía a EFEA, esta obraba de manera similar con las gerencias de cada una de las líneas ferroviarias.

La nueva estructura disolvía las Superintendencias existentes y las reemplazaba por organismos de coordinación que funcionarían con dependencia del Directorio. Los Consejos Coordinadores estarían integrados para cada aspecto de la coordinación con representantes especializados de las empresas ferroviarias y asesorados por funcionarios con categoría de asesores o contratados, que asegurarán el funcionamiento permanente de cada Consejo Coordinador. Las Labores administrativas de los Consejos serían realizadas por la Secretaria General del Directorio, en forma que los citados Consejos no constituyan unidades administrativas separadas. A su vez, el Directorio fijaría las materias que requerían coordinación mediante Consejos. Dichos consejos coordinadores formularían recomendaciones a las Empresas y en caso de que considerase que alguna de ellas debía ser de cumplimiento obligatorio elevarían propuestas de resolución al Directorio, el que se pronunciaría en definitiva.

Estas modificaciones causaron un gran malestar en la dirigencia de EFEA que veía como sus funciones y poder se reducían aún más eliminándose virtualmente el carácter autárquico de la empresa. A su vez esta nueva estructura implicaba una importante reducción de personal, otro de los objetivos fundamentales planteados por el gobierno de Frondizi en sus planes de racionalización ferroviaria.

CUADRO C: ORGANIGRAMA ORIGINAL DE EFEA



Fuente: Elaboración Propia en base a Estatuto de EFEA

En otro de los decretos realizados ese día, el gobierno decretaba la disolución de otro organismo ferroviario: la Dirección Nacional de Ferrocarriles (DNF), al considerar que

sus funciones de coordinación, contralor y planeamiento se superponían con la de otros organismos públicos como la propia EFEA o la secretaria de Transporte. El gobierno también transfería a los organismos mencionados el resto de las funciones cumplidas por la DNF que no se superponían con la labor de dichos organismos.

Mientras en el ámbito gubernamental, el gobierno, EFEA y los sindicatos comenzarían una serie de negociaciones y enfrentamientos “verbales” de carácter “reservado”, a nivel público Frondizi continuó con su prédica en favor de la reestructuración ferroviaria, la que se reflejó en su célebre discurso del 5 de Junio de 1961 donde dio por iniciada la llamada “Batalla del Transporte”. cuyos objetivos eran:

- *liquidar el déficit de las empresas ferroviarias mediante el cambio de estructura de todo el sistema y su adecuada racionalización;*
- *asegurar una fluida intercomunicación entre todas las regiones de nuestra extensa geografía,*
- *eliminar vías inútiles y antieconómicas y remover el material;*
- *proporcionar al país un sistema coordinado de comunicaciones que promueva sus riquezas, unificando el mercado nacional tal como lo demandan productores y consumidores;*
- *reordenar los transportes en todas sus ramas, poniéndolos al servicio del país y de los usuarios, brindando garantías de eficiencia a los productores y de seguridad, puntualidad, comodidad e higiene a los pasajeros* ³⁶.

Frondizi había librado exitosamente desde 1958 las llamadas “Batallas del petróleo” y en menor medida la “Batalla del acero”. No obstante, luego de estas perdió prácticamente todo el apoyo que la clase obrera le había dado para lograr su triunfo en 1958, por lo cual enfrentó la batalla del transporte debilitado y con una oposición mucho más articulada.

No caben dudas que para la época el eje central de la crisis económica pasaba por ver como las cuentas públicas estatales eran afectadas por el cuantioso déficit ferroviario. Pero paradójicamente su magnitud hacía que nadie pudiera afirmar con real exactitud a cuánto ascendía, lo que fue motivo de fuertes polémicas entre los sectores involucrados. Según el gobierno, el déficit operativo de los ferrocarriles ascendía para el ejercicio 1960/1961 a 23.000 millones de pesos, lo que representaba el 75 % de la totalidad del déficit público del Estado y si se sumaba el otorgamiento de aumentos solicitado por los gremios se incrementaría a los 33.500 millones de pesos.

Dado que los sindicatos no pudieron cumplir con su reiterada promesa de realizar estudios propios que mostraran otras cifras más fehacientes sobre el déficit, utilizaban cómo válida y obviamente porque eran menores las dadas por EFEA en su balance de 1960/61, que arrojaban una pérdida operativa de 13.000 millones de pesos.

³⁶ Ver Frondizi (1961)

Esta diferencia de 10.000 millones de pesos menos de déficit de explotación se debía a que según el gobierno el desorden administrativo de los ferrocarriles era tan grande que hasta los balances de EFEA estaban plagados de errores y omisiones, lo que era un argumento más que justificaba por lo que dicho organismo debía ser reestructurado.

De este modo, el gobierno no sólo tuvo que enfrentarse en sus intentos de racionalización con los sindicatos sino también con la dirigencia de EFEA. El anuncio de Acevedo de que el plan de reestructuración en las gerencias de los ferrocarriles y en la organización de EFEA se llevaría a pesar de las resistencias, provocó la renuncia del interventor de dicha empresa, ingeniero Augusto Cadot y del Secretario de Transportes, Guido Belzoni.

La caótica situación en los niveles empresariales ferroviarios puede ser confirmada por un memorándum que le envía el asesor presidencial Comodoro Arnaldo Hansen al presidente Frondizi en Octubre de 1961 donde se destacan las problemáticas existentes en los ámbitos gerenciales.³⁷

En primer término, Hansen destacaba la carencia de un régimen orgánico funcional que relacionara con responsabilidad tanto en los escalones superiores como inferiores las misiones y funciones asignadas con finalidad empresaria. La fluidez operativa que reclamaba la dinámica del servicio ferroviario se diluía en la inercia burocrática orientada en cualquier sentido, excepto en el de la practicidad y resolución ejecutiva.

Instancias superiores resolvían problemas sin el previo asesoramiento o posterior conocimiento de los escalones de responsabilidad ejecutiva directa, o bien instancias intermedias de necesaria intervención eran ignoradas, creando un clima disciplinario caótico en el que abundaban las "sutilezas destructivas".

Hansen proponía como solución: racionalizar íntegramente el esquema orgánico funcional de los FFCC, asignando responsabilidad de conducción empresaria a cada uno de los ferrocarriles comprendidos en la red, dejando para la EFEA únicamente la conducción superior eliminando de esta forma instancias intermedias de corte burocrático.

En cuanto a la relación empresaria gremial, Hansen observaba sorprendido: *"la absoluta falta de sensibilidad demostrada por la línea gerencial que no prestaba atención a las diferentes problemáticas y que se limitaba a conservar una posición inoperante, absurdamente estática permitiendo la interferencia de organismos y reparticiones desvinculadas de la directa responsabilidad de la conducción del transporte ferroviario"*. Y destacaba que: *"la organización empresaria carece de iniciativa, ignora los hechos que se concadenan con la esperanza de*

³⁷ CEN, Memorándum de Hansen a Frondizi, Octubre 1961.

encontrar las soluciones en el hacer de otras responsabilidades estatales, limitándose a la aceptación lisa y llana de su incapacidad para conducir por falta de propia autoridad y por la desautorización que indica la superposición de otras voluntades”³⁸ Para solucionar esta problemática, Hansen sostenía que había que incluir en la conducción superior de EFEA el organismo que entienda con dinamismo y previsión las relaciones gremiales, evitando las interferencias de otras instancias no especializadas en problemas ferroviarios y recalca que las discusiones debían hacerse en el nivel de EFEA que era el organismo mejor preparado y sólo por vía de excepción debían proyectarse hacia la Secretaria de Transporte, la que debía respetar y no descalificar las gestiones realizadas por la gerencia.

El informe realizado por el comodoro Hansen sorprende por su lucidez, objetividad y por la falta de condescendencia con la que trata a todos los organismos involucrados, tanto las altas cúpulas ferroviarias como al propio gobierno que le había solicitado esta tarea. Si bien es “lapidario” con la deficiente actuación de EFEA, destacaba el gran perjuicio que generaba la permanente intervención de la Secretaria de Transporte en los ámbitos de discusión gremial, planeamiento, organizacional, disciplina, etc. Al no tomar en cuenta las opiniones y sugerencias de un organismo especializado como la EFEA, claramente desacreditaba su autoridad y legitimidad ante organismos o instituciones de inferior jerarquía orgánica, violando el supuesto carácter “autárquico” que debía tener este organismo ferroviario.

b) **La Violenta huelga de 1961.**

La tensión existente entre Frondizi y los ferroviarios quedó pronto al descubierto. Los gremios denunciaron incumplimientos de parte del gobierno y declararon una huelga de 48 horas a fines de Octubre de 1961.

La represalia no se hizo esperar y el gobierno decretó el 27 de octubre la clausura de varios ramales y ocho talleres ferroviarios.³⁹ Un día después, los gremios ferroviarios decretaron la huelga por tiempo indeterminado que se extendió a lo largo de 42 días.⁴⁰ El conflicto desatado se transformó en una verdadera “Batalla del transporte” por los niveles de violencia que adquirió la huelga, lo que motivó que Frondizi adoptara la

³⁸ CEN, Memorándun de Hansen a Frondizi, Octubre 1961, Pág. 2.

³⁹ Fueron clausurados los talleres de Cruz del Eje, Santa Fe, Rosario, La Plata, Strobel, Alianza, Liniers y San Antonio Oeste.

⁴⁰ Para una descripción detallada de la huelga ver Di Santo (1999)

medida de militarizar los ferrocarriles, entrando en acción el *“Comando General de Movilización de Transporte ferroviario”* liderado por el Capitán Recaredo Vázquez, quien también se hizo cargo temporalmente de EFEA.

Este organismo militar había sido creado en 1958 en el marco del Plan Conintes y tenía como misión *“Movilizar el gremio ferroviario, a fin de asegurar la libertad de trabajo, normalizar las tareas y servicios afectados para mantener y asegurar la Seguridad pública”*.

Durante la huelga de 1961, Frondizi volvió a decretar la militarización de los ferrocarriles y como había acontecido durante la movilización del 58, el personal ferroviario fue movilizadado *“a punta de pistola”* para que cumpliera con sus obligaciones. La gran magnitud de detenciones que se produjeron a lo largo de la huelga motivó que no hubiera prisión que alcanzase para alojar a los miles de detenidos⁴¹. Pese a la persecución y la represión ejercida, los trabajadores estuvieron mejor organizados y teniendo en cuenta la experiencia de 1958 pudieron realizar una resistencia mucho más eficaz. ⁴²Con el objetivo de normalizar lo más rápidamente el sistema ferroviario y quebrar el movimiento sindical se llegó a ofrecer a los maquinistas que no se plegaran a la huelga, una remuneración extraordinaria de 1.000 pesos diarios (el sueldo mensual de un maquinista era de 9.600 pesos). Ante la negativa de la mayoría de ellos, el gobierno no dudó en utilizar *“krumiros”* (rompehuelgas) para que hicieran circular los trenes, hecho que provocó que en muchos casos se pusiera a conductores inexpertos al comando de locomotoras lo que provocó varios descarrilamientos y accidentes.

Sin dudas, el hecho más emblemático de la resistencia ejercida por los trabajadores, fueron los sucesos ocurridos el 11 de Noviembre en Laguna Paiva (Santa Fe) donde las propias mujeres y niños de los ferroviarios se interpusieron ante el personal militar con el fin de evitar que fueran reprimidos los huelguistas que pretendían detener un tren conducidos por grupos de rompehuelgas. Como saldo de la represión, dos trabajadores resultaron muertos y hubo decenas de heridos. Pese a los múltiples actos de sabotajes realizados por los ferroviarios, la represión policial y el agotamiento de los trabajadores

⁴¹ Además de las prisiones militares, cuarteles y comisarias, debieron ponerse nuevamente en servicio la cárcel de la calle Las Heras ubicada en una zona residencial de la ciudad de Buenos Aires que estaba a punto de demolerse, el penal de Ushuaia cerrado desde 1947 e inclusive el navío vapor *“ Bruselas”*.

⁴² Cuentan las crónicas periodísticas de la época que los principales dirigentes sindicales y buena parte de los trabajadores se ausentaban diariamente de sus domicilios para evitar las requisiciones ordenadas por el personal policial.

ante la extensión de la huelga motivó que los servicios ferroviarios fueran restableciéndose gradualmente.⁴³

Con el fin de pacificar la situación, la Iglesia encabezada por el Cardenal Caggiano se ofreció como mediadora del conflicto que finalizó con un acuerdo el 10 de diciembre de 1961.⁴⁴

Tanto los sindicatos como el gobierno se proclamaron vencedores del conflicto, aunque debemos decir que esa victoria fue “pírrica”. Frondizi logró que los casi 50.000 trabajadores cesanteados con indemnización durante ese año no fueran reincorporados y las políticas de reducción de personal a través de “retiros voluntarios” se mantuvieran vigentes. Los ramales clausurados no se reabrieron y algunas modificaciones en los reglamentos ferroviarios se mantuvieron. Sin embargo, quedó debilitado a nivel político y sería derrocado pocos meses más tarde en 1962. Los gremios del sector, la Unión Ferroviaria y La Fraternidad lograron frenar muchas de las medidas propuestas en los planes de racionalización, obtuvieron la libertad de todos los huelguistas detenidos y consiguieron un incremento salarial, aunque no de la magnitud que habían solicitado originalmente. A su vez, parte de la reestructuración de EFEA quedó sin efecto.

Situación que impulsó la renuncia de Arturo Acevedo y el ministro de Economía, Roberto Alemann, los dos funcionarios que más irritaban a los ferroviarios.

IV) CONCLUSIONES

EFEA , rebautizada años más tarde como “*Ferrocarriles Argentinos*”, denominación que mantendría hasta la década del 90, se transformaría no en una empresa moderna y eficaz, sino en un ente burocrático que los diferentes gobiernos de turno utilizarían como “botín político” para premiar a sus funcionarios “amigos” designándolos en los principales cargos.⁴⁵ De esta forma, esta organización ferroviaria no escapó a la inestabilidad política que caracterizó nuestra historia en los últimos cincuenta años, lo que se reflejó en los constantes cambios gerenciales que impidieron poder llevar a cabo una política ferroviaria de largo plazo.

Como se ha intentado demostrar a lo largo de nuestro trabajo, durante sus primeros años de creación EFEA logro mantener cierta autonomía en su gestión, tal como era su

⁴³ Para debilitar aún más al movimiento obrero, Frondizi aumentó la cantidad de dinero ofrecido en carácter de indemnización a todos aquellos trabajadores que optaran por el retiro voluntario.

⁴⁴ Para una descripción pormenorizada de las negociaciones ver Ortega (2014)

⁴⁵ Analizando, las cúpulas directivas de EFEA vemos alternar funcionarios con probada experiencia en materia de transporte con otros que no la poseían.

objetivo original. No obstante, y coincidentemente cuando a mediados de 1959 la inestabilidad política y económica que caracterizó al gobierno de Frondizi conspiró para que su proyecto desarrollista llegara a buen puerto y éste no dudó en utilizar a los ferrocarriles y la pesada carga económica que implicaban como “*chivo expiatorio*” y de traba para su proyecto, EFEA fue considerado como un organismo estatal ineficaz y que por lo tanto debía estar cada vez más subordinado a las políticas racionalizadores de un ente superior como el Ministerio de Obras y Servicios Públicos.

A la luz de los acontecimientos resulta indudable que la llegada de Arturo Acevedo al mencionado ministerio y ponerlo al frente del problema ferroviario no fue la decisión más acertada. Al profundo rechazo que generaba su figura entre los ferroviarios y entre el personal gerencial de EFEA, se le sumaron sus estrechas vinculaciones con la industria automotriz (que Acevedo nunca pudo desmentir) y una notable intransigencia dentro de las múltiples mesas de negociaciones que se produjeron durante su gestión.⁴⁶

Finalmente, es probable que una de las razones por las cuales es tan difícil y complejo comprender la crisis que viene afectando al sistema ferroviario argentino se deba a que se conocen cuales son los problemas que hay que solucionar pero todos los actores involucrados se desligan de sus responsabilidades, prefiriendo acusar a la otra parte, tal como ocurrió durante el gobierno de Frondizi. Para la línea gerencial de EFEA los responsables del mal funcionamiento de los ferrocarriles eran los trabajadores. Para los trabajadores la responsabilidad se debía a la deficiente gestión de los gerentes. El Estado responsabilizaba a ambos sectores. Ambos sectores responsabilizaban al Estado por falta de políticas de inversión, etc. El gran problema era que todas las posiciones tenían parte de razón, lo que hizo imposible que se llegase a un acuerdo y empezaran a aplicarse las soluciones correctas.

Como hemos visto a través del análisis de diferentes informes, una de las principales causas del déficit puede explicarse por los gravísimos problemas en la gestión que han afectado al sistema ferroviario argentino. Sin embargo, desde el gobierno de Frondizi en adelante, las mejoras en la gestión comercial y administrativa prácticamente no han sido tomadas en cuenta en los planes de racionalización que se aplicarían en las décadas siguientes donde se priorizarían permanentemente políticas de reducción drástica del gasto y desmantelamientos antes que otras que elaboren estrategias comerciales que impulsen un crecimiento de los ingresos ferroviarios. Hecho que resulta doloroso, ya

⁴⁶ Hecho que motivaba que Frondizi prefiriera que las negociaciones con los ferroviarios las llevara adelante un funcionario de rango inferior pero claramente más moderado como Juan Ovidio Zavala.

que en numerosas fuentes oficiales como por ejemplo un estudio realizado por la Bicameral del Senado en 1959 se afirmaba que el ferrocarril dejaba sin transportar más de un 56 % de las cargas por no contar con la infraestructura en condiciones; lo que pone de manifiesto el potencial económico que aún tenía (y todavía tiene) el ferrocarril, que de ningún modo justifica la magnitud del desmantelamiento que se produjo en la red ferroviaria argentina en las últimas décadas.

Fuentes

Fondo del Centro de Estudios Nacionales (CEN) (1958-1962); Archivos y documentos personales de la presidencia de Arturo Frondizi. Biblioteca Nacional, Buenos Aires.
Cámara de Senadores de la Nación (1959); Comisión Bicameral. Diario de Sesiones del 15 de Noviembre de 1959.
Ministerio de Obras y Servicios Públicos (1962), Grupo de Planeamiento de transporte: "Un plan de transporte de largo plazo para Argentina". Buenos Aires
Diarios La Nación y Clarín (1958-1962)
Boletines de huelga: Sindicatos Unión Ferroviaria y La Fraternidad. (1961)
EFEA (1956-1958), Decreto de creación - Estatuto Orgánico de la Empresa

Bibliografía

CARDOZO, Daniel (2013); "Del desconocimiento a la acción, la gestión peronista del sistema ferroviario entre 1949 y 1952." [CD] IV Jornadas de Historia de la Industria y los Servicios, Buenos Aires, FCE, UBA.
DAMÍN, Nicolás (2010); Plan Conintes y Resistencia Peronista 1955-1963. Buenos Aires, Instituto Juan Domingo Perón.
DI SANTO, Antonio (1999); "La Huelga de 1961." en LUCITA, Eduardo (1999); La Patria en el Riel. Buenos Aires, Ediciones del Pensamiento Nacional.
FRONDIZI, Arturo (1961); La Batalla del Transporte. Buenos Aires, Secretaria de Prensa de la Presidencia de la Nación.
GERCHUNOFF, Pablo y LLACH, Lucas (1998); El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas. Buenos Aires, Ariel.
JAMES, Daniel (1990); Resistencia e integración. El Peronismo y la clase trabajadora argentina, 1946-1976. Buenos Aires, Siglo XXI.
LAURA, Guillermo (1965); El Drama de los Ferrocarriles. Buenos Aires, La Técnica impresora.
LARROCA, Jorge y VIDAL, Armando (1987); Rieles de Lucha, Buenos Aires, La Fraternidad.
LOPEZ, Mario Justo y WADDELL, Jorge (2007); Nueva Historia del Ferrocarril en la Argentina, 150 años de política ferroviaria. Buenos Aires, Ediciones Lumiere.
LUCITA, Eduardo (1999); La Patria en el Riel. Buenos Aires, Ediciones del Pensamiento Nacional.
ORTEGA, Fernando (2009), "Crisis y desmantelamiento de la red ferroviaria argentina: El Desarrollismo (1958-1962)". [CD] Segundas jornadas de la industria y los servicios. Buenos Aires, FCE, UBA.
----- (2010a), "Crisis y desmantelamiento de la red ferroviaria argentina: Percepción y políticas implementadas por el gobierno de Frondizi (1958-1962)". [CD] XXII Jornadas de Historia Económica, Río Cuarto.

- (2010b), "De la modernización a la racionalización: Políticas adoptadas por Frondizi ante la crisis ferroviaria (1958-1962)". Revista H-industria n° 7, Buenos Aires.
- (2011a), "Sin "vías" de solución. La crisis ferroviaria durante el gobierno de Frondizi" en SOLVEIRA, Beatriz (2011), Prescindencia e Intervención. Relación retrospectiva entre Gobierno y Servicios Públicos. Córdoba. Editorial Brujas.
- (2011b). "A punta de pistola". Frondizi y la militarización de los ferrocarriles durante las huelgas de 1958 y 1961". [CD] Terceras jornadas de la industria y los servicios, Buenos Aires, FCE, UBA.
- (2011c). "Entre dos "vías". Dilemas de Frondizi para enfrentar la crisis ferroviaria". Quintas jornadas Uruguayas de Historia Económica, Montevideo.
- (2012). "El tren que debe y el tren como se debe". El gobierno de Frondizi y la difusión de la crisis ferroviaria ante la opinión pública. III Congreso Latinoamericano de Historia Económica y XXIII Jornadas de Historia Económica, Bariloche
- (2013). "A "media" maquina: la polémica entre Frondizi y los gremios ferroviarios sobre los reglamentos de trabajo". [CD] IV Jornadas de Historia de la Industria y los Servicios, Buenos Aires, FCE, UBA.
- (2014) "En "vías" de acuerdo: Las negociaciones del gobierno de Frondizi para solucionar la gran huelga ferroviaria de 196". IV Congreso Latinoamericano de Historia Económica, Bogotá, Colombia
- POTASH, Robert (1981), El ejército y la política en la Argentina. Buenos Aires, Sudamericana.
- PUEYO, Hebert (2000); "Desarrollo y Ferrocarriles en el gobierno de Frondizi (1958-1962)". [CD] XVII Jornadas de Historia Económica, Tucumán.
- RAFFAGHELLI, Luis (2004); Las grandes Huelgas Ferroviarias en Argentina. Buenos Aires, Trabajo y Utopía.
- RAPOPORT, Mario (2005); Historia Económica, Política y Social de la Argentina (1880-2003). Buenos Aires, Ariel.
- ROUQUIÉ, Alain, (1982); Poder militar y sociedad política en la Argentina II (1943-1972). Buenos Aires, Emecé.
- ROIGT, Honorio, (1956); Presente y Futuro de los Ferrocarriles Argentinos. Buenos Aires, Hachette.
- SCHVARZER, Jorge (2007), "Del transporte ferroviario al ómnibus. Cambio en las prácticas urbanas en Buenos Aires" en LOPEZ, Mario Justo y WADDELL, Jorge; Nueva Historia del Ferrocarril en la Argentina, 150 años de política ferroviaria. Buenos Aires, Ediciones Lumiere, pp. 439 - 453.
- SIKKINK, Kathryn (2009); El proyecto desarrollista en la Argentina y Brasil: Frondizi y Kubitschek. Buenos Aires, Siglo XXI.
- SZUSTERMAN, Celia (1998); Frondizi. La Política del desconcierto. Buenos Aires, Emecé.
- WADDELL, Jorge (2007) "De la nacionalización a los planes de modernización. 1947-1976" en LOPEZ, Mario Justo y WADDELL, Jorge; Nueva Historia del Ferrocarril en la Argentina, 150 años de política ferroviaria. Buenos Aires, Ediciones Lumiere, pp. 157 - 207.
- ZAVALA, Juan Ovidio (1963); Desarrollo y racionalización. Buenos Aires, Arayú.