

# CUINAP | Argentina

Año 2 • **2021** | Cuadernos del INAP

**La antesala de las reformas estructurales:  
los ferrocarriles y la política económica  
(Argentina, 1976-1989)**

Lucas Daniel Iramain

**53**

Capacitar e investigar para fortalecer las capacidades estatales



# CUINAP | Argentina

**La antesala de las reformas estructurales:  
los ferrocarriles y la política económica  
(Argentina, 1976-1989)**

Lucas Daniel Iramain

**53**

## **Autoridades**

**Dr. Alberto Ángel Fernández**

Presidente de la Nación

**Lic. Santiago Andrés Cafiero**

Jefe de Gabinete de Ministros

**Dra. Ana Gabriela Castellani**

Secretaria de Gestión y Empleo Público

**Dr. Alejandro Miguel Estévez**

Director Institucional del INAP

# Índice

<b>Prólogo</b>	<b>6</b>
<b>Introducción</b>	<b>11</b>
<b>1. La política ferroviaria bajo la última dictadura cívico-militar argentina (1976-1983)</b>	<b>19</b>
<b>2. La política ferroviaria tras el retorno de la democracia en la Argentina (1983-1989)</b>	<b>44</b>
<b>Conclusiones y reflexiones finales</b>	<b>56</b>
<b>Referencias bibliográficas</b>	<b>60</b>
<b>Anexo estadístico</b>	<b>63</b>

# Prólogo

En este artículo, Lucas Iramain continúa una línea de investigación sobre la historia de la administración pública en la Argentina. El análisis, temporalmente situado, de distintas estrategias de gestión pública que han sido implementadas en diversos períodos resulta un insumo fundamental para comprender el alcance posible de las políticas que se diseñan en el presente.

Este texto consiste en un detallado estudio de las transformaciones operadas en la firma Ferrocarriles Argentinos durante la última dictadura cívico-militar y el primer gobierno democrático. En este momento se comenzaron a implantar medidas de corte neoliberal y privatista, que transformaron radicalmente al Estado y sus vínculos con la sociedad civil. Iramain presta mucha atención a la advertencia de Oscar Oszlak (1993, p. 7) que sostiene que «el componente interno de la reforma se halla subordinado al objetivo principal de modificar las reglas del juego entre los sectores público y privado»<sup>1</sup>. En ese sentido, el autor presenta la política ferroviaria como un estudio de caso que permite comprender una orientación general dada a la administración pública en un marco económico determinado.

---

1 Oszlak, O. (1993). «La reforma del Estado: el día después». En K. Bodemer (Comp.), *La reforma del Estado. Más allá de la privatización*, pp. 1-17. Montevideo: FESUR.

El primer apartado del artículo está dedicado a explicar dicho marco y se describen algunas de las nociones claves que guiaron las políticas implementadas en el período estudiado: el principio de subsidiariedad estatal y la privatización periférica. Debe destacarse que Iramain considera las tensiones existentes entre diversos proyectos en el seno del gobierno militar e introduce un componente político que resulta crucial.

El texto está compuesto por dos secciones principales en las que se examinan las transformaciones que sufrió Ferrocarriles Argentinos en las dos etapas del recorte temporal elegido: 1976-1983 y 1984-1989. En ambos apartados, la dimensión histórica se complementa con un riguroso análisis de carácter socioeconómico, que es claramente presentado en múltiples cuadros. Entre las variables consideradas se incluyen la dotación de personal, las remuneraciones, las inversiones de capital, los/las pasajeros/as transportados/as y la productividad de los/las trabajadores/as. Iramain describe, de este modo, con sólido rigor empírico, cómo un proceso supuestamente orientado hacia la racionalización y la modernización resultó en un marcado deterioro de los indicadores, y generó un servicio menos eficiente y de menor calidad. De esta manera, se crearon condiciones que, de acuerdo al autor, abrieron el camino hacia la privatización de la empresa.

El análisis desarrollado en este CUINAP demuestra la importancia que el estudio histórico reviste para la promoción de mejores políticas públicas. Artículos como el de Iramain permiten vincular la dimensión macro representada por las orientaciones de política económica, con niveles menores relacionados con la toma cotidiana de decisiones y el diseño de medidas específicas.

**Dr. Juan Ignacio Doberti**  
**Director de Gestión del Conocimiento, Investigación y Publicaciones**

## **La antesala de las reformas estructurales: los ferrocarriles y la política económica (Argentina, 1976-1989)**



**Lucas  
Daniel  
Iramain**

---

Doctor en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA), magíster en Sociología Económica (IDAES-Universidad Nacional de San Martín), licenciado en Sociología y profesor en Enseñanza Media, Superior y Especial en Sociología (UBA). Ha sido becario doctoral y posdoctoral del CONICET. Actualmente, se desempeña como investigador del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) de la Argentina y como profesor Adjunto Regular de IDAES-UNSAM.



## Resumen

El presente artículo tiene como objetivo central caracterizar y analizar el desempeño de la empresa estatal Ferrocarriles Argentinos durante el período 1976-1989. Se procura llevar a cabo un examen de la evolución de dicha firma en un contexto de profundas transformaciones en materia económica, política y social, como la antesala del proceso de reformas estructurales de cuño neoliberal que se implementará a partir de la década de 1990 y que tendrá como uno de sus principales pilares la privatización de los servicios ferroviarios. En ese sentido, el trabajo aborda una serie de indicadores cuantitativos, mediante el uso de diversas fuentes secundarias, que permiten dar cuenta de la *performance* de Ferrocarriles Argentinos (dotación de personal, niveles de inversión, salarios, endeudamiento externo e interno, tasas de ausentismo, longitud de la red ferroviaria, etc.), en un marco signado por el cambio en el régimen de acumulación de capital, que pasa de estar centrado en la industrialización por sustitución de importaciones a otro patrón de acumulación que pivotará sobre la especulación financiera y la fuga de capitales.

## Palabras clave

Estado, empresas públicas, Ferrocarriles Argentinos, política económica.

## Abstract

The purpose of this article is to characterize and analyze the performance of the state company Ferrocarriles Argentinos during the 1976-1989 period. In other words, it is intended to carry out an examination of its evolution in a context of profound transformations in economic, political and social matters, as the prelude to the process of neoliberal structural reforms that will be implemented from the decade of 1990 and which will have as one of its main pillars the privatization of rail services. In

that sense, this work addresses a series of quantitative indicators, through the use of various secondary sources, which allow to account for the performance of Ferrocarriles Argentinos (staffing, investment levels, salaries, external and internal debt, absenteeism rates, length of the railway network, etc.), in a framework marked by the change in capital accumulation regime, which goes from being centered on industrialization by import substitution to another accumulation pattern that will pivot on financial speculation and capital flight.

### **Key Words**

State, public companies, Ferrocarriles Argentinos, economic policy.

## Introducción

El período que se inicia con el golpe de Estado del 24 de marzo de 1976 constituye un verdadero punto de inflexión en la historia económica, social, política y cultural de la Argentina. En el plano estrictamente económico se produjo el quiebre del régimen de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) que, a grandes rasgos, había imperado en la Argentina —y en otros países de América Latina— desde la crisis de 1930. A partir de ese momento, se suscitó un desplazamiento en el eje de la acumulación de capital. En efecto, con la política económica implementada por la última dictadura cívico-militar (1976-1983), la industria dejó de ser el eje ordenador, articulador y dinamizador de las relaciones económicas, políticas y sociales, y ese lugar, en lo esencial, fue ocupado por las actividades financieras y especulativas (Azpiazu, Basualdo y Schorr, 2001).

El diagnóstico del cual partía la coalición que perpetró el golpe de Estado era que la economía argentina se encontraba sumergida en una profunda crisis económica, debida a, entre otras cuestiones, las «erróneas» políticas económicas seguidas desde hacía «treinta años» —en lo fundamental desde la irrupción del peronismo en la escena política de la Argentina— y, en especial, al carácter supuestamente «hipertrófico» (Ministerio de Economía, 1982, Tomo I, p. 33) que habría asumido el Estado en materia de asuntos económicos, lo cual se verificaba, según esta visión, en un creciente déficit fiscal y en un concomitante proceso inflacionario de gran envergadura.

En ese sentido, tal como han señalado investigadores como Jorge Schvarzer (1986), uno de los pilares centrales del programa económico de la última dictadura, en particular bajo la gestión de José Alfredo

Martínez de Hoz como ministro de Economía (1976-1981), fue el de poner en marcha la reducción del sector público a partir de la aplicación del llamado *principio de subsidiariedad del Estado*<sup>2</sup>, el cual preconizaba una creciente «retirada» estatal de ciertas actividades que eran consideradas como propias del sector privado. Esa «retirada» habría de quedar plasmada en la frase «achicar el Estado para agrandar la Nación». Dado que, tal como se indicó más arriba, el diagnóstico de la coalición golpista juzgaba como «excesiva» la participación del Estado en la economía nacional —y se la consideraba como una de las principales causas del desbordado proceso inflacionario que se vivía a comienzos de 1976—, se estimaba pertinente una reducción del papel económico del Estado tanto en términos relativos como absolutos.

Esta concepción partía del supuesto de que el Estado era *per se* un mal administrador y un generador permanente de distorsiones en el mercado, el cual era visualizado como el único mecanismo eficiente de asignación de recursos y de distribución del ingreso. De ahí que se postulara por todos los medios la neutralización del creciente rol que el Estado venía desempeñando en la economía desde la década de 1930, para abrir paso a la privatización de un numeroso conjunto de actividades. Este *principio de subsidiariedad*, en términos de la retórica de la conducción económica, se erigió en uno de los criterios rectores del programa instrumentado a partir del 2 de abril de 1976:

---

2 Según Belini y Rougier (2008), el *principio de subsidiariedad del Estado* habría sido probablemente tomado de la doctrina eclesiástica. Así, en los Comentarios sobre la Doctrina Social Católica del Instituto León XIII, publicados por la Biblioteca de Autores Cristianos de España, se lee el siguiente pronunciamiento: «El Estado deberá positivamente actuar a favor de la acción individual o de las sociedades infraestatales, es decir, deberá servir de *subsídium* a esta acción. Así no supone una mera división de competencia, sino que es un principio de cooperación en el sentido de que el Estado debe favorecer, estimular y completar la acción individual. El principio de subsidiariedad no es solo un límite a la acción estatal, es también un cauce para esa acción» (*El Economista*, 1979, citado en Belini y Rougier, 2008, p. 297).

Una creciente intervención del Estado en la economía que, fundamentalmente, produjo una doble serie de consecuencias. En primer lugar, el ejercer el Estado funciones que, en gran medida, estaban reservadas anteriormente al sector privado y reglamentar estrictamente otras, tuvo como efecto un cierto ahogo de las actividades productivas del país. En segundo término, este aumento de la acción del Estado trajo inevitablemente un crecimiento del gasto público que, al no ser correspondido por un incremento paralelo de sus recursos, se tradujo en un déficit del Presupuesto desmesurado y que, al ser financiado fundamentalmente a través de la emisión monetaria, se transformó en uno de los causantes principales de la inflación persistente que sufrió el país y que desembocó en una situación de verdadera hiperinflación en marzo de 1976 (Ministerio de Economía, 1982, Tomo I, p. 15).

En esa misma línea, se postulaba que la política económica del autodenominado «Proceso de Reorganización Nacional» apuntaba, entre otras cosas, a una «revitalización de la iniciativa privada», al calor de una concepción que partía del supuesto de que la toma de decisiones «descentralizadas» por parte de múltiples agentes económicos individuales, garantizaría, gracias a la coordinación de la «mano invisible» del mercado, el bienestar general. De allí que se propiciara, con un fuerte énfasis, la aplicación del mentado *principio de subsidiariedad estatal*:

El plan trata de aplicar activamente el principio de la subsidiariedad de la función del Estado en la economía, no pretendiendo en consecuencia basar la estrategia de desarrollo en la estatización de la economía ni en las acciones directas del Estado como soluciones providenciales, ni en el excesivo reglamentarismo oficial ni en las grandes decisiones de unos pocos incentivados o premiados por regímenes especiales (Ministerio de Economía, 1982, Tomo I, p. 21).

Sin embargo, en la práctica, la aplicación de dicho principio se enfrentó con una serie de escollos difíciles de eludir. Esos escollos tuvieron que ver con la coexistencia en el seno del elenco gubernamental de, al menos, dos proyectos contradictorios entre sí. Por un lado, estaba el proyecto liberal, privatista, aperturista y que proclamaba la subsidiariedad del Estado encarnado por Martínez de Hoz y parte de su equipo (Belini y Rougier, 2008, p. 267); por el otro, existía una suerte de concepción «neodesarrollista» en parte de las filas castrenses, la cual pregonaba una relación diferente entre Estado y mercado, y le asignaba al primero un papel crucial en la definición de los grandes objetivos estratégicos en términos económicos y sociales. La materialización de esta visión neodesarrollista se habría producido mediante la creación del efímero Ministerio de Planeamiento comandado por el general Ramón Genaro Díaz Bessone (Pucciarelli, 2004, pp. 121-122). Tal como ha señalado Schvarzer (1986):

[...] la necesidad de un repliegue del Estado fue insistentemente planteada en cuanto a sus funciones económicas, pero sin mencionar jamás la incoherencia entre esos postulados y el creciente papel totalizador del Estado en todos los aspectos de la vida privada durante el gobierno militar; el equipo económico no pareció observar, en ningún momento, contradicción alguna entre una política de recesión, censura y control ciudadano que abarcaba toda la vida social, y sus planteos de privatización de la actividad económica (p. 204).

La empresa estatal Ferrocarriles Argentinos, tal como se verá más adelante, no estuvo exenta de la puesta en marcha del *principio de subsidiariedad estatal* y de la concomitante política de *privatización*

*periférica*<sup>3</sup>. Mediante dicha política se procuró establecer una suerte de «solución de compromiso» entre las posturas privatistas, liberales y aperturistas, y las concepciones más de tinte nacionalista, neodesarrollista, industrialista y estatista.

Ahora bien, si se evalúa el tamaño del Estado en relación con ciertos indicadores, tales como el volumen del presupuesto, la evolución de las empresas estatales, la presión tributaria, entre otros, se observa que el equipo económico de Martínez de Hoz no redujo efectivamente la dimensión económica del Estado durante su gestión. La reducción del papel regulador del Estado se logró:

[...] en lo que se refiere a las funciones reguladoras dirigidas a grandes capas sociales, a los agentes económicos medianos y pequeños que componen los ejemplos de los libros de texto de enseñanza de la economía. Pero no ocurrió lo mismo con los grandes grupos económicos (Schvarzer, 1986, p. 217).

En cambio, el equipo económico cumplió un rol preponderante y decisivo en la expansión y consolidación de los grandes grupos económicos:

El esfuerzo por reducir la capacidad reguladora del Estado fue acompañado por una estrategia política que solo miraba a los grandes negocios; la lógica de la concentración impulsaba la «jibarización» de la administración pública. Había una correlación natural entre la intención de achicar el Estado, de disminuir su capacidad reguladora, y la tendencia a la concentración

---

3 El procedimiento consistía en el traspaso de algunas actividades al sector privado por medio de un contrato de cesión específico. Sin embargo, el mecanismo no era del todo novedoso, ya que, en rigor, suponía la intensificación y profundización de una práctica que hacía tiempo venían desplegando las grandes firmas del Estado, las cuales siempre habían recurrido, por razones operativas, de especialización o de optimización de la estructura de costos, a la subcontratación de determinadas tareas (Schvarzer, 1986, pp. 275-276).

del ingreso y del poder económico; una y otra se apoyaban y justificaban mutuamente (Schvarzer, 1986, pp. 218-219).

Al analizar la evolución del gasto público es dable observar que, lejos de contraerse, el peso cuantitativo de las erogaciones gubernamentales se incrementó casi 13 puntos porcentuales del producto bruto interno (PBI) entre 1975 y 1981. El gasto público en general, y en especial la inversión, tuvieron hasta 1982 un comportamiento anticíclico. Es decir que fueron utilizados implícitamente para contrarrestar los efectos recesivos de la política macroeconómica implementada. Tal como lo ha puntualizado Mario Rapoport (2020, p. 664), en los años de recesión, la relación del gasto con respecto al PBI fue creciente, mientras que, en los años de crecimiento del nivel de actividad económica interna, dicha relación disminuyó. Pero dado que los años recesivos fueron mayoría a lo largo de todo el «Proceso», no resultó extraño que el sector público incrementara su relevancia en relación con el PBI.

Pese a ciertas oscilaciones, la tendencia del gasto público fue creciente tanto en términos relativos al PBI como en términos absolutos. Empero, cabe señalar que se suscitó un importante cambio en su composición interna, debido a que partidas como las de educación y salud experimentaron un significativo descenso, mientras que el rubro armamentos exhibió un comportamiento alcista. En la misma tónica, se produjo un importante recorte de los gastos en personal, vinculado más con una caída de los salarios reales de los/las trabajadores/as públicos, que con una racionalización de los planteles laborales (Rapoport, 2020, p. 664; Schvarzer, 1986, p. 245).

La reducción del conjunto del personal estatal, según datos del propio Ministerio de Economía, no habría sido muy significativa desde la peculiar



óptica de las autoridades económicas, y se ubicó en un promedio del 20 % con relación a la dotación existente a comienzos de 1976. Esto se debía a que muchas áreas o sectores estaban «vedados» para efectuar dicho recorte, tales como docentes, jueces, salud pública y, en especial, personal de las Fuerzas Armadas y de Seguridad. Solo en el ámbito del Palacio de Hacienda se registró una importante racionalización, que fue del orden del 21,4 % (Ministerio de Economía, 1982, Tomo I, p. 28).

Al considerar la presión tributaria se observa que esta subió de manera considerable, superando el nivel alcanzado en 1974 (último de vigencia plena del régimen de industrialización por sustitución de importaciones), como resultado de un estricto control sobre el sistema impositivo y la aplicación de severas sanciones para los evasores. Lo cual habla a las claras de un considerable esfuerzo por incrementar los ingresos del sector público, en franco contraste con las expectativas de tinte liberal de algunos sectores, que aguardaban por una menor presencia del Estado a través de una menor carga impositiva sobre los agentes particulares<sup>4</sup> (Schvarzer, 1986, p. 206).

No obstante ese denodado intento por incrementar los ingresos públicos vía una mayor presión tributaria y mediante una recomposición de las tarifas de los servicios públicos —las cuales, al comienzo de la gestión

---

4 Sin embargo, cabe consignar que el incremento de la presión impositiva no estaba destinado a perdurar en el tiempo. A partir de 1980, en el marco de una profunda crisis económica, en parte debida a la creciente presencia de productos importados en la plaza doméstica, se decidió emprender diversas reformas en la estructura tributaria a fin de mejorar la competitividad de las empresas locales. Entre las medidas puestas en práctica, se encuentra la eliminación del aporte patronal a las cajas de jubilación (el cual se aplicaba sobre los salarios pagados). En ese sentido, se ha indicado, con certeza, que uno de los mayores «costos sociales» que implicó la política económica de la dictadura, y por ende la reorientación de la intervención estatal, estuvo asociado con la regresividad del financiamiento del sistema previsional como resultado de la eliminación de las contribuciones patronales a la seguridad social, y su reemplazo por fondos públicos captados a través de la ampliación del Impuesto al Valor Agregado (IVA). Para más detalle, consúltese Arza (2010), pp. 268-269.

de Martínez de Hoz, se hallaban muy rezagadas respecto de la tasa de inflación—, el déficit fiscal, luego de una reducción inicial con relación al elevadísimo nivel del año 1975 (-12,03 % del PBI), siguió una senda de progresivo crecimiento hasta que en las postrimerías del régimen cívico-militar alcanzó valores similares al del mencionado año (por ejemplo, en 1982 el déficit trepó a un 11,32 % del PBI) (Cuadro 1).

**Cuadro 1. Indicadores del sector público consolidado\*, Argentina 1973-1983 (en porcentaje del PBI)**

Año	Ingresos totales	Gastos totales	Resultado financiero**
1973	21,83	27,85	-6,02
1974	25,18	31,71	-6,53
1975	19,50	31,53	-12,03
1976	22,67	32,13	-9,46
1977	26,80	30,61	-3,81
1978	29,83	35,09	-5,26
1979	27,54	33,25	-5,71
1980	28,80	35,28	-6,48
1981	27,85	39,12	-11,27
1982	24,08	35,44	-11,36
1983	23,32	33,70	-10,38

\*Nota metodológica: Se trata del sector público no financiero. Incluye la Administración Central, los organismos descentralizados, el sistema de seguridad social, las empresas públicas, los fondos fiduciarios, otros entes, provincias y Ciudad de Buenos Aires, y municipios. No incorpora a instituciones financieras del gobierno (bancos oficiales). Se considera que los bancos no operan en la órbita fiscal, sino en el mercado financiero, salvo cuando efectúan actividades cuasifiscales.

\*\*Nota metodológica: Se trata de los datos consolidados. Para la determinación del total de recursos y del total de gastos, no se computan transferencias (gastos figurativos) y financiamiento (contribuciones figurativas) intrasector público, de modo de evitar duplicaciones.

Fuente: Ferreres (2010, pp. 594 y 627).

## La política ferroviaria bajo la última dictadura cívico-militar argentina (1976-1983)

En este contexto de tentativa de achicamiento del peso cuantitativo del Estado en el conjunto de la economía y de reducción del déficit fiscal, la firma Ferrocarriles Argentinos se vio expuesta a un proceso de redimensionamiento y «racionalización» tendiente, según la mirada de las autoridades de la dictadura, a mejorar la prestación del servicio bajo un criterio de «eficiencia» y «modernización». En particular, un objetivo central del gobierno de facto era el de reducir y/o eliminar el persistente déficit operativo que aquejaba a los ferrocarriles desde hacía largo tiempo y que constituía una parte del déficit del sector público.

Uno de los principales ejes sobre los cuales pivotó la política de racionalización de los ferrocarriles estuvo relacionado con la reducción del personal. Ello se vinculaba estrechamente con el referido diagnóstico que hacía hincapié en el carácter «hipertrófico» del Estado argentino y de sus empresas públicas, y el ámbito ferroviario era uno de los sectores que, para el discurso oficial, representaba de manera ejemplar el supuesto sobredimensionamiento y la presunta ineficiencia del empleo estatal.

De hecho, el propio Ministerio de Economía, en sus memorias de gestión del período 1976-1981, explicitaba que uno de sus objetivos manifiestos fue la puesta en marcha de una drástica estrategia de achicamiento del

plantel laboral de Ferrocarriles Argentinos, y concentraba parte de la política destinada al sector en:

[La] racionalización de la planta de agentes que permitiera sin resentir una eficiente prestación de servicios, rebajas de dotación y por ende economías ciertas en el capítulo que absorbe tradicionalmente entre el 70 % y 80 % del gasto (Ministerio de Economía, 1982, Tomo II, p. 243).

En ese sentido, en lo que atañe a la evolución de la dotación de personal, y más allá de ciertos vaivenes en las variaciones porcentuales interanuales, es dable destacar la significativa disminución que se produjo en la cantidad de personal ocupado por Ferrocarriles Argentinos. Si se considera la variación entre 1974 y 1983, el descenso en la plantilla laboral fue del orden del 27 %. Es decir, se pasó de un plantel de 141.016 agentes en 1974 a una dotación de 103.102 en 1983. Se alcanzó el pico más bajo de la serie en el año 1981, cuando la cifra se ubicó en torno a los 95.804 empleados/as ferroviarios (lo cual representa, respecto del año base 1974, una disminución del orden del 32 %). La caída de la dotación de personal se torna más pronunciada si se toma en cuenta solo el subperíodo 1976-1981, que engloba la totalidad de la gestión económica de Martínez de Hoz y registra un descenso del 38,2 % (Cuadro 2).

**Cuadro 2. Evolución de la dotación de personal de Ferrocarriles Argentinos, 1974-1983 (en valores absolutos, índice base 1974=100 y porcentajes)**

Año	Ferrocarriles Argentinos		
	Cantidad de agentes	Índice base 1974=100	Variación interanual %
1974	141.016	100,00	
1975	153.308	108,70	8,70
1976	154.949	109,90	1,10
1977	126.039	89,40	-18,70
1978	111.339	79,00	-11,70
1979	106.393	75,40	-4,40
1980	96.935	68,70	-8,90
1981	95.804	67,90	-1,20
1982	96.095	68,10	0,30
1983	103.102	73,10	7,30
<b>Variación % 1983-1974</b>			<b>-26,90</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por la SIGEP (1984, pp. 18-19).

No obstante, dicha política de racionalización no se ciñó exclusivamente al recorte en la cantidad de personal, sino que, también, implicó un fuerte proceso de disciplinamiento de la mano de obra ocupada y un significativo incremento en los niveles de explotación. Una de las dimensiones de análisis posibles, a los efectos de dar cuenta de ese proceso de disciplinamiento, está referida a la caída en los salarios reales de los obreros ferroviarios, en un contexto signado por la drástica disminución en los ingresos de la clase trabajadora en general.

Tal como lo demuestra la evidencia empírica disponible para el período 1974-1983, el descenso en las remuneraciones, en términos reales, de la fuerza de trabajo de Ferrocarriles Argentinos fue cercano al 5 % entre puntas; lo que contradice uno de los objetivos explícitos de la gestión de Martínez de Hoz para el ámbito ferroviario, que apuntaba, según el discurso oficial:

[A la] mejora del nivel de sueldos medios, procurando equiparar en primer término las condiciones salariales con respecto al mercado y como complemento conceder mejora real y jerarquización adecuada para el nivel responsable de la gestión con acceso al cargo de los más capaces (Ministerio de Economía, 1982, Tomo II, p. 243).

Sin embargo, la trayectoria seguida por los salarios estuvo lejos de ser lineal; por el contrario, estuvo sujeta a importantes fluctuaciones. En los dos primeros años de vigencia de la nueva política económica (1976 y 1977), el salario real de los trabajadores ferroviarios sufrió una brusca contracción del 24 % y del 4 %, respectivamente. Luego, experimentó cierta recuperación, sobre todo, en el bienio 1979-1980, para volver a descender de manera abrupta, en un contexto de fuerte crisis económica, durante los años 1981 y 1982. En el tramo final de la dictadura, y con el horizonte cercano del retorno de la democracia a fines de 1983, el ingreso real de los ferroviarios recuperó parte del poder adquisitivo perdido, aunque se ubicó por debajo de los guarismos de 1974 y 1975 (Cuadro 3).

**Cuadro 3. Evolución del salario real bruto medio\* de Ferrocarriles Argentinos, 1974-1983 (en índice base 1974=100 y porcentajes)**

Año	Salario real bruto medio (índice base 1974=100)	Salario real variación interanual %
1974	100,00	
1975	109,50	9,50
1976	83,50	-23,70
1977	80,20	-4,00
1978	80,30	0,10
1979	102,50	27,80
1980	116,80	13,90
1981	93,50	-19,90
1982	71,90	-23,10
1983	95,20	32,30
<b>Variación % 1983-1974</b>		<b>-4,80</b>

\*Nota: El salario real bruto medio surge del total de gastos en remuneraciones del personal en millones de pesos de 1970, deflactado sobre la base del Índice de Precios al Consumidor y dividido por la dotación de trabajadores al cierre de cada año.

Fuente: Iramain y Pérez (2017, p. 16).

Si bien, tal como se mencionó anteriormente, la tendencia del gasto público, a pesar de ciertas oscilaciones, fue creciente tanto en términos absolutos como en términos relativos al PBI, también es dable señalar el cambio en la composición interna de las erogaciones gubernamentales. Ello explica, en buena medida, la caída de los gastos en personal y de los salarios reales de las empresas públicas en general y de Ferrocarriles Argentinos en particular. En efecto, tal como se desprende de la información presentada en el Cuadro 4, los gastos en personal del sector público pasan de representar en el año 1974 casi un 33 % del gasto público total, a explicar en el año 1983 apenas un 18,8 % del conjunto

de las erogaciones estatales. El año 1982 fue el más bajo de la serie, en consonancia con la puesta en marcha, bajo la gestión de Roberto Alemann como ministro de Economía del presidente de facto Leopoldo Fortunato Galtieri, de un severo programa de austeridad fiscal que hizo foco en el recorte de los salarios de los empleados públicos (Rapoport, 2020, pp. 663-664)<sup>5</sup>.

#### **Cuadro 4. Evolución de los gastos en personal y en inversiones de capital, Argentina, 1974-1983 (en porcentaje del gasto total)**

<b>Año</b>	<b>Gastos en personal</b>	<b>Inversiones de capital</b>
1974	32,70	18,90
1975	31,80	17,60
1976	20,90	26,80
1977	21,90	30,90
1978	23,60	26,10
1979	24,40	22,40
1980	26,80	19,10
1981	22,20	17,30
1982	17,80	15,30
1983	18,80	13,80

Fuente: Vitelli (1990), reproducido en Rapoport (2020, p. 664).

<sup>5</sup> Tal como destacan Gerchunoff y Llach (2007, pp. 374-375), con el arribo de Roberto Alemann al Ministerio de Economía, a partir de la asunción de Galtieri, se instrumentó un plan recesivo, en la más pura clave ortodoxa, aplicado sobre una economía en recesión y en el marco del conflicto bélico con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte por las islas Malvinas en 1982. Dicho plan constaba de tres objetivos centrales: la desinflación, la desregulación y la desestatización de la economía argentina. Sin embargo, apenas pudo avanzarse en la consecución de esos propósitos, dado que el conflicto bélico socavó por completo al equipo económico de Alemann y terminó con la gestión de Galtieri.



Otro de los capítulos centrales de esa estrategia de disciplinamiento de la fuerza de trabajo, en un contexto signado por el terrorismo de Estado y la política represiva desplegada tanto en las empresas públicas como en las firmas del sector privado (Basualdo, 2016; Basualdo, 2006), se puede verificar en el descenso de los niveles de ausentismo. Cabe recordar que en las postrimerías del tercer gobierno peronista (1973-1976)<sup>6</sup> y, más específicamente, durante el traumático año 1975<sup>7</sup>, se registraron elevados niveles de conflictividad social y gremial en un marco de crecientes tensiones políticas (incluidas las tomas de fábricas por parte de los/las trabajadores/as).

Este escenario de conflictividad social y de disputa de la dominación capitalista en los lugares de trabajo era percibido por la coalición golpista, que perpetró el derrocamiento del Gobierno de María Estela Martínez de Perón, como «el caos, el desgobierno y el flagelo subversivo» que,

---

6 En efecto, el tercer gobierno peronista (1973-1976) estuvo signado por profundos e intensos conflictos económicos, políticos y sociales. En especial, cabe destacar las fuertes disputas internas dentro del propio movimiento peronista entre las diversas fracciones que lo conformaban. Dichas disputas se tornarían más agudas luego del fallecimiento del presidente Juan Domingo Perón acaecido el 1 de julio de 1974. A partir de ese momento se desataría una cruenta lucha por la sucesión del liderazgo de Perón y por la puesta en marcha de diversos proyectos políticos que anidaban en el seno del peronismo entre una ala de izquierda, ligada, en lo esencial, a la Juventud Peronista y a la organización político-militar Montoneros, y entre una ala de extrema derecha, representada, de manera paradigmática, por el entonces ministro de Bienestar Social del tercer gobierno peronista, José López Rega, y la organización terrorista y parapolicial de ultraderecha creada y amparada por este último, la Alianza Anticomunista Argentina (triste y dramáticamente conocida como Triple A, Alianza Anticomunista Argentina). Para más detalle, véase Rapoport, 2020, pp. 547-555.

7 En un marco de violencia política generalizada y de una elevada conflictividad social, la extrema derecha del peronismo comandada por López Rega, bajo la presidencia de María Estela Martínez de Perón (más conocida como Isabel Perón), en junio de 1975 impulsó un drástico megaajuste devaluatorio que sería conocido en la historia económica argentina como el «Rodrigazo» (debido al nombre del ministro de Economía, el ingeniero Celestino Rodrigo). En lo esencial, dicho ajuste consistió en un brusco aumento del tipo de cambio y de las tarifas públicas, con incrementos que rondaban, en promedio, el 100 % (en el caso de las naftas se registró una suba del 181 % y en el caso de los pasajes de trenes, los incrementos oscilaron entre 80-120 %), lo que generó un impacto inmediato en la cadena de precios e inauguró de allí en más un régimen de alta inflación. Por su parte, para los salarios se habían estipulado aumentos de solo un 38 % y luego de un 45 %, los cuales fueron rechazados por los sindicatos. Para más detalle, véase Di Tella, 1985, p. 211; Restivo y Dellatorre, 2016, pp. 23-24.

supuestamente, había que erradicar. De allí que, una vez concretado el desplazamiento del gobierno peronista, los golpistas se aprestaron a implementar toda una serie de medidas tendientes a implantar un férreo control sobre los/las trabajadores/as, a fin de restablecer las pautas de la dominación social. Una de las partes centrales de la estrategia de disciplinamiento social estuvo vinculada con la creación de todo un plexo normativo orientado a expulsar, sancionar y/o reprimir cualquier tipo de medida de fuerza por parte del movimiento obrero organizado, incluidos los trabajadores ferroviarios.

En ese sentido, el mismo 24 de marzo de 1976 se dispuso el dictado de la «Ley» 21260, que autorizaba a los distintos poderes del Estado y a los interventores y gobernadores de provincias a dar de baja «por razones de seguridad» a aquellos/llas empleados/as que tuvieran vinculaciones con «actividades de carácter subversivo o disociadoras» (Anales de Legislación Argentina, 1976, Tomo XXXVI-B, pp. 1032-1033).

Asimismo, ese mismo día se dictaba la «Ley» 21261, a través de la cual se procedía, en lo esencial, a suprimir el derecho de huelga, aunque, también, se prohibían los *lock out* patronales. Los fundamentos de esa decisión estipulaban que:

Visto lo establecido en el Acta para el Proceso de Reorganización Nacional, y considerando que la dramática situación económica por la que atraviesa el país torna imperativa la adopción de todas las medidas necesarias para superarla a través de un efectivo incremento de la producción.

Que la concreción de dicho objetivo requiere la suspensión transitoria de aquellos derechos cuyo ejercicio pueda afectar la producción y las

indispensables condiciones de paz, seguridad y orden interno que requiere dicho proceso. Por ello, La Junta Militar sanciona y promulga con fuerza de ley:

Artículo 1.- Suspéndese transitoriamente en todo el territorio nacional el derecho de huelga, como así también el de toda otra medida de fuerza, paro, interrupción o disminución del trabajo o su desempeño en condiciones que de cualquier manera puedan afectar la producción, tanto por parte de trabajadores como de empresarios y de sus respectivas asociaciones u organizaciones (Anales de Legislación Argentina, 1976, Tomo XXXVI-B. p. 1033).

El 29 de marzo de 1976, se sancionó la «Ley» 21274, por intermedio de la que se puso en marcha un «régimen de prescindibilidad» de los/las trabajadores/as estatales, que contemplaba la eliminación del derecho a indemnización para agentes que de manera real o potencial constituyeran un «factor de perturbación» del «normal» funcionamiento de la empresa y/o repartición estatal en la cual se desempeñasen (Recalde, 2013, p. 259).

En el caso específico de Ferrocarriles Argentinos, a través de la «Ley» 21580, fechada el 26 de mayo de 1977, se estableció un régimen especial de prescindibilidad para el personal declarado en disponibilidad. Este régimen supuso, entre otras cuestiones, la disminución de empleados como resultado de «las medidas sobre la clausura o levantamiento de líneas, ramales, estaciones y talleres y la supresión o reducción de servicios, emergentes de los programas de ordenamiento ferroviario» (Anales de Legislación Argentina, 1977, Tomo XXXVII-C, pp. 2461-2464).

En ese sentido, y en consonancia con lo acaecido en el resto de las principales empresas públicas, para el caso de Ferrocarriles Argentinos, se pudo constatar un marcado derrumbe de la tasa de ausentismo entre 1975 y 1983, en tanto indicador *proxy* de los mayores niveles de

explotación y disciplinamiento sobre la fuerza de trabajo. Efectivamente, si se observa lo ocurrido entre puntas, se comprueba una mengua en los niveles de ausentismo del 26 % entre 1975 (único año a partir del cual se encontraron datos disponibles para este indicador) y 1983. Empero, si se excluye del análisis este último año, por estar marcado por el entonces inminente retorno de la democracia y por un relativo «aflojamiento» de los controles represivos por parte de la dictadura, la caída en la tasa de ausentismo es algo más pronunciada al considerarse el subperíodo 1975-1982 (cercana al 28 %) (Cuadro 5).

**Cuadro 5. Evolución de los niveles de ausentismo de Ferrocarriles Argentinos, 1975-1983 (índice base 1975=100 y porcentajes)**

Año	Tasa de ausentismo total %*	Índice base 1975=100	Variación interanual %
1975	19,14	100,00	
1976	18,44	96,30	-3,70
1977	16,60	86,70	-10,00
1978	16,17	84,50	-2,60
1979	15,96	83,40	-1,30
1980	15,54	81,20	-2,60
1981	14,83	77,50	-4,60
1982	13,85	72,40	-6,60
1983	14,17	74,00	2,30
<b>Variación % 1983-1975</b>			<b>-26,00</b>

\*Nota: El porcentaje total de ausentismo en cada mes se obtiene relacionando el total de días-hombre correspondiente a las ausencias por todo concepto, con respecto al total de días-hombre de la dotación física:

$$\frac{\text{Total ausencias} \times 100}{\text{Dotación física}}$$

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SIGEP (1985, p. 47).

Otro de los indicadores que, de algún modo, da cuenta de ese proceso de disciplinamiento social y laboral en la esfera de Ferrocarriles Argentinos es el que está referido a contabilizar los niveles de productividad de la mano de obra. En efecto, si se toman los datos correspondientes al período 1974-1983 se verifica un incremento en la productividad de la fuerza de trabajo ferroviaria, ya que el crecimiento entre puntas es del orden del 20 %. Al mismo tiempo, cabe destacar que, tal como señalan especialistas en la temática como Alberto Müller (2018, p. 219), el rendimiento del personal supera por primera vez las 200.000 unidades de tráfico por agente, cuando, en los períodos anteriores, solo en el año 1969 se habían alcanzado valores cercanos a ese nivel (Cuadro 6).

**Cuadro 6. Ferrocarriles Argentinos. Indicadores de pasajeros/as transportados/as, toneladas transportadas, unidades de tráfico, dotación de personal y productividad, 1974-1983 (en valores absolutos, índice base 1974=100 y porcentajes)**

Año	Millones de pasajeros / Km	Millones de toneladas / Km	Unidades de tráfico (en millones)	Dotación de personal (cantidad de agentes)	Productividad del personal (unidades de tráfico / agentes)*	Productividad del personal (índice base 1974=100)	Productividad del personal (variación interanual %)
1974	14.103	12.787	26.890	141.016	190.688	100,00	
1975	14.863	11.063	25.926	153.308	169.111	88,70	-11,30
1976	14.598	11.529	26.127	154.949	168.617	88,40	-0,30
1977	12.897	12.049	24.946	126.039	197.923	103,80	17,40
1978	11.561	10.240	21.801	111.339	195.807	102,70	-1,10
1979	12.028	11.274	23.302	106.393	219.018	114,90	11,90
1980	12.706	9473	22.179	96.935	228.803	120,00	4,50

1981	11.261	9274	20.535	95.804	214.333	112,40	-6,30
1982	10.153	11.472	21.625	96.095	225.038	118,00	5,00
1983	10.254	13.364	23.618	103.102	229.074	120,10	1,80
<b>Variación % 1983-1974</b>							<b>20,10</b>

\*Nota: El cálculo de productividad del personal es el resultado del cociente entre el trabajo realizado (medido en unidades tráfico) y la dotación de personal.

$$\text{Productividad del personal} = \frac{\text{Unidades de tráfico (pasajeros/as-km + toneladas-km)}}{\text{Dotación de personal}}$$

Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por Ferreres (2010, p. 489); Müller (2018, pp. 52 y 219) y SIGEP (1984, pp. 18-19).

Sin embargo, el proceso de racionalización de la dotación de personal, y el consiguiente aumento de los niveles de productividad de la mano de obra, no se tradujo necesariamente en una mejora sensible en el rendimiento económico de Ferrocarriles Argentinos y, en especial, no se vio reflejado en una reducción, tal como era de uno de los objetivos explícitos de las autoridades, del déficit ferroviario, pese a una relativa menor incidencia de este último sobre el total del déficit fiscal, dado el redimensionamiento al que fue sometida la empresa ferrocarrilera (Müller, 2018, p. 221).

Además, la inversión pública fue otra de las partidas presupuestarias muy afectadas por la política económica de la última dictadura cívico-militar. Al comienzo de la gestión económica de Martínez de Hoz, se sostuvo la tesitura de mantener niveles relativamente altos de inversión pública como motor de cierta recuperación del nivel de actividad interna, en especial, en la consecución de grandes obras de infraestructura (por ejemplo, las obras públicas viales) y como mecanismo inductor de la inversión privada. Sin embargo, a partir de

1978, se produjo una reversión de esa tendencia inicial, dando lugar a un significativo recorte de la inversión pública no solo en términos cuantitativos, sino también con un severo menoscabo en la calidad del gasto en inversión. En lo esencial, siguiendo a Rapoport (2020), esa pérdida de calidad se constató mediante la realización de obras «faraónicas» de escasa o nula incidencia en materia de desarrollo económico para el país, como la ejecución de las obras de infraestructura para el Campeonato Mundial de Fútbol de 1978.

En el caso de los ferrocarriles, también se asistió a una merma en los niveles de inversión que contribuyó a profundizar el deterioro del servicio ferroviario. Si bien la variación entre puntas registra una caída del 1,4 % entre 1974 y 1983, los vaivenes a lo largo de ese período son por de más significativos y evidencian caídas muy abruptas en varios de los años analizados. Por ejemplo, dos de los momentos de mayor declive en los niveles de inversión real fija, a excepción de la fenomenal retracción verificada en 1975 de más del 62 %, se observan en 1977 y 1981, con sendas caídas del nivel de actividad interna, cuando se registran descensos del orden del 25,8 % y 24 %, respectivamente. Tan solo en 1980 se corrobora un ligero incremento en los gastos de inversión con respecto a 1974. Las cifras del resto del período, más allá de las fluctuaciones interanuales, se ubican siempre por debajo del año base, lo cual marca, como mínimo, un estancamiento en las cifras de inversión (Cuadro 7).

**Cuadro 7. Evolución de la inversión real fija de Ferrocarriles Argentinos, 1974-1983 (en millones de pesos de 1960\*, índice base 1974=100 y porcentajes)**

Año	Ferrocarriles Argentinos		
	Inversión en millones de pesos de 1960	Índice 1974=100	Variación interanual %
1974	65,90	100,00	
1975	24,80	37,60	-62,40
1976	50,40	76,50	103,20
1977	37,40	56,80	-25,80
1978	50,50	76,60	35,00
1979	56,00	85,00	10,90
1980	66,80	101,40	19,30
1981	50,80	77,10	-24,00
1982	55,70	84,50	9,60
1983	65,00	98,60	16,70
<b>Variación % 1974-1983</b>			<b>-1,40</b>

\*Nota: Deflactado con base en el Índice de Precios Mayoristas Nacionales no Agropecuarios.

Fuente: Iramain y Pérez (2017, p. 11).

Sin embargo, este deterioro de los niveles de inversión real fija no se condice con los abultados niveles de endeudamiento externo e interno a los que fueron sometidas la mayor parte de las empresas públicas, incluida la firma Ferrocarriles Argentinos. Estos constituyen un rasgo típico de la instauración del régimen de valorización financiera llevado a cabo por la última dictadura, en especial bajo la gestión de Martínez de Hoz.



Uno de los principales mecanismos que desempeñó un papel crucial en el circuito de la especulación financiera, a partir del aprovechamiento del diferencial entre la tasa de interés interna y la tasa de interés internacional, fue el excesivo endeudamiento, sobre todo externo, que experimentaron las empresas estatales, que tomaban créditos en moneda extranjera, pero que no eran utilizados para la inversión productiva, sino que los fondos eran liquidados en el Banco Central de la República Argentina (BCRA) para que esta entidad incrementase sus reservas en divisas. A cambio, las empresas públicas, que quedaban fuertemente endeudadas, recibían pesos sin ningún tipo de garantía ni seguro de cambio alguno ante un eventual riesgo de devaluación cambiaria. En rigor, esas divisas que engrosaron, en un primer momento, las reservas del BCRA terminaron por financiar la fuga de capitales del sector privado (Basualdo, 1987, pp. 71-72; Rapoport, 2020, p. 662).

Pese a las carencias de registros válidos y confiables sobre los montos de endeudamiento de las empresas públicas durante el período dictatorial, la información oficial disponible es más que contundente respecto de la tendencia a un acelerado y cuantioso nivel de exposición en moneda «dura» por parte del conjunto de las firmas estatales (Castellani e Iramain, 2018, p. 253).

En el caso de Ferrocarriles Argentinos se puede observar, para el lapso 1978-1983, un incremento del endeudamiento externo cercano al 270 %, que no tuvo ningún tipo de correlato con los deprimidos niveles de inversión real fija (Cuadro 8).

**Cuadro 8. Evolución del endeudamiento externo de Ferrocarriles Argentinos, 1978-1983 (en millones de dólares corrientes, índice 1978=100 y porcentajes)**

Año*	Ferrocarriles Argentinos**		
	Millones de dólares	Índice 1978=100	Variación interanual %
1978	193	100,00	
1979	257	133,20	33,20
1980	440	228,00	71,20
1981	683	353,90	55,20
1982	698	361,70	2,20
1983	712	368,90	2,00
<b>Variación % 1983-1978</b>			<b>268,90</b>

\*Saldo de endeudamiento en moneda extranjera al 31 de diciembre de cada año.

\*\*La cifra correspondiente a 1983 es estimada.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SIGEP (1984, p. 32).

Es decir, se trató de un endeudamiento externo totalmente desacoplado de los volúmenes de inversión que, de manera análoga a lo acontecido con la deuda externa de gran parte de las empresas y reparticiones públicas, solo sirvió para la implantación y consolidación del régimen de valorización financiera e internacionalización del excedente económico. En ese sentido, cabe recordar que dicho régimen supuso, entre otras cuestiones, como grandes hitos, la puesta en marcha de la reforma financiera de 1977 y el posterior plan de estabilización del 20 de diciembre de 1978 que combinó el denominado *enfoque*

*monetario del balance de pagos*<sup>8</sup> con la apertura comercial de sesgo importador (Rubinzal, 2010, pp. 444-451).

Asimismo, la instauración del nuevo patrón de acumulación de capital también implicó un fuerte proceso de endeudamiento interno por parte de las principales empresas públicas, a fin de presionar al alza a las tasas de interés en el mercado financiero local. Ello obedecía, como ya se dijo, a que una de las condiciones de posibilidad que requería el régimen de valorización financiera para su funcionamiento era la existencia de un diferencial entre las tasas de interés local y externa que, sumado al atraso cambiario que propiciaba la llamada «tablita»<sup>9</sup>, permitía que los grandes agentes económicos privados se endeudaran en el exterior a una tasa relativamente más baja que la tasa de interés local, luego valorizaran esos fondos en el sistema financiero doméstico y, por último,

---

8 «Según este enfoque, la inflación puede ser atribuida exclusivamente a la oferta de dinero, cuando la economía se encuentra cerrada a las importaciones. En el caso de una economía abierta, en cambio, el exceso de gastos provocado por una oferta excedente de dinero puede derivarse a las importaciones, sin provocar inflación. Se considera, entonces, al resultado de la balanza comercial como una situación derivada de la relación entre los ingresos y los gastos agregados de la población de un país. Cuando el ingreso supera a los gastos, hay un superávit comercial, y cuando se produce el caso inverso, hay déficit. En ese marco, la cantidad de dinero se ajustará automáticamente al nivel de la demanda; en una economía con tipo de cambio fijo y perfecta flexibilidad de los precios en todos los mercados, un exceso de oferta de dinero estimulará las importaciones. La gente deberá comprar divisas para pagarlas, desprendiéndose de moneda local, lo que contraerá la oferta monetaria y conducirá otra vez al equilibrio. Transitoriamente, además, las diferencias que se produzcan entre las tasas de interés interna e internacional, provocará movimientos de capitales que regularán el proceso de ajuste» (Rapoport, 2020, p. 652).

9 A su vez, *el enfoque monetario del balance de pagos* suponía que, en una economía abierta con tipo de cambio fijo, debían converger los precios internos con los internacionales (incluida la tasa de interés). De ahí que se instrumentara la llamada «tablita» cambiaria que se basaba en la fijación oficial de una tasa de cambio pautada sobre una devaluación decreciente en el tiempo conjugada con la apertura importadora (reducción de los aranceles de importación y disminución de la protección paraarancelaria) y el libre movimiento de capitales desde y hacia el exterior. Cabe remarcar que la anunciada «convergencia» de precios nunca se produjo, lo cual derivó en un creciente rezago cambiario (que, en conjunción con la apertura comercial, abarrotó el mercado local de productos importados) y en la existencia de altas tasas de interés locales muy por encima de las internacionales. Para más detalle, consúltese Basualdo, 2010, p. 136; Belini y Korol, 2012, p. 238; Cortés Conde, 2007, p. 293; Ferrer y Rougier, 2008, p. 392; Todesca, 2006, pp. 245-246.

completaran el circuito con la ulterior fuga de capitales (Basualdo, 2010, p. 140; Basualdo, 2000, p. 17).

En el caso particular de Ferrocarriles Argentinos, es dable constatar que el endeudamiento interno en términos relativos incluso superó los porcentajes registrados para los pasivos externos. Tanto es así que, para el subperíodo 1978-1982, el crecimiento de los pasivos en moneda local fue cercano al 330 % (Cuadro 9).

**Cuadro 9. Evolución del endeudamiento interno de Ferrocarriles Argentinos, 1978-1982 (en miles de pesos de 1960\*, índice 1978=100 y porcentajes)**

Año**	Ferrocarriles Argentinos		
	Miles de pesos de 1960	Índice 1978=100	Variación interanual %
1978	16.020	100,00	
1979	50.664	316,30	216,30
1980	61.934	386,60	22,20
1981	69.270	432,40	11,80
1982	68.743	429,10	-0,80
<b>Variación % 1978-1982</b>			<b>329,10</b>

\*Con base en el Índice de Precios Mayoristas Nacionales no Agropecuarios.

\*\*Saldos de deuda con instituciones financieras (excluida línea especial del Banco Nacional de Desarrollo), a fin de cada período, en el mercado interno, de acuerdo con la Resolución del Ministerio de Economía 170/1980.

Fuente: Iramain y Pérez (2017, p. 10).

En lo que atañe a la evolución de la red ferroviaria, lo primero que hay que señalar es la existencia de ciertas discrepancias estadísticas entre las fuentes oficiales y privadas consultadas. En especial, se hallan

algunas ligeras divergencias en las fuentes públicas cuando se cotejan los datos proporcionados por la Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP) y las distintas publicaciones de la propia empresa Ferrocarriles Argentinos (memorias y anuarios, y/o síntesis estadísticas de los ferrocarriles en explotación). No obstante, más allá de esas diferencias, la información disponible es más que elocuente respecto de las tendencias indicativas acerca del proceso de desmantelamiento progresivo de la red ferroviaria. Tal como lo demuestra el siguiente cuadro, en 1974 la red ferroviaria estaba conformada aproximadamente por 39.782 kilómetros, mientras que, al finalizar la dictadura en 1983, la extensión total de dicha red rondaba 34.061 kilómetros, e implica un recorte del 14,4 %.

Ahora bien, según puntualiza Alberto Müller (2018, p. 203), dicha merma representa cerca de 5700 kilómetros. Empero, dicha cifra requiere una aclaración adicional, dado que había varias líneas que no disponían de trenes regulares programados, por lo cual, en rigor, la red que se encontraba operativa en términos reales era del orden de los 29.000 kilómetros. De ahí, cabe inferir que la reducción efectiva de la red fue mucho mayor, cercana a los 10.000 kilómetros entre 1976 y 1983. En otras palabras, durante la última dictadura se suprimió casi el 25 % de la red que, en concreto, existía en 1976 cuando se perpetró el golpe de Estado (Cuadro 10).

**Cuadro 10. Evolución de la red ferroviaria 1974-1983 (en valores absolutos, índice base 1974=100 y porcentajes)**

Año	Longitud de líneas en km	Índice 1974=100	Variación interanual %
1974	39.782	100,00	
1975	39.787	100,00	0,00
1976	39.779	100,00	0,00
1977	36.930	92,80	-7,20
1978	34.327	86,30	-7,00
1979	34.284	86,20	-0,10
1980	34.192	85,90	-0,30
1981	34.106	85,70	-0,30
1982	34.029	85,50	-0,20
1983	34.061	85,60	0,10
<b>Variación % 1983-1974</b>			<b>-14,40</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por Ferreres (2010, p. 489).

A su vez, la política de racionalización también se encargó de suprimir una gran cantidad de estaciones. En 1974 se computaban 2391 estaciones, mientras que en 1983, tan solo 1800, lo cual supuso una retracción de casi el 25 %. En ese orden de ideas, siguiendo a Müller (2018, p. 204), se puede aseverar que, en términos proporcionales, se clausuraron más estaciones que líneas, lo cual permite colegir que o bien se excluyeron estaciones de ciertas líneas que aún permanecían operativas, o bien buena parte de esas estaciones eliminadas estaban vinculadas a líneas no clausuradas, pero que no contaban con la prestación de servicios regulares programados (Cuadro 11).

**Cuadro 11. Evolución de la cantidad de estaciones, 1974-1983 (en valores absolutos, índice base 1974=100 y porcentajes)**

Año	Cantidad de estaciones		
	Cantidad	Índice base 1974=100	Variación interanual %
1974	2391	100,00	
1975	2377	99,40	-0,60
1976	2377	99,40	0,00
1977	2023	84,60	-14,90
1978	1903	79,60	-5,90
1979	1861	77,80	-2,20
1980	1813	75,80	-2,60
1981	1867	78,10	3,00
1982	1791	74,90	-4,10
1983	1800	75,30	0,50
<b>Variación % 1983-1974</b>			<b>-24,70</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por Ferrocarriles Argentinos, *Síntesis estadística de los Ferrocarriles en explotación*, varios números.

Por su parte, el redimensionamiento efectuado sobre Ferrocarriles Argentinos también se corroboró en lo atinente a la evolución del material rodante. Los datos presentados en el siguiente cuadro son contundentes sobre el proceso de contracción del parque de tracción. La evidencia empírica consignada abarca un período de tiempo más amplio que da cuenta, en lo esencial, de los efectos que tuvieron la dictadura de la autodenominada «Revolución Argentina» (1966-1973) y la dictadura del llamado «Proceso de Reorganización Nacional» (1976-1983) sobre los ferrocarriles.

Las consecuencias, tal como ha señalado Eugenio Gastiazoro (1988, p. 43), de esa política de reestructuración de la firma ferroviaria han sido profundamente regresivas, tanto en términos económicos como sociales. Se puede observar la disminución del parque total de locomotoras y de vagones, aunque la merma no se produjo solo en términos absolutos, sino que los porcentajes del parque rodante que se hallaba en servicio en 1983 eran sustancialmente menores a los niveles registrados en 1963. Ello marca, con nitidez, cierta continuidad en materia de política ferroviaria entre ambos regímenes dictatoriales (Cuadros 12 y 13).

**Cuadro 12. Evolución del parque de locomotoras de Ferrocarriles Argentinos. Años seleccionados: 1963, 1973 y 1983 (en valores absolutos, índice base 1963=100 y porcentajes)**

Cantidad de locomotoras							
Año	Parque (en cantidad)	Índice 1963=100	Variación interanual %	En servicio (en cantidad)	Índice 1963=100	Variación interanual %	% de locomotoras en servicio sobre el total del parque
1963	3922	100,00		3350	100,00		85,40
1973	2498	63,70	-36,00	1432	42,70	-57,30	57,30
1983	1038	26,50	-58,00	774	23,10	-45,90	74,60
<b>Variación % 1983-1963</b>			<b>-73,50</b>	<b>Variación % 1983-1963</b>			<b>-76,90</b>

Fuente: Elaboración propia con base en Gastiazoro (1988, p. 43).



Cuadro 13. Evolución del parque de vagones de Ferrocarriles Argentinos  
Años seleccionados: 1963, 1973 y 1983 (en valores absolutos, índice base 1963=100 y porcentajes)

Año	Vagones						
	Parque (en cantidad)	Índice 1963=100	Variación interanual %	En servicio (en cantidad)	Índice 1963=100	Variación interanual %	% de vagones en servicio sobre el total del parque
1963	84.056	100,00		66.507	100,00		79,10
1973	54.602	65,00	-35,00	40.997	61,60	-38,40	75,10
1983	36.795	43,80	-32,60	26.631	40,00	-35,00	72,40
<b>Variación % 1983-1963</b>			<b>-56,20</b>			<b>-60,00</b>	

Fuente: Elaboración propia con base en Gastiazoro (1988, p. 43).

Esa estrategia de desmantelamiento del parque de Ferrocarriles Argentinos se articuló con la política de *privatización periférica* que, a grandes rasgos, se llevó a cabo mediante la tercerización y/o subcontratación de las tareas de reparaciones de partes (motores de tracción, sobrealimentadores, *boogies*, etc.). Estas eran transferidas a empresas privadas, muchas de las cuales pertenecían a grupos económicos locales o a grandes empresas transnacionales diversificadas y/o integradas verticalmente. Entre las primeras, cabe destacar, por ejemplo, al grupo Astarsa, mientras que, entre las segundas, vale mencionar a la firma Cometarsa, controlada por el conglomerado extranjero Techint (Iramain y Pérez, 2017, p. 7).

Sin embargo, tal como indica Gastiazoro (1988, p. 45), no todas las empresas contratistas que participaban de la *privatización periférica* de Ferrocarriles Argentinos eran firmas reales, sino que se trataba de empresas «intermediarias» adjudicatarias de licitaciones de escasa o nula transparencia. Es decir, las firmas no existían y una vez que «ganaban» la licitación, se constituían como empresas formales; a lo que se añadía que, en varias oportunidades, las mentadas «reparaciones» eran, en el mejor de los casos, muy defectuosas, o ni siquiera se habían concretado, sino que se pintaba la pieza en cuestión y luego esta debía ser reparada efectivamente en los propios talleres de la empresa estatal.

Como una instancia adicional del proceso de reestructuración y racionalización de los ferrocarriles se debe sumar el cierre de los talleres. Si bien, tal como señala Juan Pablo Martínez (2016), ya desde 1970 —en el marco de la misión técnica encomendada a la consultora francesa Sofrerail— se sabía qué talleres perdurarían en el futuro y cuáles serían clausurados, la cuestión del cierre no dejaba de ser problemática. Durante la última dictadura se encaró, en conjunto con el redimensionamiento de la red ferroviaria y el desmantelamiento del parque rodante, el cierre de los talleres de Strobel<sup>10</sup>, Santa Fe<sup>11</sup>, Cruz del Eje<sup>12</sup> y Tafí Viejo<sup>13</sup>. Este último era el caso más paradigmático, dado que había sido un taller de gran envergadura que llegó a ocupar, en sus mejores momentos, a 3000 obreros y empleados (Martínez, 2016, p. 207; Müller, 2018, p. 206).

El cierre de los talleres constituyó un componente esencial de la política de *privatización periférica*. Ello creó las condiciones de posibilidad

---

10 Localidad de la provincia de Entre Ríos, República Argentina.

11 Provincia de Santa Fe, República Argentina.

12 Ciudad de la provincia de Córdoba, República Argentina.

13 Ciudad de la provincia de Tucumán, República Argentina.

para la expansión de áreas de negocios rentables para los contratistas privados. Tal como se ha demostrado en estudios anteriores (Iramain y Pérez, 2017, pp. 6-7), al analizar la evolución de los gastos reales por explotación de Ferrocarriles Argentinos, el rubro destinado a los pagos a contratistas exhibió un aumento del 348 % entre 1974 y 1983, mientras que otras partidas, como los gastos en personal y las erogaciones en materiales y combustibles y lubricantes, experimentaron un descenso muy significativo durante el mismo período.

## La política ferroviaria tras el retorno de la democracia en la Argentina (1983-1989)

Pese al restablecimiento del orden constitucional logrado a fines de 1983, la economía argentina continuaría transitando un sendero de estancamiento, en gran parte, derivado de los profundos cambios estructurales implementados durante la última dictadura, en un contexto regional signado por lo que los especialistas han denominado como la «década pérdida» para América Latina, tras la cesación de pagos de la deuda externa mexicana en agosto de 1982 (Ferrer y Rougier, 2008, p. 374).

El período 1983-1989 estuvo caracterizado, entre otras cuestiones, por la conjunción de un marco internacional muy desfavorable para la Argentina y una situación interna extremadamente delicada como producto derivado del gravoso legado de la última dictadura, que se tradujo, en el plano económico, en una profunda recesión, un régimen de alta inflación y una persistente inestabilidad en la mayoría de las variables macroeconómicas. En especial, sobresale el peso de la deuda externa que se hizo sentir no solo en la capacidad del país de afrontar los pagos internacionales, sino también en las finanzas públicas, dado el proceso de estatización de los pasivos externos que se propició sobre el final de la dictadura mediante toda una serie de medidas e instrumentos diseñados y aplicados por las autoridades del BCRA a lo largo de varios años (Basualdo, 2010, pp. 174-182).

Los ferrocarriles en la Argentina no estarían exentos de ese derrotero marcado por la crisis recurrente y el deterioro persistente. En efecto, a lo largo de la gestión radical<sup>14</sup>, se observa un continuo deterioro de la mayor parte de los indicadores de desempeño de la empresa Ferrocarriles Argentinos.

Uno de los primeros elementos que cabe destacar es que, a nivel organizacional, no se produjeron grandes cambios en la configuración de la firma Ferrocarriles Argentinos. Tal vez, la nota más distintiva del período que se inicia con el Gobierno del presidente Raúl Alfonsín sea, como señala Müller (2018), el desmantelamiento de la gerencia metropolitana, que había sido creada durante la última dictadura, y el regreso de las prestaciones que incumbían a cada gerencia de las líneas del servicio de pasajeros metropolitanos. Asimismo, tal como lo indica Martínez (2016), de manera paulatina, sobre todo a partir de 1985, la conducción de la política ferroviaria pasaría a manos de la propia empresa en detrimento de la Secretaría de Transporte.

De manera exógena a Ferrocarriles Argentinos, y en el marco de la aplicación del llamado «Plan Austral»<sup>15</sup> —el cual apuntaba, entre otras cosas, a corregir la delicada situación fiscal mediante una reforma del sector público—, en noviembre de 1986, se creó el Directorio de Empresas Públicas (DEP), una suerte de *holding* y entidad rectora de las principales firmas estatales que, a su vez, procuraba recrear las misiones

---

14 Se refiere al partido político denominado Unión Cívica Radical, que ganó las elecciones de octubre de 1983 con Raúl Alfonsín como candidato a presidente de la República. Este asumió la presidencia el 10 de diciembre de 1983.

15 Cabe subrayar que el Plan Austral, lanzado el 14 de junio de 1985, se proponía realizar un «ajuste positivo», que combinaba medidas de corte «ortodoxo» con otras de tinte «heterodoxo», a fin de erradicar la inflación inercial, estabilizar la situación macroeconómica y, en la medida de lo posible, mejorar la posición del sector externo y lograr cierto crecimiento económico (Ferrer y Rougier, 2008, p. 402; Gerchunoff y Llach, 2007, pp. 398-399; Todesca, 2006, p. 277).

y funciones que en su momento detentó la SIGEP y, en particular, la Corporación de Empresas Nacionales (CEN) durante el tercer gobierno peronista. En ese contexto de creación del DEP, se empezarían a pergeñar ciertos planes para revertir el grave deterioro de los ferrocarriles a partir de una creciente racionalización de sus actividades.

Empero, y como destaca Martínez (2016), en torno al DEP, comenzó a gravitar un nuevo centro de poder en materia ferroviaria que prontamente entraría en controversia y tensiones con la conducción empresaria de la compañía Ferrocarriles Argentinos. Esto es plausible de ser interpretado no solo como una mera falta de coordinación administrativa y de superposición burocrática, sino también como un conflicto político acerca de las competencias y las respectivas áreas de incumbencia de cada repartición pública.

Uno de los propósitos centrales de ese *holding* estaba relacionado con la puesta en marcha de un programa de reorganización y racionalización de las empresas públicas, que procuraba alcanzar un criterio de eficiencia típico del sector privado. Asimismo, se planteaba la posibilidad de encarar la privatización total o parcial de las firmas estatales (Rapoport, 2020, p. 748).

En ese marco, entre 1986 y 1987, se propició desde el DEP el diseño del llamado «Plan Madanes», que apuntaba, entre otras cuestiones, a la incorporación de capitales privados en la operatoria ferroviaria y a una nueva reducción del plantel laboral de Ferrocarriles Argentinos hasta alcanzar una cifra de 65.000 agentes (Martínez, 2016, p. 214; Müller, 2018, p. 227).

Al mismo tiempo, se había pergeñado el proyecto Ferrocargo-Ferrotur-Metropol, el cual estaba orientado a establecer distintas unidades de negocios para transporte de cargas, pasajeros interurbanos y pasajeros metropolitanos. Dicho proyecto, tal como señalan Martínez (2016) y Müller (2018), también había sido impulsado por el DEP y pretendía llevar a cabo la separación de la infraestructura física respecto de la movilidad. La gestión de la infraestructura estaba pensada para que quedase bajo la órbita de Ferrocarriles Argentinos, mientras que la operatoria y explotación de la movilidad quedaría en manos de entidades mixtas, con mayoría de participación de capitales privados y una presencia minoritaria del personal ferroviario.

Si bien la puesta en marcha del proyecto Ferrocargo-Ferrotur-Metropol y del Plan Madanes se vio frustrada, entre otras cosas, por la resistencia de los sindicatos hacia la política de mayor racionalización de la dotación de agentes ferroviarios que implicaba dicho plan<sup>16</sup>, por ciertas inconsistencias técnicas de las propuestas de reforma y por la derrota del oficialismo en las elecciones legislativas de septiembre de 1987 (Martínez, 2016, p. 215; Müller, 2018, pp. 227-228), no obstante, del análisis de las cifras de la evolución del plantel laboral de Ferrocarriles Argentinos, es dable destacar que, pese a un incremento inicial derivado de la reincorporación de parte del personal cesanteado por razones políticas durante la última dictadura, durante la gestión gubernamental del presidente Raúl Alfonsín, también se verificó una disminución en el personal ferroviario.

---

16 En esa línea argumentativa, cabe recordar que el Gobierno de Alfonsín mantuvo relaciones conflictivas con el sindicalismo a lo largo de todo su mandato, en el cual se registraron una serie de paros generales (Ferrer y Rougier, 2008, p. 400).

En efecto, durante el período 1983-1989, la reducción en la cantidad de agentes fue del 9 % entre puntas. Empero, si la comparación se efectúa con respecto al nivel máximo de personal empleado registrado en el año 1984, la caída es mucho más pronunciada, dado que, entre 1984 y 1989, el descenso es del 13 %. Es decir, se pasa de un plantel laboral total de 107.837 agentes a una dotación de 93.415 trabajadores, lo que evidencia una cierta continuidad, al menos en materia de política laboral en el ámbito ferroviario, entre la dictadura cívico-militar y la gestión alfonsinista (Cuadro 14).

**Cuadro 14. Evolución de la dotación de personal de Ferrocarriles Argentinos, 1983-1989 (en valores absolutos, índice base 1974=100 y porcentajes)**

Ferrocarriles Argentinos			
Año	Cantidad de agentes	Índice base 1983=100	Variación interanual %
1983	103.102	100,00	
1984	107.837	104,60	4,60
1985	102.941	99,80	-4,50
1986	99.897	96,90	-3,00
1987	97.218	94,30	-2,70
1988	98.134	95,20	0,90
1989	93.415	90,60	-4,80
<b>Variación % 1989-1983</b>			<b>-9,40</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por la SIGEP (1984, pp. 18-19), Ferrocarriles Argentinos (1985, p. 5) y Ferrocarriles Argentinos (1990, p. 4).

A su vez, el recorte de personal fue más significativo dentro de la categoría ocupacional que englobaba al personal obrero, mientras que, en



paralelo, se produjo un aumento del personal burocrático «jerarquizado» que, según Gastiazoro (1988, p. 45), se trataba, en su gran mayoría, de puestos políticos con altos sueldos.

Efectivamente, de la evidencia empírica disponible se desprende que, para el período 1983-1989, una de las categorías ocupacionales que más aumenta, en un contexto de retracción generalizada del empleo de Ferrocarriles Argentinos, es la del personal directivo. Esta pasa de 10.365 a 11.114 agentes, lo cual representa un incremento del 7,2 % entre 1983 y 1989, cuyo pico máximo se alcanzó en 1985, cuando se registraron 11.529 agentes pertenecientes al personal directivo. Asimismo, esta categoría pasó a explicar del 10 % del total de empleados ferroviarios en 1983 a dar cuenta de casi el 12 % de la plantilla laboral en 1989 (ver anexo estadístico).

La contracara de ese mayor peso del personal directivo en el seno de la dotación de Ferrocarriles Argentinos está dada por la significativa disminución tanto del personal técnico como de la cantidad de obreros ocupados. En cuanto al personal técnico, si bien en un primer momento experimentó un importante crecimiento, sobre todo en los años 1984 y 1986, sufrió un severo recorte que, a lo largo de tres años consecutivos de caídas, terminó con una merma de casi el 27 % en 1989 con respecto a 1983 (ver anexo estadístico).

De manera análoga, la categoría que incluye al personal obrero fue la segunda más perjudicada en términos relativos, pero al ser la más numerosa en cantidad de agentes, fue, obviamente, la más afectada en términos absolutos. En 1983 revistaban en el plantel de Ferrocarriles Argentinos un total de 41.634 obreros. En las postrimerías del Gobierno de Alfonsín, la cantidad de operarios se redujo a 34.278, lo que refleja un descenso próximo al 18 %. Empero, la caída se torna más acentuada si se toma 1984 como año

base cuando se contabilizó un total de 43.803 obreros ferroviarios. Así, si se compara 1984 con 1989, la disminución es del orden del 22 % (ver anexo estadístico).

En otras palabras, los estratos ocupacionales más perjudicados por la política laboral del Gobierno de Alfonsín respecto de los ferrocarriles fueron el personal técnico y los obreros especializados. Ello conspiró contra un mejoramiento en la calidad del servicio y un incremento en los niveles de productividad de la mano de obra. En efecto, el deterioro de los ferrocarriles también se puede constatar mediante la evolución de dicho indicador para el lapso 1983-1989, y se puede observar que, pese a ciertas oscilaciones, la tendencia es declinante, con una caída del 12,3 % entre puntas. Todo ello en el marco de un clima de creciente desmoralización del personal, ante las condiciones de trabajo cada vez más adversas, que indujo a varios de los trabajadores aún ocupados a abandonar la empresa (Cuadro 15) (Gastiazoro, 1988, p. 47; Müller, 2018, p. 234).

**Cuadro 15. Ferrocarriles Argentinos. Indicadores de pasajeros/as transportados/as, toneladas transportadas, unidades de tráfico, dotación de personal y productividad, 1983-1989 (en valores absolutos, índice base 1983=100 y porcentajes)**

Año	Millones de pasajeros / Km	Millones de toneladas / Km	Unidades de tráfico (en millones)	Dotación de personal (cantidad de agentes)	Productividad del personal (unidades de tráfico / agentes)*	Productividad del personal (índice base 1983=100)	Productividad del personal (variación interanual %)
1983	10.254	13.364	23.618	103.102	229.074	100,00	
1984	10.525	11.244	21.769	107.837	201.869	88,10	-11,90

1985	10.716	9382	20.098	102.941	195.238	85,20	-3,30
1986	12.459	8761	21.220	99.897	212.419	92,70	8,80
1987	12.475	7952	20.427	97.218	210.115	91,70	-1,10
1988	10.351	8983	19.334	98.134	197.016	86,00	-6,20
1989	10.533	8237	18.770	93.415	200.931	87,70	2,00
<b>Variación % 1989-1983</b>							<b>-12,30</b>

\*Nota: El cálculo de productividad del personal es el resultado del cociente entre el trabajo realizado (medido en unidades de tráfico) y la dotación de personal.

$$\text{Productividad del personal} = \frac{\text{Unidades de tráfico (pasajeros/as-km + toneladas-km)}}{\text{Dotación de personal}}$$

Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por Ferreres (2010, p. 489), Müller (2018, pp. 230-234) y SIGEP (1984, pp. 18-19).

Con respecto a la conservación y mantenimiento del material ferroviario, nuevamente, es dable señalar que se asistió a un proceso de grave deterioro y abandono de toda política racional en esos rubros. Ello se vio agravado por la ya referida disminución del personal técnico y obrero especializado, en conjunción con el cierre y mal aprovechamiento de los talleres.

Tal como lo ejemplifica el Cuadro 16, se produjo una nueva reducción en el parque de locomotoras durante el lapso 1983-1989. La dotación total de locomotoras pasó de 1038 a 990 unidades, con una baja cercana al 5 %, mientras que la cantidad en servicio pasó de 774 a 603 unidades, lo que significa una caída del 22 %. A su vez, la proporción de las locomotoras en servicio sobre el parque total pasó de representar un 74,6 % en 1983, a dar cuenta apenas de un 61 % hacia el final del período analizado. Paradójicamente, esta desatención por el material ferroviario existente se combinó, según Gastiazoro (1988, p. 46), con un «verdadero afán adquisitivo de nuevo material, hecho sin planes, racionalidad ni discriminación».

En muchos casos, ese material «nuevo» fue adquirido en el marco de acuerdos comerciales con los países del por entonces bloque soviético, que luego tuvieron que ser reparados localmente. Esto desincentivaba la producción local e inhibía, en un contexto de desindustrialización de la economía argentina, toda posibilidad de fomento a la industrial nacional y al desarrollo tecnológico autónomo, al mismo tiempo que presionaba con importaciones que agudizaban la delicada situación del sector externo (Gastiazoro, 1988, p. 47; Müller, 2018, p. 227).

**Cuadro 16. Evolución del parque de locomotoras de Ferrocarriles Argentinos, 1983-1989 (en valores absolutos, índice base 1983=100 y porcentajes)**

Locomotoras							
Año	Parque / Dotación (en cantidad)	Índice 1983=100	Variación interanual %	En servicio (en cantidad)	Índice 1983=100	Variación interanual %	% de locomotoras en servicio sobre el total del parque
1983	1038	100,00		774	100,00		74,60
1984	1039	100,10	0,10	732	94,60	-5,43	70,50
1985	1046	100,80	0,67	719	92,90	-1,78	68,70
1986	1011	97,40	-3,35	657	84,90	-8,62	65,00
1987	990	95,40	-2,08	628	81,10	-4,41	63,40
1988	998	96,10	0,81	640	82,70	1,91	64,10
1989	990	95,40	-0,80	603	77,90	-5,78	60,90
<b>Variación % 1989-1983</b>			<b>-4,60</b>			<b>-22,10</b>	

Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por Ferrocarriles Argentinos (1985, pp. 2-4; 1990, p.2).

En lo que atañe a la evolución de la red, no se detectaron modificaciones sustantivas a lo largo del período 1983-1989. No obstante, como señala Müller (2018, p. 229), si bien la red nominalmente en explotación apenas experimentó algunos cambios en su longitud, lo cierto es que parte de ella no contaba con servicios programados de manera regular, que, según la estimación de dicho autor, rondaban los 5000 kilómetros.

Por su parte, se verificaron caídas en la cantidad de pasajeros transportados, debido, en lo esencial, al relajamiento en los controles del pago de pasajes y de las alteraciones que produjo el proceso de electrificación de la línea Roca. Con relación a la pérdida de pasajeros sufrida, se enmarca en una tendencia decreciente de los tráficos desde varias décadas atrás y que, en las postrimerías del decenio de 1980, se vio agravada por las deficientes prestaciones del servicio ferroviario en un contexto de crisis económica generalizada y de disminución de la demanda (Müller, 2018, p. 232; Schvarzer, 1991, pp. 8-9; Schvarzer, 1999, p. 5).

A su vez, tal como lo ilustra el Cuadro 17, la pérdida de carga transportada también es un signo más que elocuente del deterioro de los ferrocarriles que, durante el lapso 1983-1989, sufren una merma de casi el 37 %; el año de menor tonelaje transportado de todo el ciclo de gestión estatal de los ferrocarriles es 1987, con poco más de trece millones de toneladas. En efecto, mientras que, durante la década de 1960, los ferrocarriles transportaban aproximadamente el 21 % del total de cargas del país, a fines de los años ochenta, apenas trasladaban un 10 % de dicha carga (Gastiazoro, 1988, p. 47).

**Cuadro 17. Evolución de red ferroviaria, cantidad de pasajeros/as transportados/as y cantidad de carga transportada por Ferrocarriles Argentinos, 1983-1989 (en valores absolutos, índice base 1983=100 y porcentajes)**

Ferrocarriles									
Año	Longitud de líneas en km	Índice 1983=100	Variación %	Miles de pasajeros transportados	Índice 1983=100	Variación %	Carga productiva miles de toneladas	Índice 1983=100	Variación %
1983	34.061	100,00		290.000	100,00		22.500	100,00	
1984	34.057	100,00	0,00	291.000	100,30	0,30	19.400	86,20	-13,80
1985	34.159	100,30	0,30	300.000	103,40	3,10	17.200	76,40	-11,30
1986	34.140	100,20	-0,10	358.800	123,70	19,60	15.000	66,70	-12,80
1987	34.150	100,30	0,00	352.500	121,60	-1,80	13.600	60,40	-9,30
1988	34.115	100,20	-0,10	296.300	102,20	-15,90	14.900	66,20	9,60
1989	34.059	100,00	-0,20	280.400	96,70	-5,40	14.200	63,10	-4,70
<b>Variación % 1989-1983</b>			<b>0,00</b>			<b>-3,30</b>			<b>-36,90</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por Ferreres (2010, p. 489).

Si se desglosa el análisis del transporte de cargas por grupo de productos, se observa, tal como destaca Müller (2018, pp. 230-232), la relativa pasividad del ferrocarril ante una demanda de cargas que exhibía una tendencia declinante, con la excepción de las cargas de productos minerales. En efecto, al examinar la composición del tráfico ferroviario por tipo de cargas, se constata que en casi todos los rubros de productos se verifica un descenso en la participación del ferrocarril, en especial, en

lo que refiere al transporte de petróleo y derivados, y en la categoría «resto de los productos industriales».

Esto marca que el estancamiento —o incluso, en algunos casos, el franco retroceso— en el transporte de cargas a través del modo ferroviario era uno de los signos inequívocos del deterioro que venía experimentado desde hacía tiempo, aunque desde 1976 hasta 1989, la situación se había agravado de manera palmaria. Ello crearía las condiciones de posibilidad para que, desde ese último año, con la asunción del Gobierno del presidente Carlos Menem, se ponga en práctica un vasto programa de reformas estructurales que abarcaría, entre otras cosas, la privatización y/o concesión de las empresas públicas, incluida Ferrocarriles Argentinos.

## Conclusiones y reflexiones finales

Si bien la decadencia del modo ferroviario venía de larga data<sup>17</sup>, lo cierto es que a partir del golpe de Estado de 1976 se inicia un período que los especialistas han denominado como el «ciclo de las reformas traumáticas» (Martínez, 2016), cuyo primer puntapié es la política de racionalización encarada por la última dictadura. Dicha política, más allá de sus magros resultados en virtud de sus objetivos manifiestos de «modernizar» y tornar «eficiente» al ferrocarril, fue relativamente «exitosa» en términos de sus propósitos implícitos de largo plazo, los que estaban referidos, tal como destaca Gastiazoro (1988), con una serie de argumentos ideológicos, a remarcar las diversas falencias que evidenciaban los ferrocarriles en la Argentina.

Dichos argumentos estaban destinados a que la opinión pública en general y los sectores populares en particular aceptasen, de buen grado y sin ningún tipo de resistencia, la política de desmantelamiento y privatización de los servicios ferroviarios. Para ello, había que hacer hincapié en aquellos aspectos que, más allá de cierto asidero en la realidad, expresaban la supuesta «ineficiencia intrínseca» de los ferrocarriles bajo la gestión estatal.

En estas reflexiones finales, siguiendo en lo esencial el planteo de Gastiazoro (1988, pp. 49-50), se puede aseverar que uno de los principales argumentos esgrimidos en contra de los ferrocarriles hacía foco en su carácter

---

17 Fueron múltiples las causas que concurrieron para desencadenar ese deterioro a lo largo de las décadas. Entre otros factores explicativos, cabe resaltar la irrupción masiva del transporte automotor por carretera y luego la aparición de la aeronavegación comercial, la falta de políticas públicas consistentes en materia de transporte en general y de ferrocarriles en particular, la inestabilidad político-institucional, los inconvenientes con los proveedores privados, los conflictos con los sindicatos, entre otros (Roccatagliata, 2003, p. 260).



estructuralmente deficitario, pero sin ahondar en las verdaderas causas de ese déficit y sin identificar a los agentes privados que se beneficiaban con el deterioro sistemático de Ferrocarriles Argentinos. Con ello se soslayaba por completo que el ferrocarril prestaba un servicio público esencial y que, por ende, no tenía que ser concebido solo bajo el criterio, típico de la empresa privada, de la maximización de la rentabilidad capitalista, dado que muchas de las actividades que desplegaba el ferrocarril estatal en el territorio nacional estaban destinadas a desarrollar y fomentar ciertas zonas que, de otro modo, quedaban desconectadas de los principales centros de concentración económica y demográfica. Asimismo, se omitía señalar que, por ejemplo, una parte no desdeñable del déficit operativo de los ferrocarriles estaba estrechamente vinculada, en especial bajo la última dictadura cívico-militar, a las múltiples transferencias de recursos desde el Estado hacia la llamada «patria contratista» —capital concentrado interno conformado por los grandes grupos económicos locales y algunos conglomerados extranjeros de larga data en el país—, motorizadas a través de distintos mecanismos, como la política de privatización periférica y el endeudamiento externo de las firmas estatales, para sostener el esquema de valorización financiera y la fuga de capitales del sector privado (Castellani e Iramain, 2018, pp. 251-254; Iramain y Pérez, 2017, p. 7).

Otro de los argumentos utilizados para desprestigiar a los ferrocarriles enfatizaba que las tarifas que cobraban eran «precios políticos»; es decir que se hallaban por debajo de los costos del servicio. Efectivamente, existían precios políticos, pero aquí, de nuevo, se soslayaba que la política de tarificación de los ferrocarriles, como la de otros servicios públicos, tenía que ver con la promoción de ciertas regiones relativamente poco pobladas y actividades distantes de los grandes centros de producción y consumo. De allí que, si se hubiera cargado, por ejemplo, a las tarifas de esos servicios de fomento el costo de la infraestructura, los efectos

negativos en materia de equidad distributiva hubiesen sido mayores para esas zonas y actividades más desfavorecidas (Gastiazoro, 1988, p. 51).

Por último, dos de los argumentos más recurrentes y que más hondo calaron en la opinión pública se referían a que en las empresas públicas en general y en los ferrocarriles en particular se registraba un exceso de personal —el cual, además, era sindicado como burocrático e ineficaz—, en el marco de una concepción que postulaba que el Estado era un mal administrador *per se*. Otra vez se escamoteaba que, tal como se demostró en este trabajo, tanto en la gestión de la última dictadura como en la administración alfonsinista se llevó a cabo una fuerte política de racionalización de los planteles laborales ferroviarios, en especial de las categorías vinculadas al personal obrero y técnico especializado.

En todo caso, si «sobraba» personal y si había «exceso» de sueldos, ello no se debía al componente obrero de la firma ferroviaria, sino que estaba ligado con «[...] la burocracia de funcionarios de alta categoría designados con criterio de comité, para favorecer amigos, parientes y pagar deudas políticas» (Gastiazoro, 1988, p. 52).

Asimismo, se eludía que el personal obrero de la empresa Ferrocarriles Argentinos había sido víctima de la represión y la persecución durante la última dictadura, había soportado la caída de sus ingresos reales, había sufrido el empeoramiento de las condiciones de trabajo y, por si fuera poco, había tenido que lidiar con materiales obsoletos y con servicios ineficientes derivados de las decisiones incorrectas que se tomaban desde las altas esferas directivas. Todo esto redundaba en un servicio ferroviario envejecido y en un plantel laboral sumamente desmotivado y desmoralizado (Müller, 2018, p. 234).

En este contexto, a fines de la década de 1980 y comienzos del decenio de 1990, se usarán una y otra vez los argumentos aquí reseñados, con el propósito de justificar y legitimar ante la opinión pública las reformas estructurales de cuño neoliberal implementadas a partir del Gobierno de Menem y, en particular, el programa de privatización de empresas estatales.

## Referencias bibliográficas

- Anales de Legislación Argentina. (1976), Tomo XXXVI-B. Buenos Aires: La Ley.
- Anales de Legislación Argentina. (1977), Tomo XXXVII-C. Buenos Aires: La Ley.
- Arza, C. (2010). «La política previsional argentina: de la estratificación ocupacional a la individualización de los beneficios». En S. Torrado (Dir.). *El costo social del ajuste* (Argentina 1976-2002), Tomo II, pp. 257-299, Edhasa.
- Azpiazu, D. Basualdo, E. y Schorr, M. (2001). *La industria argentina durante los años noventa: profundización y consolidación de los rasgos centrales de la dinámica sectorial post-sustitutiva*. FLACSO Argentina-Área de Economía y Tecnología.
- Basualdo, E. (1987). *Deuda externa y poder económico en la Argentina*. Nueva América.
- Basualdo, E. (2000). *Acerca de la naturaleza de la deuda externa y la definición de una estrategia política*. Página 12 / Universidad Nacional de Quilmes.
- Basualdo, E. (2010). Estudios de historia económica argentina. *Desde mediados del siglo xx a la actualidad*. FLACSO / Siglo XXI.
- Basualdo, V. (2006). *Complicidad patronal-militar en la última dictadura argentina: los casos de Acindar, Astarsa, Dálmine Siderca*. La Federación.
- Basualdo, V. et al. (2016). *Responsabilidad empresarial en delitos de lesa humanidad. Represión a trabajadores durante el terrorismo de Estado*, Tomo I. Editorial Universitaria-Universidad Nacional de Misiones / FLACSO / CELS.
- Belini, C. y Korol, J. C. (2012). *Historia económica de la Argentina en el siglo xx*. Siglo XXI.
- Belini, C. y Rougier, M. (2008). *El Estado empresario en la industria argentina. Conformación y crisis*. Manantial.
- Castellani, A. e Iramain, L. D. (2018). «El deterioro del Estado empresario: transformaciones estructurales y desempeño de las empresas públicas argentinas (1976-1983)». *Revista América Latina en la Historia Económica*, (2), 239-271.
- Di Tella, G. (1985). *Perón-Perón. 1973-1976*. Hyspamérica.
- Ferrer, A. y Rougier, M. (2008). *La economía argentina. Desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica.

- Ferreres, O. (2010). *Dos siglos de economía argentina. Historia argentina en cifras*. Fundación Norte y Sur.
- Ferrocarriles Argentinos. (1985). *Síntesis estadística de los Ferrocarriles en explotación, 1980-1984*. Buenos Aires.
- Ferrocarriles Argentinos. (1990). *Síntesis estadística de los Ferrocarriles en explotación, 1985-1989*. Buenos Aires.
- Fundación de Investigaciones para el Desarrollo [FIDE]. (1984). *Coyuntura y Desarrollo. Anexo Estadístico XVII*. Buenos Aires: FIDE.
- Gastiazoro, E. (1988). *Ferrocarriles. Historia, actualidad y propuestas*. Editorial Ágora.
- Gerchunoff, P. y Llach, L. (2007). *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*. Emecé.
- Iramain, L. D. y Pérez, V. (2017). «Rieles y política económica durante la última dictadura cívico-militar argentina (1976-1983)». *Revista Sociohistórica*, (39), 1-19.
- Martínez, J. P. (2016). «El ciclo de las reformas traumáticas (1977-2006)». En M. J. López, J. E. Waddell y J. P. Martínez, *Historia del ferrocarril en Argentina*, pp. 201-271, Lenguaje Claro.
- Ministerio de Economía de la Nación. (1982). *Memoria del Ministerio de Economía 1976-1981*, Tomos I y II. Recuperado de <http://cdi.mecon.gov.ar/greenstone/collect/memoria2/index/assoc/HASH01d8/1ac68276.dir/doc.pdf> [Fecha de consulta: 12/1/2021].
- Müller, A. (2018). *La cuestión ferroviaria en la Argentina*. Biblos.
- Pucciarelli, A. (2004). «La patria contratista. El nuevo discurso liberal de la dictadura militar encubre una vieja práctica corporativa». En A. Pucciarelli (Coord.). *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura*, pp. 99-171. Siglo XXI.
- Rapoport, M. (2020). *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*. Crítica.
- Recalde, H. (2013). «Supresión de los derechos de los trabajadores». En H. Verbitsky y J. P. Bohoslavsky (Edit.), *Cuentas pendientes. Los cómplices económicos de la dictadura*, pp. 255-272. Siglo XXI.
- Restivo, N. y Dellatorre, R. (2016). *El Rodrigazo. El lado oscuro del ajuste que cambió la Argentina*. Capital Intelectual.

- Roccatagliata, J. A. (2003). «Los ferrocarriles. Breves consideraciones sobre los sistemas en América Latina. El caso argentino ante la experiencia internacional». En J. A. Roccatagliata (Coord.), *Geografía Económica Argentina*, pp. 252-287. Editorial Docencia / Fundación Hernandarias.
- Rubinzal, D. (2010). *Historia económica argentina (1880-2009). Desde los tiempos de Julio Argentino Roca hasta Cristina Fernández de Kirchner*. Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.
- Schvarzer, J. (1986). *La política económica de Martínez de Hoz*. Hyspamérica.
- Schvarzer, J. (1991). *Del transporte ferroviario al ómnibus. Cambios en las prácticas urbanas en Buenos Aires, Argentina*. CISEA.
- Schvarzer, J. (1999). *Los ferrocarriles de carga en la Argentina. Problemas y desafíos en vísperas del siglo XXI*. Documento de Trabajo (2). Universidad de Buenos Aires-Facultad de Ciencias Económicas-Instituto de Investigaciones Económicas-Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo.
- Sindicatura General de Empresas Públicas [SIGEP]. (1984). *Síntesis estadística anual de las empresas públicas. Año 1983*. Buenos Aires: SIGEP.
- Sindicatura General de Empresas Públicas [SIGEP]. (1985). *Ausentismo en las Empresas Públicas. Período 1975-1984*. Buenos Aires: SIGEP.
- Todesca, J. (2006). *El mito del país rico. Economía y política en la Historia argentina*. Emecé.

## Anexo estadístico

Evolución de la dotación de personal de Ferrocarriles Argentinos según categoría ocupacional. Argentina, 1983-1989 (en valores absolutos, índice base 1983=100 y porcentajes)

Año	Dirección	Índice base 1983=100	Variación interanual %	Participación % del personal de dirección sobre el total	Técnico	Índice base 1983=100	Variación interanual %	Participación % del personal técnico sobre el total
1983	10.365	100,00		10,10	675	100,00		0,70
1984	11.313	109,10	9,10	10,50	743	110,10	10,10	0,70
1985	11.529	111,20	1,90	11,20	742	109,90	-0,10	0,70
1986	11.466	110,60	-0,50	11,50	874	129,50	17,80	0,90
1987	11.294	109,00	-1,50	11,60	787	116,60	-10,00	0,80
1988	11.227	108,30	-0,60	11,40	744	110,20	-5,50	0,80
1989	11.114	107,20	-1,00	11,90	494	73,20	-33,60	0,50
<b>Variación % 1989-1983</b>			<b>7,20</b>				<b>-26,80</b>	

Año	Supervisión	Índice base 1983=100	Variación interanual %	Participación % del personal de supervisión sobre el total	Administrativo	Índice base 1983=100	Variación interanual %	Participación % del personal administrativo sobre el total
1983	8349	100,00		8,10	5370	100,00		5,20
1984	8569	102,60	2,60	7,90	5760	107,30	7,30	5,30
1985	8711	104,30	1,70	8,50	5665	105,50	-1,60	5,50
1986	9020	108,00	3,50	9,00	5299	98,70	-6,50	5,30
1987	8945	107,10	-0,80	9,20	4773	88,90	-9,90	4,90
1988	8845	105,90	-1,10	9,00	4564	85,00	-4,40	4,70
1989	8366	100,20	-5,40	9,00	4580	85,30	0,40	4,90
<b>Variación % 1989-1983</b>			<b>0,20</b>				<b>-15,00</b>	

Año	Conducción	Índice base 1983=100	Variación interanual %	Participación % del personal de conducción sobre el total	Trenes y estaciones	Índice base 1983=100	Variación interanual %	Participación % del personal de trenes y estaciones sobre el total
1983	9575	100,00		9,30	26.070	100,00		25,30
1984	10.128	105,80	5,80	9,40	26.401	101,30	1,30	24,50
1985	9684	101,10	-4,40	9,40	26.723	102,50	1,20	26,00
1986	9501	99,20	-1,90	9,50	25.923	99,40	-3,00	25,90
1987	9052	94,50	-4,70	9,30	25.367	97,30	-2,10	26,10
1988	9052	94,50	0,00	9,20	26.089	100,10	2,80	26,60
1989	8781	91,70	-3,00	9,40	24.614	94,40	-5,70	26,30
<b>Variación % 1989-1983</b>			<b>-8,30</b>				<b>-5,60</b>	



Año	Obrero	Índice base 1983=100	Variación interanual %	Participación % del personal obrero sobre el total	Mayordomía y maestranza	Índice base 1983=100	Variación interanual %	Participación % del personal de mayordomía y maestranza sobre el total	Total de agentes	Índice base 1983=100	Variación interanual %	% Total de agentes
1983	41.634	100,00		40,40	1064	100,00		1,00	103.102	100,00		100,00
1984	43.803	105,20	5,20	40,60	1120	105,30	5,30	1,00	107.837	104,60	4,60	100,00
1985	38.601	92,70	-11,90	37,50	1286	120,90	14,80	1,20	102.941	99,80	-4,50	100,00
1986	36.538	87,80	-5,30	36,60	1276	119,90	-0,80	1,30	99.897	96,90	-3,00	100,00
1987	35.750	85,90	-2,20	36,80	1250	117,50	-2,00	1,30	97.218	94,30	-2,70	100,00
1988	36.329	87,30	1,60	37,00	1284	120,70	2,70	1,30	98.134	95,20	0,90	100,00
1989	34.278	82,30	-5,60	36,70	1188	111,70	-7,50	1,30	93.415	90,60	-4,80	100,00
<b>Variación % 1989-1983</b>			<b>-17,70</b>				<b>11,70</b>				<b>-9,40</b>	

Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por Ferrocarriles Argentinos (1985, pp. 5-6; 1990, pp. 4-5).

## **CUINAP | Argentina, Cuadernos del INAP**

Año 2 - N.º 53 - 2021

### **Instituto Nacional de la Administración Pública**

Av. Roque Sáenz Peña 511, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

C. P.: C1035AAA - Tel.: 4343-9001

Correo electrónico: [cuinap@jefatura.gob.ar](mailto:cuinap@jefatura.gob.ar)

**ISSN 2683-9644**

### **Editor responsable**

Alejandro M. Estévez

### **Idea original**

Carlos Desbouts

### **Edición y corrección**

Patricia Iacovone

### **Arte de tapa**

Roxana Pierri

Federico Cannone

### **Diseño y diagramación**

Roxana Pierri

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial del INAP.

INAP no asume responsabilidad por la continuidad o exactitud de los URL de páginas web externas o de terceros referidas en esta publicación y no garantiza que el contenido de esas páginas web sea, o continúe siendo, exacta o apropiada.

Los Cuadernos del INAP y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial.

El contenido de los Cuadernos del INAP no puede utilizarse con fines comerciales.

Esta publicación se encuentra disponible en forma libre y gratuita en: [publicaciones.inap.gob.ar](http://publicaciones.inap.gob.ar)

Enero 2021



Secretaría de  
Gestión y Empleo Público



Jefatura de  
Gabinete de Ministros  
**Argentina**