

Marco teórico para el estudio de los ferrocarriles secundarios en la Argentina

THEORETICAL FRAMEWORK FOR THE STUDY OF SECONDARY RAILWAYS IN ARGENTINA

*Jorge Eduardo Waddell**

Resumen

La Argentina desarrolló una vasta red ferroviaria principal. Sin embargo una gran cantidad de pequeñas líneas férreas de distinto tipo y con distintas características fueron desarrollándose al margen de esta red. Estas líneas que llamamos secundarias, aunque es difícil precisarlas, alcanzaron más de 5000 kilómetros. La diversidad de las mismas, en cuanto a tipo de servicio, duración en el tiempo, situación jurisdiccional carácter temporario de algunas, subordinadas o no a otros emprendimientos industriales o de otro tipo etc. hace que su tratamiento sea complejo. El presente trabajo pretende iniciar la discusión sobre el marco teórico para el análisis de estos ferrocarriles.

Palabras clave: Ferrocarril Secundarios; Marco teórico; Argentina.

Abstract

Argentina developed a vast main railway network. However, a large number of small railway lines of different types and with different characteristics were developed outside this network. These secondary lines, reached more than 5.000 kilometers. Their diversity, in terms of type of service, duration over time, jurisdictional situation, temporary nature of some, subordinated or not to other industrial or other enterprises, etc. makes its treatment complex. This paper aims to start the discussion about the theoretical framework for the analysis of these railways.

Keywords: Secondary railways; Theoretical framework; Argentina.

* Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires (UBA), Marcelo T. de Alvear 684, Piso 3, CABA (1122), Argentina. Dirección electrónica: [jorgewaddell@yahoo.com.ar].

Si bien en la Argentina el estudio de la temática ferroviaria avanzó considerablemente –tanto desde lo social, técnico y económico como lo referido a políticas ferroviarias y públicas, etc. – en general éstos se concentran en los ferrocarriles de primer orden y las grandes empresas. Sin embargo, en el territorio nacional se desarrollaron una gran cantidad de líneas secundarias, de distintas características, que sumaron unos 5.000 kilómetros de vías. Estas líneas han sido totalmente ignoradas por la historiografía ferroviaria. Este trabajo pretende establecer un marco teórico que posibilite el análisis y estudio de las líneas secundarias.

LOS FERROCARRILES SECUNDARIOS

Cuando el ferrocarril apareció en el mundo –reemplazando otros medios de transportes menos eficientes– generó el desarrollo de un conjunto de conocimientos, tecnologías y prácticas que llevaron a que se lo llamara “de primer orden”, “primario” o “principal”. Con el tiempo tales líneas constituyeron las redes principales de cada país. La característica de las líneas de primer orden fue el elevado costo de construcción debido a los aspectos técnicos relacionados con el progresivo aumento tanto de la velocidad de los trenes como de la capacidad de carga. Como correlato de este fenómeno, de inversión de un gran capital, para su rentabilidad estas líneas requerían tarifas de un nivel relativamente alto lo que, en general, decepcionó a pasajeros y cargadores, clientes del ferrocarril.

En la Argentina en particular la adopción de una red de ferrocarriles de primer orden produjo un doble efecto. En primer lugar, el alto costo de implantación hizo que en un país con escasa población y producción el desarrollo de la red primaria se produjera con mayor densidad en una región de gran productividad, la pampeana.¹ Es decir, no todo el territorio fue beneficiado con el nuevo modo de transporte, incluso en la región pampeana quedaron grandes sectores sin el servicio.² El segundo efecto fue precisamente la cuestión tarifaria. Cada vez que se inauguraba una línea se generaban grandes expectativas y mucho júbilo entre los habitantes, pero que al poco tiempo se diluían, cuando empezaba a funcionar y la empresa aplicaba las tarifas. Como hace casi un siglo señaló Osvaldo Garimaldi (1934), la consecuencia directa de la construcción de ferrocarriles de primer orden fue su gran costo de implantación y la necesidad de tener un nivel tarifario alto para recuperar el capital invertido. Este fenómeno puso un límite al desarrollo de la red ferroviaria.

La lógica de la explotación ferroviaria indica que las empresas busquen una zona –en lo posible exclusiva o con la menor interferencia de otras empresas– para prestar servicio. Pero aunque sea exclusiva, las empresas deben tender sus líneas a determinada distancia unas de otras para evitar la superposición

y competencia por la misma carga. Incluso construyendo sus líneas lo más cerca posible, éstas no solucionaban la totalidad del transporte, dejando sin servir el trayecto desde los centros de producción a las estaciones de carga. Este fenómeno llevó a diversos países, especialmente en Europa, a concebir estrategias para la construcción de líneas económicas que funcionaran como alimentadoras de las principales, solucionando así el problema del “flete corto” entre el lugar de producción y la estación de carga más cercana.³ Desde el siglo XIX se discutía en Europa sobre la mejor forma de solucionar este problema y la conveniencia de construir un ferrocarril secundario o un camino consolidado. Los distintos países adoptaron alguna de las dos posibilidades, o ambas, pero en la Argentina –como señalaba Pablo Nogués– esta discusión fue diferente puesto que por las características de los suelos de la llanura pampeana se tornaba extremadamente difícil la construcción de caminos (suelos “blandos” y la dificultad para consolidarlos).⁴ Por otro lado, la mala calidad de los caminos, o la inexistencia de éstos, generaba que el transporte se realizara en carros, siendo muy oneroso para los productores. En los fundamentos de su proyecto de ley, Carlos Saavedra Lamas señalaba que en la llanura pampeana el costo promedio de la carga en carros por caminos en un tramo de 10 kilómetros era de cuatro pesos por tonelada mientras que en un ferrocarril de primer orden era de dos pesos para transportarla 100 kilómetros.⁵ Por lo que no había dudas que la solución –para los trayectos cortos, que alimentaran a las grandes líneas– fuera el ferrocarril y no el camino y los carros.⁶

Pablo Nogués señalaba las ventajas de los ferrocarriles secundarios por el costo de construcción. Mientras uno de primer orden en la Argentina de 1912 costaba unos 18.000\$ oro el kilómetro, con material rodante incluido, uno secundario –con menos requerimientos técnicos– se podía construir por la mitad, 9.000\$ oro. A su vez esto permitiría cobrar tarifas más baratas y solucionaría el problema del flete corto.⁷ Entonces tanto Saavedra Lamas al fundamentar su proyecto de ley, como la Dirección General de Ferrocarriles a través del informe suscrito por el ingeniero Nogués, defendieron la construcción de ferrocarriles económicos pero siempre con una condición: que sean alimentadores de las líneas establecidas y nunca competidores.

LA PROBLEMÁTICA DE LOS FERROCARRILES SECUNDARIOS

En los países que desarrollaron una red ferroviaria no todos los ferrocarriles fueron de la misma categoría. Por un lado, las grandes líneas fueron adquiriendo estándares técnicos comunes que –con el correr del tiempo– determinaron una red nacional y, por otro, líneas que por diversos motivos quedaron fuera de esa red nacional o bien funcionaron como alimentadoras con estándares técnicos menos exigentes. Estas líneas fueron llamadas de distintas maneras

en los diversos países. Calificativos como secundarios, industriales, livianos, económicos, privados, ferrocarriles Decauville, auxiliares y algunas otras variantes más han sido utilizados para referirse a estos ferrocarriles. En cada país, además, estos conceptos fueron empleados para definir determinadas situaciones o características (técnicas, económicas o de regulación legal) de las líneas. Por ello, para estudiar el caso argentino debemos aclarar estos conceptos con la mayor precisión posible a fin de unificar la terminología y establecer las bases para saber de qué estamos hablando cuando utilizamos algunos de estos conceptos, especialmente el de ferrocarriles secundarios. Las preguntas que planteamos –teniendo presente las experiencias en otros países– son: ¿qué elementos pueden ser tenidos en cuenta para determinar la existencia de ferrocarriles “secundarios”? y, por el contrario, ¿cuándo un ferrocarril se considera no secundario?

En las redes ferroviarias que se desarrollaron en distintos países y que terminaron siendo las primarias encontramos varios elementos característicos, como el concepto de unificación, el que tiene tres aspectos: legal, técnico y funcional. Esta cuestión tripartita fue determinando el concepto de una red única ferroviaria con iguales características, más allá que pueda estar formada por distintas empresas.

La unificación legal remite a que las redes primarias están sujetas a una única normativa, bajo una sola jurisdicción, es decir, tienen un único órgano de control gubernamental o autoridad de aplicación.

La unificación técnica se relaciona con el establecimiento de un reglamento técnico único para toda la red, esto es, uniformidad de normas en cuanto a la calidad de la vía, medidas unitarias del material rodante, establecimiento de un gálibo legal y demás cuestiones asociadas al establecimiento de normativas para que todos los operadores del sistema tengan material rodante con los mismos estándares técnicos para circular por toda la red.

La unificación funcional refiere al establecimiento de normas de operación a las que –y más allá que cada empresa dispusiera de su propio reglamento operativo– todos los integrantes del sistema están sometidos para permitir una fluida circulación, generalmente en base a acuerdos entre las empresas.

En el caso de la red primaria argentina se advierte que los tres criterios de unificación (legal, técnico y funcional) se dieron, por un lado, en base a la Ley de Ferrocarriles Nacionales de 1891 y, por otro, por una larga experiencia. El desarrollo ferroviario fue modelando la normativa técnica que con la creación de la Dirección de Ferrocarriles Nacionales (luego Dirección General de Ferrocarriles, DGF) fue estableciendo los criterios técnicos únicos para todo el sistema. Por su parte, desde la práctica de explotación, las propias empresas (en acuerdos particulares, por ejemplo, a través de órganos creados por las mismas empresas como la Oficina de Ajuste de Ferrocarriles) fueron estableciendo modelos funcionales en el sentido de favorecer criterios únicos de ex-

plotación. En la Argentina, hasta 1948, se contaba con un sistema ferroviario integrado por múltiples empresas pero que, en base a los criterios mencionados, habían logrado esa triple unificación (normativa, técnica y funcional) y que la nacionalización del sistema no cambió sino que consolidó.

LA CUESTIÓN TERMINOLÓGICA

En principio llamamos “ferrocarriles secundarios” a los que no son, o no forman parte, de la red primaria, es decir, aquellos que quedaron por fuera de la red unificada nacional. Pero este concepto, y otros como ferrocarril económico, tranvía, Decauville, etc., a veces se utilizaban como sinónimos o significando cosas parecidas. Por lo tanto es importante precisar los conceptos.

Ferrocarril secundario es un término bastante usado en muchas partes del mundo. De hecho, en nuestro país, la Dirección General de Ferrocarriles (DGF) denominó de esta manera a todos los ferrocarriles que no formaban parte de la red nacional bajo su poder de policía. Así, cuando publicaba anualmente la *Estadística de los Ferrocarriles en Explotación*, un capítulo –con un breve resumen de cada línea– estaba destinado a los “ferrocarriles secundarios”. En fin, este concepto en los países que lo emplean está asociado con una clasificación legal o de hecho de los ferrocarriles en dos categorías: primarios y secundarios. Más allá de los diferentes criterios de clasificación, siempre el concepto de ferrocarril secundario se definirá por el contrario, por no ser primario.

En algunos países, especialmente de tradición inglesa, se utiliza el concepto de “liviano”, traducción de “light railway”. El término refiere a que se construyó con estándares técnicos menores a los ferrocarriles principales, con menor capacidad portante de la vía por la utilización de rieles livianos, por ende, el material rodante también era más liviano, por lo que todo el conjunto se denominaba ferrocarril liviano. El concepto no es usado en Argentina.

Ferrocarril “económico”, en cambio, sí es un término utilizado en la historia ferroviaria argentina, y refiere a un ferrocarril que, por sus características, era de construcción mucho menos onerosa que los ferrocarriles principales con el fin –no siempre logrado– de que su explotación fuera también económica y permitiera tarifas reducidas. En general, en épocas en que las tarifas de primera categoría eran altas, surgió la idea de construir estos ferrocarriles que solucionaran el problema tarifario. Más allá de la discusión sobre la escala del negocio, la posibilidad de tarifas reducidas y la idea de la competencia ferroviaria, el concepto de ferrocarriles económicos siempre fue muy tentador para los gobiernos a la hora de mostrar sensibilidad con los clientes en general.

Otro concepto que requiere alguna precisión es el de “industrial”. En general se refiere a ferrocarriles internos de algún establecimiento o que unían

alguna fábrica con la red ferroviaria nacional. Pero como muchas veces los ferrocarriles secundarios surgieron por necesidad de alguna actividad fabril o explotación económica determinada, se utilizó el término “industrial” como sinónimo de secundario. Nosotros preferimos acotar su sentido a aquellos sistemas ferroviarios propios o internos de un establecimiento industrial.

En algunos países —en general de habla hispana— se utiliza el término “particulares” o “privados”, haciendo referencia a aquellas líneas de servicio privado y, en algunos casos, para diferenciar las líneas secundarias de las redes nacionales. El concepto es confuso, especialmente en Argentina puesto que el adjetivo “particular” hace referencia a que no presta un servicio público mientras que en nuestro país cuando se habla de ferrocarriles públicos o privados se remite claramente a la propiedad de la empresa y no al carácter del servicio.

El concepto de “tranvía” también debe ser analizado, pues si bien en la actualidad se entiende como algo muy diferente a un ferrocarril secundario no siempre fue así. Etimológicamente el término hace referencia a todo vehículo sobre vías que circule por una calle pública, es decir: un tren por la calle es un tranvía. Con el tiempo —y por diferencias operativas y de desarrollo de material rodante— la idea de tranvía se fue haciendo más concreta a determinado tráfico de pasajeros dentro de una ciudad con material rodante de características específicamente tranviarias, bien distintas al material rodante ferroviario. Sin embargo, muchos ferrocarriles secundarios tomaron el nombre de tranvías por el hecho de circular totalmente o en algún tramo por la calle. En muchas ocasiones como el material tranviario era más liviano, económico y rudimentario que los ferrocarriles establecidos se utilizaba el término tranvía para hacer saber que no reunía las características de un ferrocarril. Por otro lado, podía ser por una cuestión legal como sucedía a menudo en Inglaterra. Al no estar legislados los secundarios, pero sí los tranvías, a la hora de construir un ferrocarril secundario se lo denominaba tranvía y se lo ingresaba así a la normativa tranviaria. En la Argentina ocurría algo similar y, además, en algunos casos se le agregaba el adjetivo “rural”, advirtiendo con tal término que dicho transporte no reunía el principal atributo de un tranvía: ser urbano.

Ferrocarril Decauville es un término que a menudo se utilizaba como sinónimo de ferrocarril secundario, pero debemos aclarar este concepto con más detalles. Decauville hace referencia, por lo menos, a tres cosas distintas: primero es una marca, el apellido de un fabricante francés que —entre muchas otras cosas— fabricaba material ferroviario (empresa que aún existe). En segundo lugar, remite a un sistema ferroviario determinado, aparentemente desarrollado por el propio Paul Decauville y que consistía en una pequeña locomotora con vagonetas que circula sobre tramos ferroviarios portátiles. Tercero, como el sistema utilizaba una trocha mucho más chica que los ferrocarriles comunes, por extensión se comenzó a llamar Decauville a todo ferrocarril de trocha menor de un metro.

Paul Decauville presentó en la Exposición Universal de París de 1889 un pequeño ferrocarril en el que paseaban los visitantes recorrían las instalaciones. Fue tal el impacto que produjo que, desde ese momento, grandes establecimientos industriales, agroproductivos, mineros, etc., optaron por este sistema. Entre sus ventajas se destacaba el carácter portátil de los tramos de vía, que se instalaban/desinstalaban con facilidad. Si bien el sistema se conocía con anterioridad y otras empresas lo fabricaban, el sistema quedó asociado a Decauville por el gran impacto en la Exposición Universal. A partir de entonces se denominó Decauville a todo ferrocarril con tramos portátiles y, por extensión, a todo ferrocarril de trocha muy angosta.

Por último, en muchas circunstancias se utiliza el término ferrocarril “auxiliar”. Esto ocurre en mayor medida en Europa y hace referencia, en general, a ferrocarriles de servicio privado o subordinados a otra actividad principal. También se utiliza para definir a los ferrocarriles empleados en grandes obras públicas o privadas para el transporte interno de materiales de la propia obra. Las grandes obras utilizaban sistemas ferroviarios internos, subordinados a la obra, es decir que cuando ésta terminaba el ferrocarril dejaba de funcionar. Esta expresión no fue utilizada en Argentina. Preferimos, al hablar de ferrocarriles de obras, definirlos como “ferrocarriles de servicio privado no permanente”.

LEGISLACIÓN

El caso de Inglaterra

En 1896 se sancionó, en Inglaterra, la Light Railway Act para regular la construcción de ferrocarriles económicos. Hasta entonces cada nueva línea que se deseaba construir debía obtener una ley del parlamento, lo que llevaba largo tiempo y tenía alto costo, pues debían presentarse detallados estudios y también porque por la Regulation of Railways Act de 1868, si bien preveía la construcción de ferrocarriles económicos, los sometía a regulaciones como el peso por eje, la calidad de la vía, etc., lo que generaba que no fueran tan económicos y, por lo tanto, los pocos ferrocarriles económicos que se construyeron lo hicieron bajo la legislación tranviaria (menos exigente en cuanto a las formas y características de las líneas).

Una gran crisis económica en el sector agropecuario en 1880 expuso el problema del transporte de la producción y la necesidad de contar con líneas férreas económicas en aquellos lugares donde los ferrocarriles no llegaban, especialmente líneas que unieran los ámbitos rurales con las ya establecidas. A esto apuntaba la nueva legislación de 1896. En lugar de acudir al parlamento, los interesados en construir un ferrocarril económico debían obtener una

Light Railway Order, que la otorgaba el Board of Trade sin mayor requisito que definir la traza y algunos detalles menores. La ley creó, además, la Light Railway Commisioners, su autoridad de aplicación y que tenía la misión de establecer las condiciones de seguridad en el tráfico, peso por eje, velocidad máxima (que se estableció en 25 millas por hora), etc.; las regulaciones eran mínimas y solo para seguridad del público. Para estos ferrocarriles no se exigía pasos a nivel con tranqueras como en los ferrocarriles comunes, simplemente guardaganados, tampoco señalamiento ni sistemas de bloqueo en la circulación, funcionando en la mayoría de los casos con la modalidad de un solo tren en la línea.

La ley inglesa de 1896 no establecía regulaciones sobre la trocha de los ferrocarriles económicos, de hecho los hubo desde la trocha estándar hasta trochas muy angostas. Si bien al amparo de esta norma se construyeron varios ferrocarriles económicos, no hubo una explosión de nuevas líneas como esperaban los promotores de la ley, y la mayoría de ellas estaban siendo reemplazadas, hacia la década de 1920, por el transporte automotor. Sin embargo la sanción de esta ley mostró dos cuestiones: en primer lugar que el excesivo costo –por las regulaciones de los ferrocarriles principales y la necesidad de tener un alto nivel de tráfico para que esas líneas fuesen rentables– impedía la construcción de líneas pequeñas que llegaran a lugares de poca producción. En segundo lugar, la preocupación de las autoridades de garantizar sistemas de transporte accesible y barato, especialmente para la producción agropecuaria. Estas dos cuestiones son las que se debatirán en la Argentina.

La Legislación en la Argentina

Al mismo tiempo que se discutía la ley inglesa en la Argentina se abrió la misma discusión. Fue en la Legislatura de Buenos Aires en la que el diputado Orlando Williams, que era ingeniero, presentó el proyecto de ley de ferrocarriles económicos.⁸ El principal argumento que sostenía la ley era la necesidad de transporte barato frente a las altas tarifas de los ferrocarriles establecidos. Para 1896 la Argentina estaba saliendo de los efectos de la crisis de 1890 y uno de los mayores problemas era la apreciación del peso, lo que hacía que los productos argentinos perdieran valor relativo y, por lo tanto, las tarifas ferroviarias impactaban en mayor proporción en la producción agropecuaria.

Al igual que la ley inglesa, el proyecto establecía requisitos sencillos para la presentación de proyectos aunque a diferencia de aquella no simplificó demasiado el trámite, manteniendo la Legislatura como concedente. La ley se discutió durante el segundo semestre de 1896 y todo el año siguiente. Fue sancionada el 22 de diciembre de 1897⁹ y promulgada por el Ejecutivo el 13 de enero de 1898.¹⁰ En junio de 1898 el gobernador designó una comisión –integrada por el abogado Enrique Rivarola y los ingenieros Julián Romero y

Julio Ringuelet— encargada de reglamentar la ley sancionada.¹¹ La reglamentación estuvo terminada para julio de 1898.¹²

La sanción de la Ley de Ferrocarriles Económicos de la provincia de Buenos Aires generó una gran expectativa. A poco de su sanción, en su edición del 23 de agosto de 1898, *El Diario* publicaba el siguiente telegrama de La Plata: “En el Ministerio de Obras Públicas se han recibido dieciocho solicitudes de concesiones de ferrocarriles económicos”.¹³ Sin embargo, los requisitos de la ley seguían siendo importantes y esto impedía que prosperaran muchos pedidos de concesión. Así, casi dos años después, el mismo periódico sostenía que la ley había sido un fracaso rotundo, pues de todos los pedidos de concesión que se presentaron quedaba uno solo en pie y esto por culpa de la ley.¹⁴

Conciente de los defectos de la ley, su promotor, Orlando Williams, presentó un proyecto de modificación que fue aprobado sin mayor trámite. Así lo anunciaba *La Prensa*:

La Comisión de Obras Públicas de la Cámara de Diputados ha despachado sin observaciones de ninguna naturaleza el proyecto que presentó el diputado ingeniero Orlando Williams introduciendo reformas de trascendencia a la ley en vigencia sobre concesión de líneas para la construcción y explotación de ferrocarriles económicos en el territorio de la provincia.¹⁵

En 1903 nuevamente se propuso la modificación de la ley y del decreto reglamentario, lo mismo en 1904 y 1905. Lo cierto es que no se generaban las condiciones para la construcción de líneas económicas. Podríamos sostener que esto quizás fuera cierto, pero probablemente no solo era un problema de la ley, sino una cuestión más compleja vinculado con lo económico y la difícil competencia con los ferrocarriles establecidos, entre otros factores. En 1908 *La Prensa* afirmaba que la ley de 1897 con sus modificaciones había sido totalmente infructuosa pues el único proyecto que generó fue el Ferrocarril Midland.¹⁶

En el ámbito nacional también se preocuparon por los ferrocarriles económicos. En 1901 el ministro Emilio Civit estudiaba un proyecto de ley sobre el tema que fue enviado al Congreso,¹⁷ aunque no fue sancionado. En 1911 nuevamente el tema apareció en la opinión pública y tanto el gobierno nacional como el de la provincia comenzaron nuevamente a analizar los ferrocarriles económicos y la posibilidad de implantarlos. Dentro de la DGF se constituyó un grupo de trabajo integrado por Nogués, Sagasti, Manent y Laurent, para estudiar el tema con el fin de realizar un informe para el ministro.¹⁸ Desconocemos el resultado de esta comisión, el estudio aparentemente nunca se terminó y el informe no existió.

También en 1911 el ministro de Obras Públicas de la provincia de Buenos Aires, Tomás Sojo, reflató el tema de los ferrocarriles económicos. Aunque el

concepto había variado, el ministro sugería el establecimiento de ferrocarriles portátiles.¹⁹ Sojo envió el proyecto a las empresas para que aporten sus opiniones y solo dos compañías le elevaron un informe. El primero fue el Ferrocarril Sud que —con firma de su gerente, Percy Clarke— elevó un extenso escrito sobre la conveniencia de los ferrocarriles que proponía Sojo. En resumen, Clarke apoyaba la iniciativa con dos condiciones, que los ferrocarriles económicos fueran alimentadores de las líneas existentes y que las concesiones de las nuevas líneas fuesen del menor costo posible, casi sin requisito alguno y con la posibilidad de utilizar los caminos públicos en forma gratuita.²⁰ Buenos Aires al Pacífico también respondió con un informe en los mismos términos que el Sud.

En 1911 advertimos un cambio de paradigma en la concepción de los ferrocarriles económicos. Anteriormente, el espíritu de la ley Williams y en los estudios que hacía el gobierno nacional, la idea era que los ferrocarriles económicos compitieran con los establecidos para generar la disminución de las tarifas. Como el proyecto de Sojo, se estimaba que los ferrocarriles económicos debían ser tributarios de las empresas establecidas y además ser construidos por las mismas empresas. Si bien la provincia de Buenos Aires y el gobierno nacional tuvieron criterios erráticos respecto a la competencia de los ferrocarriles, parecería que luego de la sanción de la ley Mitre —en 1907— quedaba claro que los ferrocarriles debían ser explotados por grandes empresas, con control estatal de las tarifas y sin competencia. En este nuevo contexto, los ferrocarriles económicos no debían ser competencia de las líneas establecidas, sino complementarias. De todas maneras no se avanzó en el tema desde el gobierno nacional ni del provincial.

Terminada la guerra en Europa, en 1919 el tema de los ferrocarriles económicos reapareció. Probablemente el hecho de que las grandes fábricas europeas habían construido y tenían contratada la provisión de grandes cantidades de material ferroviario liviano —de tipo Decauville— y era material sobrante a causa del fin de la guerra, estas empresas lo empezaron a ofrecer por todo el mundo a precios muy reducidos. Las empresas ferroviarias comenzaron a estudiar el tema, principalmente el Ferrocarril Sud que, dos años más tarde, estableció ferrocarriles Decauville alimentadores de su red.

Fue la Confederación de Sociedades Rurales la que comenzó a insistir con la construcción de líneas Decauville alimentadoras de los ferrocarriles establecidos.²¹ Esto era lógico en un país que prácticamente no tenía caminos. Como en su gran mayoría los ferrocarriles eran de jurisdicción nacional y no había ninguna regulación hasta el momento para el establecimiento de líneas económicas alimentadoras, a pedido de las empresas la DGF se abocó al estudio del tema.²² El 19 de noviembre de 1919 el presidente Hipólito Yrigoyen firmó el decreto reglamentario que regulaba las líneas Decauville.

El decreto se limitó a establecer las condiciones de ingreso de las nuevas líneas a los cuadros de las estaciones y no reguló el funcionamiento de las líneas en sí. El argumento esgrimido fue que las estaciones estaban bajo la jurisdicción federal, pero las líneas Decauville eran de interés local, o sea que las provincias o los municipios eran quienes tenían que intervenir en su concesión y regulación. Por este decreto la DGF solo intervenía para autorizar la parte de las nuevas líneas que entraran en terreno ferroviario nacional, controlando las medidas de seguridad y que no interfirieran con el servicio público de las líneas establecidas. Con este decreto, aunque incompleto, se tuvo por primera vez a nivel nacional una regulación para el establecimiento de ferrocarriles económicos.

CLASIFICACIÓN PROPUESTA

A la hora de adecuar las categorías a la historia ferroviaria argentina debemos precisar lo que se define como ferrocarriles secundarios. Para ello efectuamos una clasificación de los ferrocarriles empleando tres criterios: la cuestión jurisdiccional, el servicio público y la autonomía empresarial.

Jurisdicción

El primer criterio, la cuestión jurisdiccional, se basa en las normas. En 1891 se sancionó la llamada Ley de Ferrocarriles Nacionales (Nº 2.873). Esta norma –que es el resultado de experiencias previas– dejó clara algunas cuestiones, especialmente lo referido a lo jurisdiccional, es decir, los ferrocarriles que estaban sometidos a esta ley (por lo tanto a la jurisdicción nacional) y los que no. Esta problemática estaba relacionada con las disputas entre el gobierno nacional y las provincias al momento de conceder y regular ferrocarriles. La ley era muy restrictiva respecto a la jurisdicción provincial, estableciendo que los ferrocarriles nacionales eran aquellos que unían la Capital Federal con alguna provincia o dos provincias entre sí. Con esa definición categórica solo podían existir ferrocarriles provinciales en el caso de líneas concedidas por las provincias y que estuvieran íntegramente en el territorio provincial. La ley y la jurisprudencia establecieron también que cualquier ramal concedido por una provincia que empalmase con una empresa de jurisdicción nacional, automáticamente pasaba a ser de jurisdicción de esta última.

En base a esta norma se desarrolló la red ferroviaria nacional integrada y unificada funcionalmente a los criterios técnicos únicos establecidos por la DGF y la Oficina de Ajustes (organismo público el primero y privado el segundo) y conformado por las empresas para resolver cuestiones de interés común).

La existencia de un único reglamento de ferrocarriles con criterios técnicos, comerciales y operativos iguales para todas las empresas y el establecimiento de pautas que regulaban los tráficos entre empresas y el uso común del material rodante, le brindó a la red nacional un criterio de unidad funcional muy fuerte, a pesar de estar formada por muchas empresas diferentes. Después de la nacionalización (1948), y con la creación de la Empresa de Ferrocarriles del Estado Argentino (1956), tal situación se mantuvo inalterada.

Hay algunas excepciones a lo expresado anteriormente (es decir, que los ferrocarriles concedidos por las provincias que no estaban bajo la jurisdicción nacional, no formara parte de la red nacional). Los casos son dos: el Ferrocarril Midland de Buenos Aires y el Ferrocarril de La Plata al Meridiano Quinto (luego llamado Provincial de Buenos Aires). Estos dos ferrocarriles –de propiedad privada el primero y pública el segundo– fueron concebidos por la provincia de Buenos Aires, concesionados por ésta, el primero en base a la ley de Ferrocarriles Secundarios (de 1897) y el segundo construido y operado directamente por el gobierno provincial. Ambos bajo la jurisdicción provincial formaban parte, desde lo funcional, de la red nacional de ferrocarriles. Ambos ferrocarriles tenían convenios de tráficos y tarifarios, empalmes e intercambios con los ferrocarriles nacionales, con lo cual más allá de la jurisdicción formaban parte de hecho de la red principal de ferrocarriles. Estos dos casos, entonces, no pueden ser considerados ferrocarriles secundarios.

Otra excepción –quizás a la inversa de las anteriores–, sería el caso del Ferrocarril Península de Valdés, que nació para el transporte de sal. Se trata de una empresa que fue concedida por la Nación y estaba sujeta a la ley 2.873, pero en la práctica no formaba parte de la red nacional. Si bien su concesión fue tratada en el Congreso y estaba sometida a todo el rigor de la ley nacional, en la práctica no prestaba servicio público, era un eslabón de la explotación de la sal, por lo que no puede considerarse un ferrocarril de la red nacional.

Habiendo definido la red nacional, podemos afirmar, por el contrario, que todas aquellas líneas que no formaban parte de esa red unificada son pasibles de ser considerados ferrocarriles “secundarios”. En cuanto a la cuestión jurisdiccional, los ferrocarriles secundarios solían originarse por concesiones provinciales o municipales. Por lo tanto estaban regulados y controlados por tales instancias de gobierno. Así, podemos definir el primer criterio de clasificación de los ferrocarriles de acuerdo a si formaban parte o no de la red ferroviaria nacional unificada operativamente.

Servicio público

El segundo criterio: el servicio público. Este concepto –creación jurisprudencial de los tribunales franceses en el siglo XIX– establece que

toda prestación de un servicio que satisfaga intereses generales constituye un servicio público. Tal servicio es lo contrario del servicio privado, es decir, la prestación de un servicio que no tenga la característica de satisfacer intereses públicos, sino particulares.

En el servicio público es la administración –como representante de los intereses generales– quien lo establece, regula y, en definitiva, es la responsable de su prestación. Los servicios públicos están a cargo directamente por la administración o por terceros en función de una licencia o concesión de servicio. De todas maneras aunque el servicio lo preste una empresa privada no quita la responsabilidad de la administración.

Un servicio público debe respetar algunos principios, básicamente el de generalidad, uniformidad, regularidad y continuidad. Con generalidad se entiende que el servicio debe prestarse para todos los interesados en usarlo sin rechazar a nadie. Precisamente este criterio es lo que define al servicio público (nadie puede ser privado del mismo). El principio de uniformidad remite a que el servicio debe prestarse de la misma manera y en las mismas condiciones para todos los usuarios, sin hacer diferencias. El criterio de regularidad implica que las condiciones del servicio siempre están establecidas en un instrumento legal, generalmente el contrato de concesión y la prestataria no puede variar esas condiciones. Por último, el criterio de continuidad establece que ese servicio debe prestarse con permanencia en el tiempo y sin interrupciones.

Con este concepto se establece que los ferrocarriles pueden ser de servicio público o de servicio privado según los intereses que satisfaga. Obviamente que los ferrocarriles de la red unificada nacional son todos de servicio público. Los ferrocarriles que quedan fuera de esta red pueden ser de servicio público o de servicio privado. A los efectos de este trabajo consideramos ferrocarriles secundarios a aquellos ferrocarriles que no forman parte de la red nacional pero que sí prestan un servicio público.

Autonomía empresarial

El tercer criterio de esta clasificación es el concepto de autonomía. Una empresa es autónoma cuando su actividad es la principal fuente de ingresos y no está subordinada a otros intereses de terceros. Es decir, estamos frente a una empresa autónoma cuando ésta tiene como único objetivo maximizar los beneficios de la actividad que desarrolla y no forma parte de otra empresa ni está destinada a ser subsidiaria de otra actividad principal.²³

En general las empresas ferroviarias que formaron parte de la red nacional argentina eran todas empresas autónomas. Es decir, el negocio de la empresa era el transporte y con eso satisfacer a sus accionistas. Respecto a los ferrocarriles que no formaban parte de esa red nacional, la cuestión no está tan

clara. Muchos ferrocarriles secundarios estuvieron supeditados al desarrollo de actividades distintas al transporte ferroviario, esto no lo haría empresas autónomas. Por ejemplo, dejaría de ser autónomo un ferrocarril industrial que tiene como objetivo el transporte de sus productos e insumos no teniendo por fin obtener beneficios por el transporte sino por la fabricación de productos industriales, con lo cual el ferrocarril pasaría a ser un negocio subordinado a otro principal.

A los efectos de este trabajo consideramos como ferrocarriles secundarios a aquellos que, desde el punto de vista empresario, eran autónomos, es decir que el beneficio de la empresa estaba en el transporte.

Propuesta

En función de los tres criterios –jurisdicción, servicio público y autonomía empresarial– podemos establecer una clasificación general de los ferrocarriles.

1. Ferrocarriles de la red nacional unificada
2. Ferrocarriles fuera de la red nacional unificada
 - 2.1. De servicio público
 - 2.1.1. Autónomos
 - 2.1.2. No autónomos
 - 2.2. De servicio privado
 - 2.2.1. Permanentes
 - 2.2.2. Temporarios

A los efectos de este trabajo el punto 2.1.1 se ajusta a lo que entendemos como ferrocarriles secundarios, esto es, ferrocarriles fuera de la red nacional unificada, que prestan servicio público y que constituyen empresas autónomas. En la Argentina consideramos los siguientes:

1. Ferrocarril al Malagueño, 1885-1911.
2. Tranvía a Vapor de Rafaela, 1888-1954.
3. Ferrocarril Correntino, 1892-1969.
4. Ferrocarril La Plata, 1902-1948.
5. Ferrocarril Rural de Resistencia, 1904-1930.
6. Ferrocarril Rural de Tucumán, 1916-1930.
7. Ferrocarril Quijano, 1923-1967.
8. Ferrocarril Industrial de Mendoza, 1924-1936.
9. Sociedad de Fomento del Norte, 1927-1942.
10. Ferrocarriles y Elevadores Depietri, 1935-1945.

CONCLUSIONES

El universo de los ferrocarriles secundarios en la Argentina fue muy diverso, de hecho existieron alrededor de 900 sistemas ferroviarios que no pertenecieron a la “red ferroviaria unificada”. Hacia el interior de este corpus existió una gran variedad de casos distintos. Desde extensas redes ferroviarias que se esparcieron por diferentes zonas hasta pequeñas líneas de corta distancia. Hubo líneas que perduraron en el tiempo por muchas décadas y otras de existencia efímera. Sistemas que estaban subordinados a actividades industriales y otros que solo buscaban obtener un resultado económico por el transporte de cosas o personas. Este universo complejo hace necesario establecer un marco teórico común que permita analizar en detalle cada uno de los casos y que, a la vez, resguarde las individualidades de cada sistema.

En este contexto la cuestión terminológica es importante, dada la diversidad de términos para referir a los sistemas ferroviarios que no formaban parte de la “red ferroviaria unificada”. Dado que en ocasiones se dificulta la cuestión terminológica ya que los mismos conceptos tenían diferentes interpretaciones según el contexto –geográfico, etc.– de enunciación, se torna imprescindible establecer criterios específicos que delimiten los términos. En el caso de la Argentina, si bien la DGF, autoridad de aplicación de la política ferroviaria nacional, por medio siglo denominó en general “ferrocarriles secundarios” a toda línea que no formase parte de la “red ferroviaria unificada”, creemos que es importante precisar este término pues no todos los ferrocarriles secundarios tuvieron las mismas características. En realidad la DGF concibió el término “secundarios” en forma excluyente: son los ferrocarriles en los que no tenía injerencia. Por ello la necesidad de hacer un análisis más profundo y darle a los términos una mayor exactitud.

En ese sentido hemos preferido utilizar el término “secundario” –dentro de la clasificación propuesta– para aquellos ferrocarriles que no formando parte de la red ferroviaria unificada prestaban un servicio público. Dejando para todos los demás casos el término “ferrocarril industrial”. Y haciendo aún más específica la terminología le hemos agregado el concepto de “autonomía” a los ferrocarriles secundarios. Es decir, aquellas líneas cuyo objetivo central fue el transporte de cosas y personas y no estaban subordinados a otro interés industrial, comercial o de otra índole que no sea el negocio del transporte propiamente dicho.

En definitiva, este análisis posibilitó precisar la terminología y proponer el empleo del término “secundario” limitándolo a casos concretos de sistemas que no formaban parte de la red ferroviaria unificada, que eran autónomos y prestaban un servicio público. De tal manera que de los 900 casos reducimos a unos diez sistemas ferroviarios que –según nuestro análisis– podemos caracterizar como ferrocarriles secundarios.

NOTAS

- ¹ DGF, Dirección General de Ferrocarriles (1916).
- ² Este fenómeno fue expuesto por el diputado Saavedra Lamas en los fundamentos de su proyecto de ley sobre ferrocarriles secundarios (DGF, 1916: 9 y ss.).
- ³ Francia y Bélgica han sido los países que más se han preocupado por este tema y han desarrollado líneas secundarias alimentadoras de las redes principales (Garimaldi, 1934).
- ⁴ Esta discusión se encuentra en el informe que presentó la Dirección General de Ferrocarriles con la firma de Pablo Nogués ante el requerimiento de la Cámara de Diputados de la Nación para discutir el proyecto de ley de Saavedra Lamas (DGF, 1916: 40 y ss.).
- ⁵ DGF (1916: 12).
- ⁶ Recordemos que esta discusión y la solución en favor del ferrocarril se dio a partir de 1911, ante la imposibilidad de construir caminos consolidados y sin el desarrollo del transporte automotor, décadas más tarde con la aparición de los caminos pavimentados y el desarrollo del camión con grandes ventajas por sobre el ferrocarril la discusión se invirtió a favor del camino.
- ⁷ DGF (1916: 83).
- ⁸ *El Diario*, Buenos Aires, 13.07.1896.
- ⁹ *La Prensa*, Buenos Aires, 23.12.1897.
- ¹⁰ *La Prensa*, Buenos Aires, 14.01.1898.
- ¹¹ *La Prensa*, Buenos Aires, 2.06.1898. Romero y Ringuet contaban con amplia trayectoria en el quehacer ferroviario de la provincia (*ibid.*).
- ¹² *El Diario*, Buenos Aires, 4.07.1898.
- ¹³ *El Diario*, Buenos Aires, 23.08.1898.
- ¹⁴ *El Diario*, Buenos Aires, 23.05.1900.
- ¹⁵ *La Prensa*, Buenos Aires, 28.07.1900.
- ¹⁶ *La Prensa*, Buenos Aires, 16.03.1908.
- ¹⁷ *El Diario*, Buenos Aires, 2.08.1901.
- ¹⁸ *El Diario*, Buenos Aires, 29.09.1911; *La Prensa*, Buenos Aires, 30.09.1911.
- ¹⁹ *La Prensa*, Buenos Aires, 16.07.1911.
- ²⁰ El informe presentado por el Ferrocarril Sud puede encontrarse en la edición del 3.10.1911 de *La Prensa*.
- ²¹ *La Nación*, Buenos Aires, 1.12.1919.

²² *La Prensa*, Buenos Aires, 18.11.1919.

²³ La autonomía empresaria para los ferrocarriles argentinos ha sido definida por Mario Justo López (2018).

BIBLIOGRAFÍA

DGF, DIRECCIÓN GENERAL DE FERROCARRILES (1916): *Proyecto de Ley sobre Ferrocarriles Secundarios*, Buenos Aires.

GARIMALDI, O. A. (1934): “Ferrocarriles principales y secundarios”. Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. Disponible en [http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tesis/1501-0145_GarimaldiOA.pdf].

López, M. J. (2018): “Los ferrocarriles británicos en la Argentina como empresas autónomas”. Ponencia presentada en XXVI Jornadas de Historia Económica, Santa Rosa, La Pampa.

