

En los comienzos del Estado empresario: la inversión pública en ferrocarriles y obras sanitarias entre 1900 y 1928

*Andrés Regalsky**
*Elena Salerno***

Resumen

Entre 1900 y 1928, la economía argentina experimentó importantes transformaciones, que incluyeron un rápido crecimiento económico en los años previos a 1914, luego una fase contractiva y finalmente un nuevo crecimiento, más pausado pero de base más diversificada, en los años 20. Esta trayectoria se vio signada en todo caso por un dato que no experimentó desfallecimientos: el incesante crecimiento en el tamaño y las funciones del Estado. En este trabajo nos proponemos aproximarnos a esta evolución a través de un análisis de la inversión pública del Estado nacional, focalizada en dos áreas críticas para el período, las correspondientes a los Ferrocarriles del Estado y las Obras Sanitarias que, sobre todo, dieron lugar a la formación de dos entidades autárquicas que constituyeron el punto de partida de la empresa pública en la Argentina del siglo XX. Pretendemos aportar así, desde el ángulo de las finanzas públicas, al análisis de algunas de las condiciones que rodearon la gestación del nuevo "Estado empresario", en un período de importantes novedades políticas y económicas.

Palabras clave: Estado - empresa pública - ferrocarriles - obras sanitarias

Abstract

Between 1900 and 1928, the Argentine economy experienced important changes. Strongly specialized at first in the exportation of primary goods to European markets, the economy gradually turned to import substitution for the internal market. In the meantime, there was an uninterrupted growth in size and the functions performed by

* Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Universidad Nacional de Tres de Febrero - Universidad Nacional de Luján.

** Universidad Nacional de Tres de Febrero.

Este trabajo contó con la colaboración de Margarita Giménez. Universidad Nacional de Luján - Universidad de Buenos Aires.

the State. In this paper we approach this evolution with an analysis of public investments by the National Government, in two critical areas for that period: railways and water and drainage works, both of which resulted in the formation of the first autonomous national public entities and marked the beginnings of the public enterprise in the twentieth century Argentina. We pretend to contribute, from a public finance approach, to the understanding of the conditions of emergence of the new Entrepreneur State, in a period of important changes in the political and the economic side.

Key words: State - public enterprise - railways - water and drainage works

Entre 1900 y las vísperas de la gran crisis de 1930, la economía argentina experimentó una agitada evolución, no exenta de importantes transformaciones. De un rápido crecimiento económico en los años previos a la Primera Guerra Mundial, se pasó -luego de una fase contractiva- a uno más pausado pero de base más diversificada en los años 20. Esta trayectoria, caracterizada por diversas fluctuaciones que afectaron la situación de la balanza de pagos y del sector fiscal, se vio signada en todo caso por un dato que no experimentó desfallecimientos: el incesante crecimiento en el tamaño y las funciones del Estado.¹

En este trabajo nos proponemos aproximarnos a esta evolución a través de un análisis de la inversión pública del Estado nacional, focalizada en dos variables que consideramos críticas para el período, las correspondientes a los Ferrocarriles del Estado y las Obras Sanitarias, tal vez las que mantuvieron una mayor continuidad a lo largo del período y que, sobre todo, dieron lugar a la formación de dos entidades autárquicas que constituyeron el punto de partida de la empresa pública en la Argentina del siglo XX. Pretendemos aportar así, desde el ángulo de las finanzas públicas, al análisis de algunas de las condiciones que rodearon la gestación del nuevo *Estado empresario*, en un período de importantes novedades políticas y económicas.

Para ello analizaremos la composición y el volumen del gasto orientado a esas variables, a través del examen de las cuentas publicadas en las Memorias de la Contaduría General de la Nación, y lo cotejaremos con el flujo destinado al conjunto de las obras públicas, así como con el total del gasto público anual. Procuraremos asimismo avanzar hacia la definición de las fases y ciclos de la inversión, cuyas características cuantitativas relevantes puedan ser relacionadas con los otros elementos del contexto.

¹ El papel del sector público en este proceso ha sido tradicionalmente destacado en los análisis de los procesos de modernización económica: Charles TILLY, *The formation of the National States in Western Europe*, Princeton University Press, Princeton, 1975; Jean BOUVIER, "Histoire financière et problèmes d'analyse des dépenses publiques", *Annales E.S.C.*, 33: 2, 1978; sobre el caso argentino: Oscar OSZLAK, *La formación del Estado Argentino*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1982. Una sugestiva visión comparativa en: Daniel DIAZ FUENTES, *Crisis y cambios estructurales en América Latina. Argentina, Brasil y México durante el período de entreguerras*, México, FCE, 1994.

Gasto público, inversión y endeudamiento: una visión general

La evolución del gasto y la inversión pública no puede disociarse en una primera lectura de la trayectoria de su fuente de recursos, a saber los ingresos públicos y el endeudamiento. Esta trayectoria se asomaba al siglo XX habiendo superado sólo recientemente el impacto de la dura crisis de 1890. La liquidación de la crisis en este campo había sido un proceso penoso, tanto como lo fue en el plano de la moneda y la deuda pública.² El mejoramiento de las recaudaciones y la fuerte recuperación del peso papel fueron dos piezas clave en ese proceso. La sanción de la ley monetaria que restablecía la convertibilidad demostraba la intención del gobierno, nuevamente encabezado por el general Roca, de dar por terminada la fase de liquidación.

La evolución fiscal pasó no obstante por algunas alternativas antes de retomar la ruta ascendente que se insinuaba. Hasta 1902 los resultados no fueron muy alentadores. El nivel de los ingresos corrientes retrocedió alrededor del 10%, en consonancia con una evolución similar del comercio exterior. Las tensiones en la frontera con Chile y la perspectiva de un evento bélico hicieron subir el nivel de los gastos de Guerra y Marina, que en 1902 duplicó el de los años precedentes. El gasto público se ubicó entonces bien por encima del nivel de ingresos. La descompresión del conflicto, simultánea con una mejoría de la situación internacional y los nuevos progresos de las exportaciones, abrió finalmente paso a una nueva etapa expansiva.

A partir de 1903, los ingresos fiscales iniciaron una secuencia ascendente que lograría sostenerse casi sin pausa hasta 1913. Este año, las rentas generales fueron 128% superiores a las de 1900-02 y cuatro veces mayores que las de 1889, el punto más alto del ciclo anterior, siempre en pesos oro.

La correlación con los egresos fue remarcable hasta 1908. El mantenimiento del equilibrio fiscal constituía una de las premisas básicas para los hombres de la élite gobernante, después de haber sufrido los efectos de la crisis de 1890. Era manteniendo este equilibrio y sobre la base del crecimiento de los ingresos que se puso en marcha una nueva onda expansiva del gasto público.

A partir de 1909, los avances en la expansión del gasto público fueron mayores y provocaron un desbalance con los ingresos hasta 1912: la brecha llegó al 31% en 1910. Esta situación estuvo en el origen de los grandes empréstitos de obras públicas que se lanzaron en esta etapa, a comienzos de 1909 y en 1911, por 50 y 70 millones de pesos oro (este último, el mayor de todo el período). El primero alimentó la ampliación de gastos que se registró entre 1909 y 1910. El segundo permitió sostener ese nivel de gasto por un tiempo y, sobre todo, reponer las existencias utilizadas previamente, hasta que la progresión de los ingresos permitiera cerrar la brecha (que en 1913 era inferior al 5%).

² Roberto CORTÉS CONDE, *Dinero, deuda y crisis. Evolución fiscal y monetaria en la Argentina*, Buenos Aires, Sudamericana, 1994; H.S. FERNS, *Gran Bretaña y Argentina en el siglo XIX*, Buenos Aires, Solar-Hachette, 1960; Carlos MARICHAL, *Historia de la deuda externa de América Latina*, Madrid, Alianza, 1988; Carlos MARICHAL, "Políticas de desarrollo económico y deuda externa en Argentina (1868-1880)", *Siglo XIX. Revista de Historia*, México, III: 5, 1988, pp. 89-124.

Tabla 1
Evolución de los recursos y del gasto público nacional, 1900-1913
(en millones de pesos moneda nacional)

Años	Recursos presupuestos	Recursos totales	Gastos totales	Uso del crédito	Variación existencias
1900	147.52	163.22	162.19	28.93	29.96
1901	148.77	162.65	161.67	17.31	18.28
1902	142.96	146.89	203.81	7.61	-49.31
1903	171.41	175.4	184.85	-43.76	-53.22
1904	188.42	199.46	194.23	4.84	10.07
1905	194.41	213.6	231.33	49.8	32.07
1906	224.18	231.91	229.52	-14.73	-12.34
1907	237.16	248.06	255.05	0.42	-6.57
1908	252.28	256.51	256.7	-2.36	-2.55
1909	272.39	312.95	363.1	128.43	78.28
1910	300.86	307.64	402.45	18.34	-76.46
1911	309.76	330.48	409.06	98.59	20.01
1912	332.15	398.54	416.38	84.52	66.68
1913	344.64	410.03	423.87	1232	-1.53

Fuente: Estados generales de recursos y erogaciones y cuadros anexos, *Memoria del Ministerio de Hacienda de la Nación* (en adelante: *MH*), Buenos Aires, 1900-1911 y *Memoria de la Contaduría General de la Nación* (en adelante: *MCGN*), 1912-16.

Nota: Recursos Presupuestos: equivalentes esencialmente a las denominadas "rentas generales". Recursos Totales: incluían además de los presupuestos los rubros ocasionales, las rentas de ejercicios anteriores y los rubros extraordinarios, como la venta de activos físicos del Estado (tierras, ferrocarriles, buques). 1905: se ha excluido de los gastos el reembolso del empréstito de consolidación de 1891, cuyo monto se debitó en la cuenta "uso del crédito".

La composición del gasto es una variable crucial para entender este proceso y la forma en que se gestaron las nuevas operaciones de crédito. Al comenzar el período, los gastos del Ministerio de Hacienda eran los más importantes. En 1900 superaban holgadamente el 40% del gasto público total. El servicio de la deuda pública y del crédito de corto plazo constituía desde ya el ítem más importante. Su inflexibilidad a la baja implicaba una afectación anticipada de las rentas generales. De ahí el interés de las autoridades de comienzos de siglo por el diseño de proyectos de conversión. En los años posteriores su nivel lograría ser estabilizado y su incidencia en las rentas bajaría sucesivamente al 30% (1905) y 22% (1908 y 1911).

Respecto de los gastos militares, luego del *brote* de 1902 por las tensiones con Chile, se redujeron a la mitad durante varios años. A partir de 1909 volvieron a remontar, por efecto de la nueva rivalidad con Brasil. Aunque su financiación se efectuó formalmente con las rentas generales, de hecho se vio favorecida por la entrada de divisas de los empréstitos mencionados.

El mayor protagonismo en esta segunda parte del período correspondió sin duda a los gastos de obras públicas. Los de los tres ministerios en los que se fraccionó después de 1898 el del Interior, crecieron su participación desde un 15% en los primeros años de este siglo a un 33% en 1906, en un nivel muy próximo al de los gastos de Hacienda. Pero el salto mayor se dio en 1909 y 1910, cuando su aumento totalizó 117% y su participación en el total pasó al 39%, porcentaje ya ampliamente superior a los demás ministerios.

El Ministerio de Obras Públicas fue en esos años el que dio cuenta de la mayor parte del aumento registrado por el conjunto. Los gastos de ese ministerio, sumados a los del flamante presupuesto de Trabajos Públicos, se ubicaron en torno a los 100 millones entre 1909 y 1911, dando cuenta de un cuarto del gasto público total, porcentual muy similar al de los guarismos máximos por esos conceptos en la década de 1880, y que jamás volverían a ser alcanzados. Aunque entre 1925 y 1928 las cifras de Obras y Trabajos Públicos lograron superar esos niveles en valores absolutos, su participación en el gasto total se mantuvo por debajo del 15%.

A partir de 1914, el trastrueque de las condiciones impuesto por el estallido de la Primera Guerra Mundial acarrió, entre otros efectos, una fuerte baja de los recursos fiscales, que ese año se situaron 30% por debajo del ejercicio precedente. Esta situación, que no hizo más que agravarse en los años subsiguientes, no pudo ser acompañada de una disminución equivalente del gasto, que en 1916 se ubicaba apenas 4% más abajo que en 1913. Los fondos atribuidos a obras públicas paulatinamente fueron reduciéndose hasta llegar a un mínimo del 6%, o poco más de un quinto de lo que se gastaba en 1910 o 1911.

El defasaje entre gastos e ingresos tuvo que ser cubierto con el uso del crédito de corto plazo, en unas condiciones en que los mercados financieros internacionales no estaban disponibles para nuevas emisiones de empréstitos.

Tabla 2

Evolución de los recursos y del gasto público nacional, 1916-1928
(en millones de pesos moneda nacional)

Años	1	2	3	2 - 1	3 - 2
	Recursos Presupuestos	Recursos Totales	Gasto Total	Defasaje s/recursos presupuestos	Exceso del gasto s/recursos
1916	338.2	255.00	384.65	-83.20	129.65
1917	325.3	254.30	389.58	-71.00	135.28
1918	373.4	334.40	421.06	-39.00	86.66
1919	373.4	410.92	487.47	37.52	17.00

Años	1	2	3	2 - 1	3 - 2
	Recursos Presupuestos	Recursos Totales	Gasto Total	Defasaje s/recursos presupuestos	Exceso del gasto s/recursos
1920	423.0	559.79	487.47	136.79	-72.32
1921	472.8	466.01	560.62	-6.76	94.61
1922	472.8	463.18	614.46	-9.59	151.28
1923	565.9	542.44	632.34	-23.44	89.90
1924	565.9	594.12	671.20	28.24	77.08
1925	565.9	659.54	713.46	93.66	53.92
1926	565.9	640.19	745.82	74.31	105.63
1927	645.5	681.39	1048.77	35.91	367.38
1928	645.5	725.65	884.65	80.17	159.00
Variación (en %)					
1916-28		184.6	130.0		
1920-28		29.6	81.5		

Fuente: Carlos F. SOARES, *Economía y finanzas de la Nación Argentina*, Buenos Aires, vol. 2, 1922, pp. 165-173, vol. 3, 1932, pp. 228-29; Harold Edwin PETERS, *The Foreign Debt of the Argentine Republic*, Baltimore, The Johns Hopkins Press, 1934, pp. 70-73.

Recién en 1920 hubo nuevamente un superávit, por el súbito incremento de los ingresos. No obstante, no hubo lugar más que para una momentánea reducción en el uso del crédito. En los dos ejercicios siguientes, bajo el impacto de una nueva crisis sobrevenida a fines de 1920, la recaudación volvió a retroceder. A pesar de que luego los ingresos retornaron su marcha ascendente, y se ubicaron en 1928 30% por encima de 1920, no volvió a registrarse ningún año de superávit, ya que el nivel de gastos, que nunca retrocedió, se mantuvo siempre por delante. En 1928 superaba en más del 80% el nivel de gastos de 1920.

En esas condiciones, el recurso al crédito y a las emisiones volvió a tomar impulso. En una primera etapa, por la situación desfavorable de los mercados en la posguerra, continuó el crecimiento -en una escala hasta entonces desconocida- de la deuda flotante. Desde un nivel equivalente a 150 millones de pesos papel en 1914, alcanzó un máximo de 780 millones en 1922 y 930 millones en 1924, considerando en este último año la

deuda flotante de los Ferrocarriles del Estado.³ (tabla 4) En esos mismos años, la deuda consolidada se mantenía en unos 1.300 millones de pesos papel, apenas 6-7% por encima del nivel registrado diez años atrás. A partir de 1924, en cambio, la mejoría de la situación monetaria y de los mercados financieros, en el plano local y el internacional, permitió un masivo recurso a la emisión de empréstitos, internos (en moneda papel) y externos (sobre el mercado de Nueva York). Así la deuda consolidada se incrementó hasta alcanzar los 2225 millones de pesos papel, mientras la deuda flotante retrocedía (aunque no tanto) en unos 420 millones. En la tabla 3 se acompaña un listado de empréstitos del período.

Considerando la estructura de la deuda pública entre 1914 y 1928 puede decirse que, mientras la primera etapa de expansión del gasto y las inversiones estuvo financiada sobre todo en base a deuda de largo plazo y sobre los mercados externos (casi el 90% hacia 1914), la segunda etapa, inicialmente de caída de los ingresos y luego, de nueva expansión del gasto y las inversiones, estuvo basada en una proporción mayoritaria de endeudamiento sobre el mercado local (en pesos papel), que representaba hacia el final del período casi la mitad de la deuda acumulada. El endeudamiento de corto plazo, sólo presente en los años iniciales de la primera etapa, desempeñó durante un largo tramo de la segunda etapa (1914 a 1922-23) la fuente casi exclusiva de financiación, y aunque después se redujo mantenía hacia el final del período una respetable participación de un cuarto de la financiación total. (tabla 4)

Retomando a la consideración sobre el destino del gasto, hemos aludido a un renovado impulso de la inversión pública (representada por los rubros de Obras Públicas y Trabajos Públicos), sobre todo a partir de 1920. Así pues, los niveles promedio de esos rubros para 1910-14 (88 millones de pesos papel) fueron nuevamente alcanzados en el trienio 1922-24, y superados entre 1925 y 1929, los únicos años en los que se sobrepasaron asimismo las marcas máximas de 1909-11. No obstante, y como entre tanto el gasto público total subió sucesivamente 44% y 98% en esos dos lapsos respecto al quinquenio inicial, la participación porcentual de la inversión pública resultó ahora mucho más baja: alrededor del 13% frente al 21.4% de 1910-14.

³ En 1924, un 80% de esas letras habían sido redescontadas por los bancos locales ante el Banco Nación, que además había concedido cuantiosos créditos directos, por lo que se constituía en el acreedor mayoritario de la deuda de corto plazo del gobierno nacional.

Tabla 3
Empréstitos destinados a obras públicas
y a la consolidación de la deuda flotante 1903-1929
(en millones de pesos moneda nacional)

Empréstitos	Carácter	Emisión	Colocación	Monto
Obras Salubridad. 6%	Interno-papel	1903	1903,04,05	7.060
Obras Salubridad, 5%	Interno-papel	1907	1907	12.158
FCNEA. 4%	Externo	1908,10	1909-1912	10.227
CAI 1909, 5%	Interno-oro	1909	1909	113.636
FCCP, 4%	Externo	1910	1911	2.350
CAI 1910,5%	Interno-oro	1910	1910	13.745
Obras Públicas. 4,5%	Interno-oro	1911	1911	159.091
CAI 1911.5%	Interno-papel	1911,1916	1911,12,16,17	100.000
Ampliación Pto Capital	Externo	1913	1913-17,23,24	52.702
Obligaciones Irrigación	Externo	1913	1913-1915	14.011
CAI 1916, 5%	Interno-oro	1917	1917,20	50.000
CAI 1917,6%	Interno-oro	1917	1917,20,21	70.000
CAI 1921,6%	Interno-oro	1921	1922,23	60.000
CAI 1922, 6%	Interno-papel	1922	1923	60.000
Trasandino	Externo	1923	1924	5.682
Obras Sanitarias, 1ª serie	Interno-papel	1923	1924	15.000
CAI 1923	Interno-papel	1923,1924	1924	85.000
Consolidación Ext (a-b)	Externo	1924	1924	165.000
CAI 1924a	Interno-papel	1925	1925	44.100
Obras Sanitarias, 2ª serie	Interno-papel	1925	1925	15.000
Consolidación Ext (c-d)	Externo	1925	1925	176.000
CAI 1924b	Interno-papel	1926	1926,27	28.500
CAI 1925a	Interno-papel	1925	1926	36.000
Obras Sanitarias, 3ª serie	Interno-papel	1926	1927	15.000
Obras Sanitarias	Interno-papel	1926	1926	10.000
Obras Públicas Ext	Externo	1926	1926	39.807
CAI 1925b	Interno-papel	1926	1927	14.000
Obras Sanitarias	Interno-papel	1927	1927	20.000
Obras Sanitarias	Interno-papel	1927	1927,28	20.000
Obras Sanitarias Ext	Externo	1927	1927	63.597
Obras Públicas Ext	Externo	1927	1927	49.936

(Cont. en pág. sig.)

(viene de pág. ant.)

Empréstitos	Carácter	Emisión	Colocación	Monto
AGFE	Interno-papel	1927	1927	47.000
AGFE	Externo	1927	1927	94.218
CAI 1925c	Interno-papel	1928	1928	40.000
CAI 1926a	Interno-papel	1928	1928	50.000
Obras Sanitarias	In temo-papel	1928	1928	25.000
Empréstitos 1903-11				368.268
Empréstitos 1913-22				356.713
Empréstitos 1923-28			718.840*	1.058.840
Total			1.443.821*	1.783.821

Fuente: Ernesto TORNQUIST, *Manual of argentine national, provincial and municipal loans*, Buenos Aires, 1930, p. 11 y ss.

Nota: CAI: Crédito Argentino Interno. *se excluye el empréstito de consolidación externo de 1924-25 (series a, b, c, d).

Tabla 4
Evolución de la Deuda Pública Total, Consolidada y Flotante, 1916-28
(en millones de pesos moneda nacional)

	1=2 + 3	2	2a	2b	2c	3	3a	3 / 1	2c+3-3a	
Años	Deuda Total	Deuda Conso-lidada	D.Conso-lidada Externa	D.Cons. Interna -oro	D.Cons. Interna -papel	Deuda Flotan-te	Deuda Flotan-te Exter-na	DFlota/D.Total %	Deuda Total -papel	D.Tot. pap/D.Tot %
1914	1391.8	1238.7	710.1	354.5	174.1	153.1	138.2	11.0	189.0	13.6
1915	1499.5	1221.7	703.0	349.5	169.2	277.8	155.5	18.5	291.5	19.4
1916	1639.7	1242.7	684.5	343.9	214.2	397.0	248.0	24.2	363.2	22.2
1917	1851.0	1353.2	669.6	460.2	223.3	497.8	117.8	26.9	603.3	32.6
1918	1893.2	1314.1	642.8	452.3	219.1	579.1	117.8	30.6	680.4	35.9
1919	1865.3	1285.2	625.1	445.9	214.2	580.1	117.8	31.1	676.5	36.3

(Cont. en pág. sig.)

(Viene de pág. ant.)

	1=2 + 3	2	2a	2b	2c	3	3a	3 / 1	2c+3-3a	
Años	Deuda Total	Deuda Consolidada	D.Consolidada Externa	D.Cons. Interna -oro	D.Cons. Interna -papel	Deuda Flotante	Deuda Flotante Externa	DFlota/ D.Total %	Deuda Total -papel	D.Tot pap/ D.Tot %
1920	1812.1	1257.4	596.8	436.1	224.6	554.7	117.8	30.6	661.5	36.5
1921	1879.1	1277.7	573.3	487.9	218.8	601.4	117.8	32.0	702.4	37.4
1922	2174.3	1294.9	535.7	486.6	272.6	879.4	273.7	40.4	878.3	40.4
1923	2239.5	1315.8	539.2	475.9	371.5	923.7	285.4	41.2	1009.8	45.1
1924	2453.4	1523.7	687.4	464.8	457.3	929.7	252.6	37.9	1134.4	46.2
1925	2429.9	1743.9	833.2	453.4	457.3	686	143.1	28.2	1000.2	41.2
1926	2505.2	1845.7	888.4	442.9	514.4	659.5	156.7	26.3	1017.2	40.6
1927	2611.5	2155.4	1103.5	430.0	621.6	453.9	28.3	17.4	1047.2	40.1
1928	2692.7	2225.6	1087.6	416.2	721.8	464.9	0	17.3	1186.7	44.1
Variación (en %):										
1914-22	56.2	4.5	-24.6	37.3	56.6	474.4	98.0		364.7	
1922-28	23.7	71.9	103.0	-14.5	164.8	-47.1	-100.0		35.1	
1914-28	93.3	79.7	53.2	17.4	314.6	203.7	-100.0		527.9	

Fuente: 2. Deuda Consolidada, 2a. Externa, 2b Interna en pesos oro, 2c. Interna en papel: *MH* (1916-1928); 3. Deuda Flotante, 3a. Externa: Carlos F. SOARES, *Economía y finanzas de la Nación Argentina*, Buenos Aires, vol. 3, 1932, pp. 246-250.

Observación: la Deuda Flotante ha sido corregida para incluir la deuda de la Administración General de Ferrocarriles del Estado, no contabilizada por Soares.

Ahora bien, como se puede observar en la tabla 12, fue en los momentos de mayor incidencia de la obra pública cuando aumentaron más fuertemente los gastos en ferrocarriles y obras de salubridad a los que aludimos en este trabajo. En el trienio 1909-11, la participación de estos dos rubros alcanzó sus mayores guarismos: entre el 59 y el 66.6% de toda la obra pública. El rubro ferrocarriles fue claramente dominante, pudiendo explicar en 1909 la casi totalidad del espectacular aumento de 50 millones de pesos papel que hubo ese año en la inversión pública. Sólo encontramos un ejemplo opuesto, con un nivel de participación aún mayor en la obra pública (74% entre los dos rubros), en un año -1906- en el que la inversión tenía aún un escaso peso en el gasto público total.

En las dos fases de incremento del gasto y la inversión pública luego de la Guerra, 1920-24 y 1925-29, los dos rubros alcanzaron una respetable pero ya no tan dominante posición, de alrededor del 40%. Todavía en la primera, los ferrocarriles daban cuenta del grueso de ese guarismo (30%), de la manera en que lo hacían en los años de preguerra. En

la última fase, en cambio, fueron las obras de salubridad (ejecutadas por Obras Sanitarias de la Nación) las que asumieron la delantera, superando por primera vez, con el 24%, al rubro ferroviario.

En las siguientes secciones del trabajo se esbozará un análisis más detallado de esos dos rubros de la inversión pública, que ayude a comprender el significativo aunque cambiante papel que asumieron a lo largo del período.

Las construcciones ferroviarias y la Administración de Ferrocarriles del Estado

El crecimiento de la red ferroviaria estatal antes de las nacionalizaciones de 1946-47 se puede dividir en dos grandes etapas, separadas por la crisis de 1890. En la primera tuvo lugar la expansión inicial de las líneas estatales, que hacia 1886 contaban con casi 1.900 kilómetros de vías terminadas y otras en construcción.⁴ A partir de 1887 y bajo la presidencia de Juárez Celman se verificó una breve pero intensa fase de liquidación, mediante venta o arriendo a compañías privadas. La segunda gran etapa comenzó con la misma crisis, cuando el Estado nacional tomó a su cargo las obras terminadas en el ínterin y algunas líneas en concesión que fueron devueltas. Para 1890, el Estado contaba con 320 kilómetros de vías, constituidas por unas líneas dispersas y otras en construcción de poco valor económico, de lo que resultaba una participación reducida en el total nacional. Recién a principios del siglo XX el gobierno inició una nueva etapa de construcciones que concluyó a inicios de la década del treinta.⁵

Tabla 5
Evolución de la red ferroviaria estatal

Años	FF.CC. Estatales	
	Km.	%
1890	320	2,5
1900	2.016	12,2
1910	3.490	12,5
1920	6.310	17,9
1928	6.985	19,1
1930	8.979	22,6

Fuente: Dirección General de Ferrocarriles, *Estadística de los Ferrocarriles en Explotación* (en adelante: *EFCE*), Buenos Aires, años seleccionados.

⁴ En 1886, el último año en que el gobierno nacional tuvo bajo su administración la mayor extensión de vías, éstas alcanzaban a 1.887 kilómetros y representaban el 31,5% del total de la red. Mario Justo LOPEZ (h), *Historia de los ferrocarriles nacionales*, Buenos Aires, Lumière, 1994.

⁵ En esta oportunidad se hace un recorte diferente, tomando el período 1900-1928, pues se privilegia el análisis financiero de las obras.

En esta sección abordaremos el análisis del gasto público generado por estas obras y los mecanismos de financiamiento utilizados por el gobierno nacional. El período elegido es 1900-1928, una etapa muy prolífica en construcciones, aunque parte de las mismas se concluyeron unos años después. La fecha de cierre de este recorte coincide con la conclusión de las negociaciones financieras que transparentaron las erogaciones gubernamentales en este rubro.⁶

La evolución del gasto público pone de manifiesto, en primer lugar, el carácter procíclico de las inversiones, ya que las obras ferroviarias tuvieron lugar en los dos momentos de auge, entre 1904 y 1914 y a partir de 1920. Durante la guerra, en cambio, la inversión total disminuyó significativamente hasta que el año 1917 marcó el menor nivel de todo el período de la guerra. La primera fase de construcciones ferroviarias alcanzó su punto culminante entre 1909 y 1912. Coincidió con una etapa de liquidez en el mercado internacional de capitales, que suministró los fondos necesarios. En los años veinte, las obras se iniciaron sin contar con los recursos y se echó mano al endeudamiento interno, previendo un futuro acceso al mercado internacional de capitales. Esto ocurrió a partir de 1924, con los nuevos empréstitos negociados en Estados Unidos, aunque previamente se hicieron algunas operaciones de mediano plazo, que posteriormente fueron canceladas con los recursos de los empréstitos colocados en Nueva York.

El análisis de las cuentas de los ferrocarriles del Estado, por otra parte, muestra diversos cambios en el registro de la contabilidad, que la fue tornando cada vez más opaca, para la mirada de sus contemporáneos y para los investigadores posteriores. Los ferrocarriles utilizaron variados procedimientos administrativos desde la inauguración de las primeras líneas. En los años noventa, los fondos que se recaudaban eran depositados en la cuenta de la Tesorería General de la Nación, que libraba los recursos necesarios para atender los gastos operativos corrientes. En 1900, el Congreso autorizó a los administradores a invertir el excedente del producto de explotación en las mismas líneas. Para ello se conservó el procedimiento anterior, que permitía conocer el movimiento de ingresos y salidas de los fondos.

A partir de 1910, con la puesta en funcionamiento de la Administración General de Ferrocarriles del Estado (AGFE), los registros perdieron visibilidad. La AGFE heredó la facultad otorgada una década antes y contaba con sus propios recursos para la atención de sus gastos. Los ingresos dejaron de girarse a la Tesorería y los manejaba la misma Administración; en tanto, las obras se atendían con recursos de rentas generales autorizados por decreto o por ley, según los casos. Entre 1910 y 1917 existieron todavía registros contables que permiten conocer el movimiento de la explotación. A partir de 1918 la información se encuentra solamente en las estadísticas de la Dirección General de Ferrocarriles (Estadísticas de los Ferrocarriles en Explotación - EFCE).⁷ Como conse-

⁶ Ver Andrés M. REGALSKY y Elena SALERNO, "Las finanzas públicas argentinas en tiempos del radicalismo: ferrocarriles, obras públicas y endeudamiento, 1916-1928", *Terceras Jornadas de Historia Económica*, Asociación Uruguaya de Historia Económica, Montevideo, 2003, en que se presentó una versión preliminar para un período más acotado que el propuesto en el presente trabajo.

⁷ Para la construcción de la serie hemos tomado en cuenta los datos de la Dirección General de Ferrocarriles, *Estadística de los Ferrocarriles en Explotación* (en adelante: *EFCE*), Buenos Aires, 1892-1943. De la confrontación de estos datos con los aportados por las Memorias de la Contaduría General de la Nación surgen algunas diferencias que hemos considerado irrelevantes para el análisis aquí propuesto.

cuencia del déficit creciente a partir de 1912, la AGFE dependía de los aportes de rentas generales para las nuevas obras y también para cubrir su déficit operativo. La falta de conocimiento adecuado de los ingresos y gastos de los Ferrocarriles del Estado y la necesidad de elevadas sumas destinadas a la atención de los diversos rubros provocaron la crítica de la prensa y la oposición durante las presidencias radicales.

Las construcciones

Recién a fines de la segunda presidencia de Roca se delineó un ambicioso plan para retomar las construcciones ferroviarias, interrumpidas después de la crisis de 1890. El plan, impulsado desde el ministerio de Obras Públicas por Emilio Civit, apuntaba visiblemente a fortalecer las alianzas políticas provinciales en vísperas de la sucesión presidencial. La tabla 6 refleja la diversidad de obras previstas en todo el país.

Tabla 6
Propuestas de estudio de obras

Provincias y/o Territorio	Líneas a estudiar	Km.
Córdoba y Santa Fe	Deán Funes a Rosario y ramales a Villa María y Sarmiento	597
Córdoba, La Pampa y Bs. As.	Villa Mercedes a Puerto Militar (cerca de Bahía Blanca)	781
San Juan y Mendoza	Algarrobal (San Juan) a Mendoza y Rivadavia	287
Salta, Tucumán y Stgo. del Estero	Ledesma, Embarcación a Orán; Cejas a Burruyaco y Clodomira ó Aurora a La Banda	188
Buenos Aires	Ramal a Necochea	270
Salta al Territorio Nac. de Río Negro y Mendoza	Yacuiba a Pto. San Antonio y ramales a Reartes y Rivadavia	2.360
	Rivadavia a Huinca Renancó	420
	Potro Muerto a Buenos Aires y ramal a La Plata	660
Mendoza a Bs. As.	Unión de la línea Rivadavia - Huinca Renancó con la de Potro Muerto - Bs. As.	450

(Cont. en pág. sig.)

(Viene de pág. ant.)

Provincias y/o Territorio	Lineas a estudiar	Km.
Córdoba	Dolores a Soto o Serrezuela y Dolores a Milagros	240
San Juan y La Rioja	Jáchal a San Juan y Jáchal a Patquía	340
Noroeste	Catamarca a Bracho (Tucumán); Burruyaco a Rosario de la Frontera y Guachipas a Cafayate	440
Patagonia y conexión c/el sur de Chile	FC Transpatagónico, con ramal a Nahuel Huapi y FC Central Patagónico	1.170
Total		8.203

Fuente: El proyecto del PE de 1904 y la Memoria de Schneidewind en *Memoria del Ministerio de Obras Públicas de la Nación* (en adelante: *MOP*), Buenos Aires, 1904, pp. 9-10, 13-54.

El ambicioso plan preveía obras en las provincias del Noroeste, en Cuyo y el Litoral, la salida a los puertos de Santa Fe, luego Rosario, y Bahía Blanca, además de la conexión ferroviaria con Bolivia. Este plan no constituía una planificación ferroviaria en el sentido moderno, pues no existieron estudios sobre la viabilidad y costos de estas obras, ni sobre los recursos y los plazos para su realización. Poco después, entre 1905 y 1909, se aprobaron nuevas obras en las regiones antes señaladas, en la Mesopotamia y en los Territorios Nacionales, que duplicaban largamente la extensión existente, aunque algunas nunca se llevaron a cabo (tabla 7).⁸

⁸ Elena SALERNO, *Los comienzos del Estado empresario: La Administración General de los Ferrocarriles del Estado (1910-1928)*, Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo (CEEED), Instituto de Investigaciones Económicas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Documento de Trabajo núm. 6, Buenos Aires, 2003.

Tabla 7
Aprobación de nuevas obras

Ley	Obras aprobadas	Observaciones
4064 Año 1902	* Obras en los Ferrocarriles - Argentino del Norte: Punta de los Llanos a San Juan - Central Norte: Jujuy a la frontera con Bolivia (Vía La Quiaca) - Central Norte: Perico a Ledesma	
	* Estudios - Ledesma a Orán - San Cristóbal a Santa Fe y Colastiné	
4693 Año 1905	Estudio del Ferrocarril del Valle de Lerma a Huaytiquina u otro punto próximo a la Frontera chilena	Iniciado en la primera presidencia de Yrigoyen y terminado en la de Perón.
4872 Año 1905	Villa Mercedes (FCA) a Rosario Córdoba a Río Cuarto (FCA)	Suspendidas durante la gestión de Ramos Mexía
	Deán Funes (FCAN) a Rosario, con ramal a Villa María (FCA)	Por ley 6011. reemplazada por Deán Funes a Laguna Pai va
	Holmberg o sus Inmediaciones hasta FC Villa Mercedes-Dolores (FCA)	
	Barranqueras a Otumpa y Tintina, o Río Piedras o Metán (FCF)	Por ley 5559, de Barranqueras a Metán
	Formosa a Embarcación (FCF)	Reiterada por ley 5559 (año 1908)
	De Soto a Dolores (FCA)	
	De San Juan a Jáchal	Proyecto anterior de 1886.

(Cont. en pág. sig.)

(Viene de pág. ant.)

Ley	Obras aprobadas	Observaciones
5559 Año 1908	Puerto San Antonio (Territorio de Río Negro) hasta Nahuel Huapi Puerto Deseado hasta empalmar con la línea anterior pasando por Colonia San Martín - con ramal a Comodoro Rivadavia - con ramal a Lago Buenos Aires - con ramal a Colonia 16 de Octubre (Trevelín)	Ramos Mexía suspendió la conexión entre los distintos ramales patagónicos. Puerto Deseado a Colonia Las Heras. Comodoro Rivadavia a Colonia Sarmiento.
	Puerto Barranqueras hasta empalmar con el FCCN - con un ramal a la línea de Añatuya al Chaco	Aprobada anteriormente por la ley 4872
	Formosa a Embarcación	
6011 Año 1908	Conexión con Bolivia	
	Serrezuela a San Juan	
	Chumbicha a La Rioja	
	Andalgalá a Tinogasta	
	Ledesma a Embarcación	
	Cejas a Antilla	
6016 Año 1908	Puerto Diamante a la Estación Crespo del FC de Entre Ríos	Construido por The Railway Co. Ltd. y la Cía. del FC del Nordeste Argentino
	Estación Hasenkamp del mismo Ferrocarril, pasando por Federal, hasta Curuzú Cuatiá del Ferrocarril Nordeste Argentino	
	De la línea troncal a San José Feliciano	Construido por Administración y por medio de contratistas privados
	De Feliciano a La Paz	
	De Feliciano al Sauce (Corrientes)	
	De Curuzú Cuatiá al Sauce y Esquina	
6341 Año 1909	FC desde Puerto Diamante hasta el punto más conveniente de la línea de Monte Caseros a Posadas	Construido por Administración
	Línea desde Paraná empalmando con la anterior en las inmediaciones de la estación María Grande	
	Otros ramales para empalmar con líneas de Entre Ríos y Corrientes	
	Autorizaba al PE a negociar compra del ramal Crespo a Hasenkamp, propiedad de la Cía. de los Ferrocarriles de Entre Ríos	

Fuente: MOP (1904), pp. 25-26, (1905), pp. 15-39; Raúl U. PRETTO, *Ferrocarriles del Estado. Formación y desarrollo de la red*, Buenos Aires, 1926, pp. 19-99; *Anales de Legislación Argentina, Años 1889-1919*, Buenos Aires, 1954, p. 655.

Nota: La ley 6341 del 1° de septiembre de 1909 derogó la ley 6016 e incorporó parte de las obras previstas en la misma

Por cierto, en todos los casos, los proyectos se proponían el desarrollo de las potencialidades económicas, consideraban que su sola existencia generaría mejoras, aunque no se realizaron estudios sobre los probables impactos de las obras. Éstas contaban con el consenso de las elites dirigentes y el convencimiento del valor reproductivo de las inversiones estatales. Estos proyectos fueron ratificados por el Congreso durante el gobierno de Roca y en las gestiones siguientes, que continuaron con la decisión de ampliar la red estatal, aunque a veces difirieran en ciertos criterios y objetivos. Ese fue el caso de Ramos Mexía, ministro de Obras Públicas de Figueroa Alcorta y de Sáenz Peña, quien suprimió los proyectos de extensión de líneas hasta los puertos de Rosario y Bahía Blanca, con el argumento de evitar la competencia con las empresas privadas.

A las obras en las provincias y territorios nacionales se sumaron las conexiones con los países vecinos,⁹ para facilitar las relaciones comerciales, como en el caso de Bolivia, Paraguay¹⁰ y Chile (tabla 8), aunque con esta última habían primado las cuestiones estratégicas durante la década del noventa. Con el fin de garantizar el traslado de tropas y armamentos hasta las proximidades de la frontera, el Estado financió la construcción del ferrocarril a Neuquén y de allí a las proximidades del límite con Chile, que estuvo a cargo del Ferrocarril Sud, que también tenía a cargo la operación. Cuando prevaleció la vía diplomática, este ferrocarril formó parte de los proyectos de unión fronteriza con Chile.¹¹

Tabla 8
Conexiones ferroviarias con Bolivia y Chile

País	Ferrocarril	Puntos de conexión
Bolivia	Central Norte	Quebrada del Toro o Quebrada de Humahuaca
Bolivia	Central Norte	Desde Embarcación (Argentina) a Yacuiba (Bolivia)
Chile	Transandino del Centro	Mendoza a Los Andes (Chile)
Chile	Huaitiquina o Transandino del Norte	Salta y Territorio de los Andes a Antofagasta
Chile	Transpatagónico o Transandino del Sur	Desde el puerto de San Antonio al sur de Chile
Paraguay	FC privados	Posadas - Encarnación, con trasbordo

Fuente: *MOP* (1901), pp. 124-137, (1904), pp. 53-54.

⁹ Pablo LACOSTE, *El Ferrocarril Transandino, 1872-1984*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria y Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, 2000, pp. 32-33; Silvana A. PALERMO, "The Nation Building Mission: The State-Owned Railways in Modern Argentina (1870-1930)", Ph. Diss, State University of New York at Stony Brook. Inédito, 2001.

¹⁰ La conexión Posadas-Encarnación, con trasbordo para el cruce del río Paraná, se realizaba con ferrocarriles de empresas de capitales privados que contaron con apoyo económico del gobierno nacional.

¹¹ Este último proyecto no se concretó aún y en los últimos años se ha propuesto concluirlo.

Parte de las obras aprobadas contaban con autorización para contraer préstamos con el objetivo de financiar su realización. Las obras se solventaron con los recursos de la Tesorería General y con parte de los ingresos generados por los empréstitos negociados entre 1908 y 1911. El Crédito Argentino de 1909 y el Crédito de Obras Públicas de 1911 reportaron una suma de 120 millones de pesos oro que se destinaron en gran medida a la construcción de los Ferrocarriles del Estado.¹²

La realización de este plan demandó varias décadas y las primeras inversiones pueden visualizarse en las cuentas públicas de los años 1903 y 1904, registrando una participación creciente en las Obras Públicas y en el gasto total hasta el trienio 1909-1911. La Primera Guerra Mundial impuso una pausa y recién en 1920 el gobierno retomó la construcción ferroviaria, aunque sin superar la proporción y los montos de la inversión de preguerra.

En la década del veinte, la mayor parte de las inversiones se destinó a la continuación y conclusión de las obras en construcción desde antes de 1914 y de otras anheladas desde larga data, que contaban con estudios previos, como la conexión norte con Chile (Ferrocarril de Huaitiquina) y el segundo enlace ferroviario con Bolivia por Yacuiba. Como puede observarse en la tabla 9, las obras que demandaron más inversiones en forma individual fueron las conexiones ferroviarias con los países vecinos, aunque tomadas en su conjunto las obras en las provincias, y luego las de los territorios nacionales, fueron mayoritarias.

Tabla 9
Obras ferroviarias 1900-1928

Año	1900-07	1908-15	1916-19	1920-24	1925-28	1900-1928	
Obras y/o gastos	En miles de pesos m/n						%
Compra FC Cba y NO (1)		13.745				13.745	2.7
FF.CC en las provincias (2)	11.074	111.449	3.096	27.144	24.452	177.216	35.1
FF.CC de Fomento (3)		73.452	3.563	18.414	13.799	109.230	21.6
FF.CC a Bolivia (4)	24.588		100	4.333	2.000	31.022	6.1
FC a Huaitiquina (5)	573			29.405	5.600	35.578	7.0
FF.CC Mesopot. (6)	729	18.928		6.550	6.678	32.886	6.5

(Cont. en pág. sig.)

¹² Andrés M. REGALSKY, *Menudos, inversores y élites: las inversiones francesas en la Argentina, 1880-1914*, Buenos Aires, Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero, 2002, pp. 394-407. La ley 8.123 del 3 de junio de 1911 autorizó al Poder Ejecutivo a emitir 70 millones de pesos oro o su equivalente en libras esterlinas, francos, marcos o dólares en títulos de la deuda interna o externa de la Nación. La mayor parte del producto se destinaría a las construcciones ferroviarias previstas en las leyes 5.559, 6.011, 6.341 y 8.117 (Raúl U. PRETTO, *Ferrocarriles del Estado. Formación y desarrollo de la red*, Ministerio de Obras Públicas, Dirección General de Ferrocarriles, Buenos Aires, 1926, p. 28).

(Viene de pág. ant.)

Año	1900-07	1908-15	1916-19	1920-24	1925-28	1900-1928	
Obras y/o gastos	En miles de pesos m/n						%
Prolongación, renovación y mantenimiento (7)	3.122	8.981	650	2.391		12.891	3.0
Mejoras y equipos		27.370	9.750	25.279	27.641	90.041	17.8
Suma total	40.089	253.927	17.159	113.518	80.172	504.866	100

Fuente: MH (1900-1911), MCGN (1912-1928).

Notas: (1) Además del Ferrocarril de Córdoba al Noroeste, una parte se aplicó a mejorar la vía de Tucumán a San Cristóbal. (2) Santa Fe, Córdoba, San Luis, Mendoza, San Juan, La Rioja, Catamarca, Santiago del Estero, Tucumán, Salta y Jujuy, excepto las obras de conexión con Bolivia hasta 1925. También se incluyen los gastos del Cablecarril a Famatina y los pagos al Ferrocarril Sud para la construcción del Ferrocarril a Neuquén, así como los estudios de las obras. (3) Se incluyen las obras previstas por la Ley 5559 de Fomento de Territorios Nacionales en los Territorios de la Patagonia y del Chaco. (4) Incluye la conexión por La Quiaca y la de Embarcación a Yacuiba. (5) Incluye los estudios de las distintas variantes. (6) Se incluyen los gastos de estudio y la construcción de las líneas y los fondos para conectar las líneas privadas con las del Paraguay. (7) Incluye reconstrucción y mantenimiento de vías y materiales de los ferrocarriles en explotación. No discrimina las obras nuevas.

Ferrocarriles, endeudamiento y conflictividad

El desarrollo de las obras a lo largo del período no estuvo exento de avatares, particularmente en la segunda etapa. La primera fase de construcciones se verificó en un marco de escasa autonomía de las administraciones ferroviarias, superávit en la explotación y aceptable transparencia en la contabilidad de los fondos. Las principales discusiones se relacionaron entonces con la cuestión del acceso al litoral y la magnitud de las inversiones en los territorios nacionales. En la segunda fase, que tuvo lugar en el marco de un fuerte déficit operativo de las líneas, visible desde 1912, y de una autonomía administrativa que derivaba en opacidad contable, los principales debates giraron en torno a la financiación de las obras y la rendición de los fondos. Las inversiones en las nuevas construcciones se solventaron con aportes del gobierno nacional, pero por las tensiones políticas entre el Poder Ejecutivo y el Congreso éste no autorizaba los gastos. Entonces, las obras se iniciaban por decisión de la AGFE con el acuerdo del Poder Ejecutivo, lo que acarrearba la crítica de la prensa y la oposición. La falta de asignación de fondos específicos contribuyó, por otra parte, a generar una deuda flotante de los Ferrocarriles del Estado, cuyo monto preciso se desconocía. La necesidad de conocer con precisión el origen de la misma condujo a nuevas investigaciones. La Cámara de Diputados creó una nueva Comisión Investigadora en 1923, la tercera desde mediados de 1916, y el Poder

Ejecutivo dispuso la intervención de la contabilidad de la AGFE. El interventor Muntaabski determinó así que para fines de 1924 la deuda flotante neta de los Ferrocarriles del Estado ascendía a más de 184 millones de pesos, cuyo detalle (bruto) puede apreciarse en la tabla 10.

Tabla 10
Destino de las deudas generadas por los FCE hasta 1924
(en miles de pesos moneda nacional)

Gastos en FCE	Monto
Construcción de nuevas líneas	56.155
Mejoras y equipos para la red en explotación	16.704
Material rodante	39.029
Stock almacenes	24.284
Subtotal	136.172
Intereses	17.405
Resultados de explotación	12.532
Reconstrucción Material Rodante	19.934
Gastos por huelgas	984
Total	187.032

Fuente: "Deuda de los Ferrocarriles del Estado al 31 de diciembre de 1924. Informe presentado por el Señor Nemesio MUNTAABSKI", Archivo General Parlamentario, Documentos Varios, Comisión Especial Investigadora de los Ferrocarriles del Estado, H. Cámara de Diputados de la Nación (Buenos Aires, 1923-1925).

Los servicios financieros que generaba la deuda (entre seis y diez millones de pesos anuales) abrieron un nuevo frente.

Tabla 11
Servicio de los intereses de la deuda flotante de la AGFE (1925-28)

Año	En miles de pesos m/n
1925	9.556
1926	5.812
1927	6.020

Fuente: MCGN (1925-28)

Recién en 1927, por el presupuesto que autorizó el empréstito de 142 millones para consolidar la deuda flotante de los ferrocarriles, se autorizaron también las obras realizadas. Meses más tarde se negoció en la plaza de Nueva York el empréstito de 40 millones de dólares que completaba la consolidación de estas y otras deudas que contrajo la AGFE en Estados Unidos.

Los problemas de "opacidad" surgen rápidamente de una comparación entre las cuentas del Informe Muntaabski y las de las Memorias de la Contaduría General, mucho menos discriminadas.¹³ Todavía continuaron generándose problemas en ese sentido después de 1924, como en el caso de la línea de Puerto Madryn a Colonia 16 de Octubre (actualmente Trevelín). Esta obra, que no contaba con la correspondiente autorización legislativa, fue duramente cuestionada. Los gastos en su construcción y en la compra del material rodante y de vías desencadenaron en 1925 una de las crisis recurrentes en la AGFE, que provocó la renuncia de su Administrador General, Enrique Pérez, y una serie de medidas administrativas que volvieron a cercenar la autonomía de la AGFE.

Las Obras de Salubridad y los comienzos de Obras Sanitarias de la Nación

Aunque los antecedentes de las obras de salubridad se pueden remontar a las epidemias de cólera y fiebre amarilla en Buenos Aires de comienzos del último tercio del siglo XIX, la expansión del gasto público nacional a partir de 1900 vino enmarcada en la reasunción del control de las aguas porteñas por el gobierno nacional, tras la rescisión del contrato con la Buenos Aires Water Supply and Drainage Company, en 1892.¹⁴

En la última década del siglo XIX, los servicios de salubridad se fueron extendiendo. Por un lado, al nuevo radio capitalino: Belgrano y Flores figuraron entre los beneficiarios. Por otro lado, las provincias solicitaron la prestación de los servicios, fundamentando la insuficiencia de medios financieros y técnicos para acometer la realización de los mismos. En un principio, esto se efectivizó mediante subvenciones a los gobiernos locales para ejecutar las obras, quedando los servicios a cargo de las autoridades locales. Las dificultades para aplicar ese procedimiento determinaron en marzo de 1899 un decreto por el cual toda obra en las provincias debía ser aprobada por el Congreso, construida por el Ministerio de Obras Públicas y operada por la Nación. Posteriormente, se dictó la ley 3.967, afectando a ese financiamiento el 50% de las sumas que correspondían a cada provincia por el producido de los fondos de la Lotería Nacional. Para salvar los reparos de orden constitucional, se sancionó en 1903 la ley

¹³ Otra controversia giraba en torno a los criterios para clasificar algunos de los gastos de los FCE como atinentes a la explotación o la inversión. Por otra parte, a la Contaduría General se rendían los gastos con demora. Los comprobantes se recibían hasta el mes de marzo del año siguiente y quedaban muchos gastos afuera que debían registrarse en el ejercicio posterior.

¹⁴ Las referencias bibliográficas insoslayables son: Olga BORDI de RAGUCCI, *El Agua privada en Buenos Aires, 1856-1892*, Instituto Histórico de la Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires, 1997, para el período previo a 1891; Osvaldo REY, *El saneamiento en el área metropolitana*, Buenos Aires, Aguas Argentinas, 2000, para el período posterior. Agradecemos la colaboración de Margarita Giménez en este apartado.

4.158, que estableció como condición la celebración de convenios con las provincias que se acogieran a este régimen. Así se autorizó la construcción de la provisión de agua en las ciudades de Jujuy, La Rioja, Santiago del Estero, Salta, Corrientes, Mendoza y Santa Fe, y su ampliación en San Luis, San Juan y Catamarca. El financiamiento quedó asegurado por la emisión de "Bonos de las Obras de Salubridad" que, primero por 7 y luego por 12 millones de pesos, se autorizaron entre 1903 y 1907.

En 1905 se dieron por finalizadas las obras del denominado "Radio Antiguo".¹⁵ Se hizo necesario entonces un plan que contemplara los requerimientos del llamado "Radio Nuevo".¹⁶ En 1909, la ley 6.385 dio sustento al primer proyecto para la capital, incluyendo como obra significativa en el sistema de provisión de agua la ampliación del Establecimiento Recoleta, el comienzo del Establecimiento Palermo, los depósitos Caballito y Devoto y cañerías de impulsión, maestras y distribuidoras. En el sistema de cloacas, en tanto, se programaron la Segunda Cloaca Máxima, su estación elevadora en Wilde y la red de colectoras en todo el "Radio Nuevo". Para cumplir con el importante programa de obras previsto para la capital, el gobierno nacional creó, mediante la ley 8.889 de 1912, las Obras Sanitarias de la Nación (OSN), dándole el carácter de administración autárquica.

En 1912, el nuevo organismo comenzó a colocar medidores domiciliarios. El doble objetivo era evitar el derroche del agua y generar fondos para las nuevas construcciones. A fines de 1914, las nuevas obras en el Establecimiento Palermo estaban retrasadas, mientras que las del depósito Caballito se hallaban en su fase de terminación y las de Villa Devoto se habían completado. El sistema de provisión de agua subterránea a Belgrano y Flores era desactivado y reemplazado por el agua superficial tratada en el Establecimiento Palermo. En cuanto a los desagües cloacales, se estaba terminando de construir el tramo de la segunda Cloaca Máxima, que partía desde Villa Urquiza hasta el Establecimiento Wilde.

Durante el transcurso de 1916, 1917 y 1918 se procedió a la habilitación del depósito Villa Devoto, el montaje en el Establecimiento Palermo de toda la maquinaria comprada antes del inicio de la Gran Guerra y la construcción de los primeros filtros rápidos. En 1919, se habilitó el tramo Wilde-Berazategui de la segunda Cloaca Máxima y la segunda estación elevadora de bombeo de Wilde. Las necesidades de cañerías de hierro fundido llevaron a una importante operación con la firma francesa Pont-a-Mousson, en octubre de 1920, para la compra de 20.000 toneladas de cañerías maestras y distribuidoras.

El creciente requerimiento de los gobiernos provinciales llevó en 1919 a sancionar la ley 10.998, por la cual se autorizó el estudio, proyecto y construcción de las obras de provisión de aguas y desagües cloacales en todas las ciudades que tuvieran más de ocho mil habitantes. En 1925 se iniciaron los trabajos para ampliar los servicios del Establecimiento Palermo, que se habilitaron en septiembre de 1928, con nuevas instalaciones con capacidad para producir un millón de metros cúbicos diarios de agua potabilizada, y paralelamente radiar de servicio al viejo Establecimiento Recoleta.

¹⁵ Área delimitada por las calles Billinghamurst, Bustamante, Sarmiento, Medrano, Castro Barros, México, Boedo, Carlos Calvo, La Rioja, San Juan, Alberti, Caseros, Brasil, Paseo Colón y Leandro N. Alem. Cfr. Osvaldo REY, *El saneamiento...* cit., p. 34.

¹⁶ Área que incluía todo el restante radio capitalino.

El análisis de las cuentas fiscales correspondientes a este rubro pone en evidencia la progresión de las cifras de inversión, que tras registrar algunos guarismos elevados en el quinquenio 1910-14, asumen una escala superior a partir de 1923 y, sobre todo, de 1925, con guarismos que triplican los más altos de preguerra y representan nada menos que el 24% de la inversión pública total, constituyendo el rubro más importante.

Tabla 12
Inversión en Obras Públicas, Ferrocarriles del Estado y Obras Sanitarias,
1900-1928 (media anual, en millones de pesos moneda nacional)

Periodos	1 Gasto Público Total	2 Obras Públicas	(2/1)	3 Ferroca- rriles del Estado	(3/2)	4 Obras Sanitarias	(4/2)	(3+4)/ 2 FE + OS / OP
			%		%		%	%
1900-04	178.25	18.95	10.6	3.87	20.5	1.40	7.4	27.8
1905-09	276.62	4.46	16.1	19.6	43.9	4.48	10.0	54.0
1910-14	411.02	88.01	21.4	33.52	38.1	7.51	8.5	46.6
1915-19	402.62	36.37	9.0	5.24	14.4	1.21	3.3	17.7
1920-24	593.22	76.68	12.9	22.7	29.6	7.38	9.6	39.2
1925-28	814.72	108.34	13.3	20.04	18.5	26.12	24.1	42.6
1900-28	433.36	60.57	14.0	17.41	28.7	7.39	12.2	40.9

Fuente: *MH* (1900-1911) y *MCGN* (1912-1928).

Un aspecto llamativo es el referido a la performance de la explotación. A diferencia de los ferrocarriles, era este un rubro altamente superavitario, al menos dentro del radio capitalino. Como se puede apreciar en la tabla 13, los gastos de explotación no representaban más del 37% de la recaudación inicialmente y, hacia 1910-13, menos del 32%. Los saldos excedentes parecen haber sido destinados al servicio de los empréstitos públicos relacionados con las obras, en primer lugar el emitido en 1892, al reasumir el Estado el control de las obras de salubridad. No obstante, es dable señalar que su monto total hasta 1913 superaba en 50% al de las inversiones imputadas para la expansión de la red sanitaria.

Tabla 13
Obras de Salubridad. Resumen de la explotación e inversiones
(en miles de pesos moneda nacional)

Años	Ingresos	Gastos	Coef. Exp.	Saldo	Inversiones	Comparación
	1	2	%	(3=1-2)	4	3-4
1900	5134.4	1731.6	34	3402.9	2458.3	944.6
1901	5331.0	1971.6	37	3359.4	689.2	2670.2
1902	5460.9	2032.5	37	3428.4	331.1	3097.2
1903	5523.0	2035.6	37	3487.3	0	3487.3
1904	5806.6	2221.2	38	3585.4	3509.5	75.9
1905	5909.0	1932.1	33	3976.9	2926.2	1050.7
1906	6572.5	2434.0	37	4138.6	5376.0	-1237.5
1907	7159.0	2636.4	37	4522.6	6116.1	-1593.5
1908	7649.3	2664.7	35	4984.6	6224.4	-1239.8
1909	8629.5	2932.6	34	5696.9	1748.8	3948.2
1910	9732.1	3162	32	6570.1	4956.1	1614.0
1911	10928.1	3329.8	30	7598.3	11040,0	-3441.8
1912	12048.7	3776.8	31	8271.9	5054.4	3217.5
1913	13329.6	4203.5	32	9126.1	5867.1	3259.0
1900-13				87040.6	56297.1	30743.5
1906-13				65800.2	46382.9	19417.4

Fuente: *MH* (1900-1911) y *MCGN* (1912-1928).

Esta posición iba a ser utilizada para garantizar los servicios de algunos importantes préstamos de mediano plazo que se contrataron en el exterior en el tumultuoso período que se abrió en 1914: 25 millones de dólares entre 1915 y 1920 y otros 27 millones entre 1922 y 1927, consolidados ese último año en un empréstito de largo plazo. También garantizaron el primer tramo del gran empréstito de consolidación de 150 millones de pesos oro, que por 40 millones de dólares se negoció a comienzos de 1924 en Nueva York.

Finalmente, cabe considerar la distribución geográfica de las obras cuyos gastos eran rendidos en la Contaduría General. Inicialmente circunscriptas a la Capital Federal, el gasto se fue desplazando en favor de las provincias a partir de 1904, que daban cuenta del 59% de los fondos hasta 1914. En el quinquenio 1915-19, las provincias recibieron el

95% de la menguada inversión, situación que se mantuvo hasta 1921. A partir de 1922, Buenos Aires volvió a recibir un volumen significativo de inversiones y cerró el quinquenio con un 36% de participación, que en 1925-28 llegó a sus máximos guarismos (particularmente en 1927), superando el 56% de los fondos totales.

El total acumulado hacia 1928 coincidía bastante bien con los empréstitos emitidos con ese destino: 212 millones frente a 203 del valor nominal de esos títulos. El gasto computado en las provincias ascendía a 112 millones, y guardaba cierta correspondencia con los 89 millones de deuda que la Nación les cargaba por ese concepto (habiendo una serie de descargos que a lo largo del período podrían explicar la diferencia).

Tabla 14
Inversión en Obras Sanitarias. Distribución geográfica (totales por período)

Años	Inversión Total	Inversión en la Capital		Inversión en Provincias	
	miles \$ m/n	miles \$ m/n	%	miles \$ m/n	%
1900-04	6988.1	3478.6	49.8	3509.5	50.2
1905-09	22391.5	6494.4	29.0	15897.1	71.0
1910-14	37536.8	17685.4	47.1	19851.4	52.9
1915-19	6049.7	300.0	5.0	5749.7	95.0
1920-24	34340.8	12371.6	36.0	21969.3	64.0
1925-28	104469.2	59139.0	56.6	45330.2	43.4
1900-14	66916.3	27658.4	41.3	39257.9	58.7
1915-28	144859.7	71810.6	49.6	73049.2	50.4
1900-28	211776.0	99468.9	47.0	112307.1	53.0

Fuente: *MH* (1900-1911) y *MCGN* (1912-1928).

Consideraciones finales

En este trabajo hemos procurado examinar algunas de las condiciones en las que se verificó la gestación del Estado empresario, en los comienzos del siglo XX. Esas condiciones estuvieron marcadas, ante todo, por el fuerte crecimiento del tamaño del aparato estatal y, consecuentemente, en el nivel del gasto público. Entre el primer y el último quinquenio del período, el gasto total aumentó unas 4.5 veces, en tanto el desti-

nado a obras e inversiones públicas casi 6 veces. En ese marco, el progreso de la inversión en ferrocarriles y obras de saneamiento registró guarismos aún mayores (más de 10 veces por sobre el promedio inicial). Esta progresión no estuvo exenta de agudas fluctuaciones, que evidenciaban el comportamiento pro-cíclico del conjunto del gasto público y, en mayor medida aún, de las inversiones. Los avatares del endeudamiento público constituyeron, asimismo, otro de sus ingredientes.

Sin duda, los dos quinquenios previos a la Primera Guerra Mundial estuvieron signados con mayor intensidad por la onda ascendente. No casualmente fue ese el período en el que se organizaron las administraciones autárquicas en las dos áreas que hemos examinado: AGFE en ferrocarriles, OSN en saneamiento urbano. Esto se hizo en el marco de sendos proyectos de expansión de largo aliento que tendían, de un lado, a extender y completar un sistema nacional de ferrocarriles del Estado en todas las provincias y territorios, y del otro, a articular una red de saneamiento a la altura no sólo del portentoso desarrollo de la ciudad de Buenos Aires, sino también inclusivo de todos los núcleos urbanos significativos a lo largo y ancho del país.

La Primera Guerra Mundial dio lugar a una fase contractiva en la que se paralizaron la mayor parte de estos proyectos, pero no deja de ser significativo que con la recuperación económica de los tempranos 1920 y la expansión de finales del decenio sobreviniera la reactivación de los mismos, casi en los mismos términos pensados inicialmente, aunque ahora a cargo de administraciones de otro signo político. La consolidación de una noción de estatidad parecería subyacer en estos casos, apuntalando un carácter más orgánico de las estructuras organizacionales que se estaban armando.

En el caso de los Ferrocarriles del Estado esta consolidación iba a estar jaqueada por el recurrente déficit de explotación y las dificultades en el mantenimiento de la red, que dieron lugar a reiteradas intervenciones del poder central. En el caso de Obras Sanitarias, por el contrario, el superávit operativo obtenido en la gran urbe porteña sería el sustento para una sólida y exitosa presencia en todo el territorio nacional, que convertiría a la empresa en uno de los primeros eslabones en el largo proceso de construcción de ese nuevo Estado-empresario, al que la crisis de 1930 y otros eventos posteriores le terminarían de dar su formato definitivo.