

Estudios sobre la Historia de los  
Ferrocarriles Argentinos (1857-1940)



JORGE SCHVARZER  
ANDRES REGALSKY  
TERESITA GÓMEZ  
*(compiladores)*

Estudios sobre la Historia de los  
Ferrocarriles Argentinos  
(1857-1940)



Schvarzer, Jorge  
Estudios sobre la historia de ferrocarriles argentinos 1857-1940 / Jorge Schvarzer;  
Andrés Regalsky; Teresita Gómez. - 1a ed. - Buenos Aires: Universidad de Buenos  
Aires, 2007.

261 p.; 14x21 cm.

ISBN 978-950-29-1028-4

1. Ferrocarriles Argentinos-Historia. I. Regalsky, Andrés II. Gómez, Teresita III.

Título

CDD 385.098 2

Este trabajo colectivo es resultado de las Jornadas «**Ferrocarriles, Estado y Empresarios en Argentina, siglos XIX y XX**», realizadas en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, el 15 de septiembre de 2003

Diseño de tapa: Sebastián Demiryi  
Impreso en Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad de Buenos Aires  
Av. Córdoba 2122. Ciudad Autónoma de Buenos Aires  
Argentina

Hecho el depósito que marca la Ley 11.123  
Impreso en la Republica Argentina  
Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin permiso  
escrito de los autores

# ÍNDICE

- 7 **Presentación**
- 11 **Ferrocarriles, expansión agraria y distribución de la tierra. Los debates de 1860.** *Teresita Gómez / Jorge Schvarzer. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires.*
- 49 **Conflictos y perspectivas en torno a la venta del ferrocarril de la provincia de Buenos Aires, 1889.** *Viviana Barry. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires.*
- 91 **Antecedentes ideológicos de la Ley Mitre.** *Mario Justo López. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.*
- 123 **Los orígenes de la Ley Mitre. Algunos apuntes críticos.** *Andrés Regalsky. Universidad de Tres de Febrero. Conicet.*

- 153 Mercados de Capitales, Desarrollo Ferroviario y Endeudamiento Público. La financiación de los Ferrocarriles del Estado, 1916-1928.** *Elena Salerno/ Andrés Regalsky. Universidad de Luján/ Conicet. Universidad de Tres de Febrero.*
- 189 Los ferrocarriles británicos en la segunda mitad de la década de 1930 y la explotación de sus líneas.** *Jorge Waddell. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.*
- 223 'Anglo-criollo' rather than British: early investments in Argentinian railways and utilities.** *Colin M. Lewis. London School of Economic & Political Science.*

## PRESENTACIÓN

Los trabajos que se presentan en este libro nacieron de una sesión especial que organizamos en el 51° Congreso Internacional de Americanistas que tuvo lugar en Santiago de Chile, entre el 14 y el 18 de julio de 2003. El intenso debate que se generó en torno de ellos, llevó a organizar una nueva reunión en Buenos Aires, en la Facultad de Ciencias Económicas, donde los trabajos, ya corregidos, volvieron a discutirse y quedaron como un conjunto de estudios sobre distintos aspectos de la historia de los ferrocarriles argentinos que no llegaron a una difusión mayor hasta este momento de publicación.

El hecho de que este año, 2007, corresponde al 150° aniversario del viaje inaugural del primer tren en el país es un aliciente adicional para emprender esta publicación. En efecto, a fines de agosto de 1857, el primer servicio local de un tren, arrastrado por *La Porteña*, marcó el inicio de la revolución en el ámbito del transporte que organizaría la vida económica nacional en la centuria que le siguió. Desde entonces, y al menos hasta 1957, los ferrocarriles constituyeron la

espina dorsal de la Nación y fueron objeto tanto de críticas como de elogios por parte de distintos grupos en el país.

Este libro no resuelve esos temas pero si presenta una serie de aspectos de dicha historia desde el enfoque del historiador y con el deseo de contribuir a una mejor comprensión de ese fenómeno. Los trabajos presentados cubren los distintos aspectos de esa historia casi desde la fundación del primer ferrocarril hasta el momento previo a la nacionalización de las empresas británicas en 1947, de modo que el libro aparece como un vasto conjunto de argumentos e ideas para pensar dicho fenómeno que está hoy en plena revalorización.

El primer artículo del texto, que está presentado con un criterio cronológico, trata sobre «*Ferrocarriles, expansión agraria y distribución de la tierra. Los debates de 1860*» porque analiza el debate en torno al posible reparto de tierra a lo largo de las vías previstas para consolidar el servicio ferroviario y, al mismo tiempo, contribuir a la división de las parcelas con vistas a la actividad agrícola. Los debates, y sus resultados, exhiben el clima de la época y marcan la temprana tendencia a combinar la inversión de capital extranjero (inglés) en la infraestructura con la gran propiedad de la tierra.

El segundo, «*Conflictos y perspectivas en torno a la venta del ferrocarril de la provincia de Buenos Aires, 1889*», analiza la evolución del primer ferrocarril de propiedad pública en la década de 1880 y el debate en torno a su defensa como ente promotor del desarrollo provincial o su privatización en homenaje a la supuesta eficiencia de la actividad privada. El péndulo se volcó hacia esta última solución debido no sólo a ciertos cambios políticos en la provincia y en el país sino también al peso de la deuda externa que habían acumulado la empresa y la provincia en aras de los ambiciosos proyectos de construcción de una nueva capital (La Plata) y la infraestructura correspondiente que debía acompañarla. Los resultados per-

*miten verificar, asimismo, el peso de los intereses ferroviarios existentes que terminaron repartiéndose los ramales de esa empresa en función de sus intereses zonales.*

Los dos trabajos siguientes, «Antecedentes ideológicos de la Ley Mitre» y «Los orígenes de la Ley Mitre. Algunos apuntes críticos» estudian los antecedentes del mismo fenómeno, la ley Mitre de 1907, desde dos enfoques distintos que se pueden considerar complementarios. El primero pone énfasis en los aspectos políticos y las diferencias de perspectivas de los grupos sociales en torno al gobierno, mientras que el segundo destaca los intereses de las empresas ferroviarias y la necesidad de encontrar algunos puntos de acuerdo que se acercaron, finalmente, más a lo pedido por estas que a los deseos de ciertos grupos políticos.

El estudio sobre «Mercados de Capitales, Desarrollo Ferroviario y Endeudamiento Público. La financiación de los Ferrocarriles del Estado, 1916-1928», analiza con detalle el esfuerzo realizado durante los dos primeros gobiernos radicales en las inversiones para el desarrollo de los Ferrocarriles del Estado, creando nuevos antecedentes para el debate entre quienes opinaban que esa empresa era una burocracia ineficiente más y quienes destacaban el deseo oficial de avanzar en la oferta de infraestructura en las zonas más relegadas del país.

En «*Los ferrocarriles británicos en la segunda mitad de la década de 1930 y la explotación de sus líneas*» se analizan las respuestas estratégicas de las empresas de origen británico a las consecuencias de la crisis iniciada en 1930 y cuyos efectos se mantuvieron, con distinta intensidad, hasta el final de la Segunda Guerra; esas estrategias incluyen desde la reducción de costos hasta la provisión de nuevos servicios que fueron definiendo las condiciones de la oferta hasta la nacionalización del sistema en 1947.

Finalmente, en «*‘Anglo-criollo’ rather than British: early investments in Argentinian railways and utilities*» se analiza la evolución de esas empresas y sus promotores con la intención de exhibir el rol jugado por comerciantes y terratenientes locales como socios de las familias británicas que lanzaron algunas de las mayores inversiones en el sector durante el siglo XIX y sus modificaciones posteriores, en función de la concentración empresaria y la naciente competencia de otros servicios. La presentación original está en inglés, idioma que preferimos mantener con el fin de preservar el estilo del autor.

Como se ve, los trabajos cubren un amplio lapso temporal, desde 1860 hasta 1947 y ello contribuye a explicar el interés por presentarlos en este libro para que contribuyan al debate sobre las vías de desarrollo de la Argentina.

# FERROCARRILES, EXPANSION AGRARIA Y DISTRIBUCION DE LA TIERRA. LOS DEBATES DE 1860.

Teresita Gómez / Jorge Schvarzer

## Introducción

En 1860, el F.C. Oeste, primera línea ferroviaria argentina, llegó a Moreno, a 39 kilómetros de la estación central, El Parque, sita en la ciudad de Buenos Aires. El F.C. Oeste podía abandonar su rol *quasi* urbano y comenzar a alimentar el desarrollo de la pampa.

Una vez en esta localidad, el avance físico del ferrocarril se detuvo. El negocio crecía, pero la extensión total de la línea quedó fijada en esos 39 kilómetros ya logrados, durante casi tres años. Recién a fines de 1862 se terminaron de resolver complejos y oscuros problemas referidos a la propiedad de la empresa y el origen de los recursos para la inversión requerida para extender la vía que, combinados con los cambios políticos ocurridos en el ámbito nacional y provincial, permitieron el salto hacia la llanura pampeana.

La Comisión Directiva no quería seguir invirtiendo mientras no se diera solución a ciertos problemas cruciales para ellos. Los que más destacaban en sus pedidos eran la escasez de recursos, que se planteaba con urgencia dado que desde el final de esa etapa constructiva hacía falta comprar más material rodante para satisfacer la demanda observada, y la carga de la deuda que tenían con el Banco de la Provincia, avalada por los propios directivos en persona<sup>1</sup>. La adquisición de material rodante no parecía ser demasiado importante, en términos relativos; esa misma nota estimaba que las necesidades más inmediatas se podían cubrir con 2 millones de pesos, monto que representaba menos del 10% del total ya invertido en la vía. Los avales, en cambio, planteaban un problema más serio. En efecto, el Banco Provincial se había negado a prestar directamente a la empresa, puesto que no consideraba que la Sociedad Anónima creada al efecto fuera un garante real de los créditos; en consecuencia, había exigido el aval personal de los directivos antes de concretar sus entregas de dinero. De allí que estos últimos se mostraban muy preocupados por quitar esa deuda, ya bastante elevada, de sus hombros; compromisos de esa magnitud les generaba un cierto riesgo al tiempo que reducía su capacidad para pedir crédito para otros negocios.

Las propuestas tendientes a solucionar estos problemas fueron múltiples, pero no se llegó a ningún resultado durante el período señalado. En cambio, el principal debate de ese año se centró sobre la posibilidad de impulsar la creación de pequeñas chacras sobre la traza del ferrocarril, con el objeto declarado de asentar población y generar cargas para el futuro servicio, cuando la línea penetrara en la zona agraria. Mientras se resolvían estos temas, la Comisión Directiva siguió operando la empresa que ya exhibía posibilidades interesantes.

## Una línea que operaba como tranvía suburbano

El servicio ferroviario entre el Parque y Moreno continuaba dominado por las demandas de los pasajeros, urbanos y suburbanos. Estos, que sumaron 300.000 en 1860, crecieron hasta 350.000 al año siguiente para saltar a 380.000 en 1862 y a 409.000 en 1863. La carga, en cambio, que se había duplicado entre 1859 y 1860, en respuesta a las posibilidades que ofrecía ese servicio, se mantuvo en torno a las 18.000 toneladas anuales alcanzadas en dicho año hasta 1862. Recién con la nueva extensión de la línea hacia la pampa, en 1864, esa magnitud creció de manera significativa, hasta llegar a las 66.000 toneladas; a partir de entonces, comenzó a tener efecto real en las actividades operativas de la empresa.

La escasa magnitud de la carga implicaba que esta representara apenas el 15% de los ingresos del F.C. Oeste en el período 1858-59, antes de que la línea llegase a Moreno; en los tres años siguientes, su participación saltó a un 25% de ese total, pero mostrando reducido potencial para crecer dado que la escasa longitud del servicio exigía costosos transbordos desde las carretas a los vagones y viceversa. Sólo la extensión física de la vía férrea logró que el F.C. Oeste se transformara en una auténtica empresa de carga, puesto que a partir de entonces los ingresos derivados de dicho transporte comenzaron a tener una presencia significativa: más del 50% del total de fletes hacia 1863 y cerca del 60% en 1864. Estos resultados no actuaban sólo en el aspecto económico. Ellos implicaban, además, la aplicación de nuevos procesos organizativos. En primer lugar, resulta obvio que atender esos servicios requería programar trenes especiales de carga (aunque no se pudo detectar información clara sobre cómo se resolvió este tema durante los primeros años), o que se enganchara

un número apreciable de vagones en los servicios comunes de pasajeros. Además, resultaba necesario que se ofrecieran depósitos para la carga en cantidad y dimensiones acorde con la magnitud transportada, aunque resultaba claro que ese recurso había sido postergado en la primera etapa de inversión.

La estructura de la demanda hasta fines de 1862 explica que el F.C. Oeste operase básicamente atendiendo los servicios de pasajeros, que exigían un gran esfuerzo administrativo (incluyendo la venta y el control de pasajes) y abundante cantidad de coches para llevarlos; en cambio, se asignaba poca importancia a las demandas de cargas, cuyos vagones terminaban acoplados a los trenes regulares. En consecuencia, el movimiento de mercancías se veía afectado tanto por la falta de demanda (originada en parte en la poca extensión de la vía) como por la relativamente escasa oferta de vagones de carga, y los tiempos requeridos para moverla; estos dos aspectos negativos del servicio eran permanente motivo de quejas por parte de los interesados, como se registra en los periódicos de la época.

Los pasajeros se desplazaban a los distintos puntos de la línea, aunque todo indica que la extensión del recorrido impulsaba a los viajes más largos. Un detallado «Informe de la explotación» referido a las operaciones del mes de enero de 1859 (mucho antes de que la línea llegara a Moreno) permite conocer mejor la estructura de la demanda<sup>2</sup>. En ese mes salieron 13.268 pasajeros de el Parque, lo que representa un promedio superior a 400 por día, aunque, sin duda, esos datos disimulan la concentración de la demanda durante los fines de semana. La sexta parte de esos pasajeros viajaron en segunda clase, de modo que la mayoría absoluta optaba por los servicios de primera. No todos recorrían toda la línea. Es significativo que ese total mensual se haya distribuido entre casi mil pasajeros que sólo viajaron

del Parque al Once, mientras que otro grupo de más de 700 personas tenían a Caballito como destino final. Es cierto que había 3.500 que viajaron hasta Flores y 5.000 pasajeros que llegaron hasta San Martín (Haedo), aparte de otros destinos menores, pero esa composición de la demanda sugiere que durante esos años el ferrocarril era utilizado básicamente como un tranvía urbano y suburbano.

El impacto del F.C. Oeste se reflejaba en el fuerte impulso al aumento de la población a todo lo largo de la línea. Los comentarios al respecto se ven reforzados por los continuos loteos que generaban nuevos pueblos desde la nada. En octubre de 1860, apenas cuatro meses después de inaugurada la extensión a Moreno, se destacaban, por ejemplo, nuevos loteos destinados a fundar un pueblo en terrenos cercanos a la capilla de Merlo. Se trataba de «dos hileras de manzanas que conducen a la estación de ferrocarril» y que estaban divididas en 176 lotes de distinta dimensión pero del orden de 15 varas de frente y 70 a 80 de fondo<sup>3</sup>.

El caso de Moreno era muy especial porque, al convertirse en la cabecera terminal de la línea, daba origen a un gran movimiento adicional, semejante al registrado en Flores a partir de 1857. Moreno se transformó muy pronto en cabecera de los servicios de diligencias que salían de allí para llegar a todos los rincones de la provincia. La ubicación de la estación a distancia prudencial del curso del río Las Conchas, para evitar que fuera afectada por los desbordes de ese cauce, permitía entonces partir hacia el interior desde una zona elevada, más allá del «lago de barro» que rodeaba a la ciudad de Buenos Aires.

El beneficio anual de la empresa, medido como diferencia entre ingresos y gastos declarados (sin computar problemas de información y definición, ya mencionados) fue trepando en esos años desde

un millón de pesos (1860) hasta 1,9 millones (1862). Esas cifras señalan que la rentabilidad de este servicio hacia 1862 se acercaba a 9% anual, una cifra bastante razonable, teniendo en cuenta la escasa extensión de la línea; ese porcentaje ya era superior a la tasa de interés que aplicaba por entonces el Banco de la Provincia aunque, por cierto, seguía siendo muy inferior al beneficio que ofrecían muchas otras actividades locales.

Los resultados eran buenos, pero la experiencia de esa explotación no se podía proyectar sin más a la extensión de la línea hacia Mercedes, o Chivilcoy, los dos destinos más mencionados en los debates de la época. Moreno ya estaba fuera de la zona urbana pero dentro de su influencia. Más allá se abría la pampa, poco poblada, donde no se podría esperar aumentos de población y, mucho menos, del precio de la tierra, con un ritmo como el que ya se estaba verificando en la franja que abarcaba el primer tramo construido. La sentida necesidad de extender la línea, para ocupar y colonizar la llanura pampeana, se veía frenada por el riesgo de efectuar una inversión de la magnitud requerida y que todavía parecía difícil calificar como rentable en las condiciones de entonces. El debate sobre propiedad del suelo y la distribución y uso de la tierra quedaba, así, inextricablemente ligado a la suerte del ferrocarril.

### **Chivilcoy como meta**

Chivilcoy pertenecía a esa amplia y difusa zona de la campaña, hacia el Oeste, que se había ganado como área ocupada desde la Revolución de Mayo. Recostada sobre el Salado, que marcaba un límite natural, y rodeada por varios afluentes menores, la región ofrecía

cualidades que explican que se fuera poblando con ritmo creciente en esos años; allí, junto a la cría de ovejas, que se extendía con celeridad, habían surgido actividades agrícolas pioneras en explotaciones de dimensiones medianas y pequeñas. Algunas habían sido ocupadas espontáneamente y otras eran lotes arrendados a los grandes propietarios que los usufructuaban como enfiteutas<sup>4</sup>. En particular la producción de trigo comenzaba a tener presencia, junto a otros cultivos propios de esa zona. Ese proceso estaba forjando, de modo incipiente, una nueva estructura social en el ámbito local, que se caracterizaba por la forja de vínculos humanos más firmes y estrechos que los generados por la tradicional ganadería extensiva y su mínima demanda de mano de obra.

El atractivo de Chivilcoy, como centro agrícola, y la idea de fomentarlo mediante el reparto de tierras, develaba a dirigentes como Sarmiento, que veían en la gran propiedad un freno para el progreso del país. Sarmiento había conocido Chivilcoy durante su marcha con Urquiza, en el Ejército Grande, y se mostraba entusiasmado con las posibilidades que ofrecía la agricultura en esa zona<sup>5</sup>.

Estimulados, quizás, por aquella perspectiva, y apoyados en su número y presencia creciente, los labradores de Chivilcoy se organizaron durante la década de 1850 para solicitar apoyo oficial a sus planteos. En una de sus notas, de fecha 22 de mayo de 1854, por ejemplo, ellos se dirigieron a la Sala de Representantes para solicitar que se les permitiera comprar las tierras que ocupaban o, en el supuesto caso de que existieran problemas legales, a arrendarlas al gobierno. «A todos nos es conocido (escriben) el monopolio que se ha hecho, y aún se hace de las tierras públicas, de las que poseen algunos ciudadanos extensas áreas que no les es posible poblar ... este Partido, que es de gran extensión, tiene 40 leguas en enfiteusis, poseídas por 12

enfiteutas, quienes no solo monopolizan toda clase de negocios mercantiles e industriales, y tienen a los pobladores en su estado de inseguridad fatal perjudicialísimo al progreso material del país, sino que llegan al egoísmo de algunos hasta arrogarse el derecho de no permitir en ellas, sin su anuencia que pocas veces se obtiene, negocios, tahonas, mataderos y ni aún el de poner montes, siempre que no convenga a sus intereses individuales»<sup>6</sup>.

A modo de respuesta a esos pedidos, en 1854 el gobierno provincial decide fundar el pueblo de Chivilcoy. El decreto establece que se disponga para dicho fin un terreno cuadrado de 10 cuadras de lado, con una plaza central de 4 manzanas y 4 plazas adicionales, de una manzana cada una, en cada ángulo externo de ese cuadrado. Alrededor del pueblo se establece una subdivisión adicional en parcelas dimensionadas para quintas (4 manzanas) y chacras (de 10 manzanas). Este reparto de tierra para la agricultura, aunque menor, tendía a estimular esa producción en la zona que, según estimaciones, ya llegaba a 155.000 fanegas de trigo, aportando un valor de mercado que alcanzaba por entonces a 21 millones de pesos<sup>7</sup>. Asimismo, para proteger los intereses de los agricultores, un decreto fechado el 4 de noviembre de 1854 ordenó suspender los pagos que los subarrendatarios debían efectuar por el uso de la tierra a los terratenientes<sup>8</sup>. Estas medidas contribuyeron a que Chivilcoy fuera concretando algunas condiciones preliminares para convertirse en un centro agrícola en medio de aquella campaña dedicada básicamente a la cría de ganado vacuno y ovino.

Apenas un año después de haber sido fundado, el pueblo «formado como por encanto», dice una nota periodística, tiene entre 400 a 500 habitantes y ha quedado rodeado «en todas direcciones por más de 5 leguas de establecimientos de labranza con muchas peonadas».

La misma nota agrega que en el pueblo ya hay 7 carpinterías, «y todas trabajan», además de 5 hornos de ladrillo, una zapatería «con 3 oficiales que no llena las necesidades», una herrería «con 4 oficiales, incluso un armero» y una sastrería. Se estaba ya terminando de construir la Iglesia mientras que la casa para la escuela «se comienza en estos días»<sup>9</sup>.

Una parte de la producción local de trigo comenzaba a enviarse al mercado porteño, pero estas transacciones se veían sumamente afectada por los costos de transporte. El servicio de carretas entre ambas localidades aplicaba un flete que llegaba a 42 pesos la fanega de trigo, monto que resultaba «cinco veces superior» al cobrado por los barcos que traían ese producto desde Santiago de Chile<sup>10</sup>. Ese flete representaba alrededor del 30% del valor del trigo y hacía difícil vender el producto en el mercado interno, más allá de la zona directa de influencia del área de cosecha. El costo de transporte se veía agravado por la lentitud de las carretas; esos pesados vehículos demandaban ocho días para llegar a Buenos Aires, siempre y cuando los caminos estuvieran en buen estado, lo que hacía prácticamente imposible el envío de productos frescos desde las chacras<sup>11</sup>. La solución ferroviaria de transporte masivo, rápido y económico, parecía ofrecer una alternativa ideal para impulsar el desarrollo de toda aquella zona.

Los pobladores de Chivilcoy pedían, por eso, que se protegiera la harina local, ya sea mediante altos derechos de importación o por la prohibición lisa y llana de las importadas, hasta que el ferrocarril llegase al menos a la villa de Mercedes y trajera el abaratamiento del transporte. Estimaban ese plazo en cinco años y no dudaban de que, luego, ellos podrían abastecer a la ciudad en condiciones «normales». El ejemplo de Estados Unidos que había protegido sus lanas con un

arancel del 30% hasta que obtuvieron los beneficios deseados, era, para ellos, el modelo a seguir<sup>12</sup>.

No parece casual que ya en 1854 Pellegrini visualizara a Chivilcoy como uno de los destinos claves para el ferrocarril proyectado. En la pampa, decía, la dispersión de la población y su escaso producto presentaba el «mayor obstáculo» a la instalación del nuevo medio de transporte. La campaña, «privada de minerales, sin ningún foco de población y de industria», ofrece poco para transportar, aseguraba. Mirando hacia la pampa preveía que, en el futuro, «nuestro Copiapó» (el centro minero chileno que originó el primer enlace férreo para llevar su voluminoso producto hasta la costa), debería ser «alguna comarca opulenta que poner en contacto con el mar»; ese lugar, agrega, podría ser «Chivilcoy, cuando una paz prolongada haya decuplicado su población». Como dicha posibilidad no era inmediata, dice en tono de carta abierta a los promotores originales del F.C. Oeste, «al lado de esa fértil mina de productos agrícolas, no debéis descuidar otra que está en vuestro poder establecer desde ahora. Ella consiste en colonizar los lados del ferrocarril, dividiéndolos en lotes de una cuadra de frente al camino y tres o cuatro de fondo»<sup>13</sup>.

Este primer análisis señala claramente las preocupaciones que planteaba la extensión del ferrocarril hacia la llanura pampeana. No se visualizaban los potenciales problemas técnicos, pero sí los de orden económico. La base para que una empresa como esa fuera rentable era la presencia conjunta de población y producción. El ferrocarril debería llevar carga en una u otra dirección: o bien hacia la ciudad y el puerto, para lo que todavía no había producción suficiente en la zona ocupada, o bien desde ésta última hacia el interior, para lo que tampoco se observaba ni la población ni la densidad adecuada. El proyecto ferroviario, que involucraba diversas consideraciones técni-

cas, sociales y políticas, exigía atender una demanda de carga, a semejanza del ejemplo mencionado de Copiapó, que justificara su instalación.

Pellegrini no se limitó a pensar solamente en el lugar de destino, optando por aquel punto que se esbozaba prometedor en el Oeste, sino que avanzó sobre la ventaja de colonizar la franja que atravesaría el ferrocarril. La ausencia de una fuente apreciable de cargas en el destino imaginado lo llevaba a postular la creación, a lo largo de aquella misma ruta, de quintas y chacras que ofrecieran una fuente adicional de esa demanda deseada de transporte. En ese proyecto, la zona de influencia del trazado sería tan importante como el punto de llegada para el éxito de la obra.

Es cierto, aclaraba inmediatamente, que la tarea de «expropiar y comprar valiosos terrenos» causaría «resistencias poderosas», que podían hacer fracasar el proyecto. Si ese fuera el caso, continuaba sin rendirse, se podía llegar a instalar, con el mismo objetivo, colonias agrícolas en las áreas todavía no ocupadas de la campaña. Su propuesta no avanzó de ese aspecto y la idea inicial de fraccionar la tierra a lo largo de la línea quedó latente durante varios años; la misma idea fue retomada hacia 1860 como una alternativa eficiente para impulsar las obras del ferrocarril, una vez que este llegara a Moreno y se hubiera verificado su posibilidad fáctica.

Paralelamente, los vecinos de Chivilcoy mantuvieron continuamente su presión sobre las autoridades para que el ferrocarril llegara hasta allí. En agosto de 1855, afirmaban que estaban dispuestos a suscribir acciones, aportando capital con tal de que la línea se extendiera hasta dicha localidad; en octubre de ese mismo año ratificaban esa misma propuesta, mientras se preparaba la primera etapa de la obra. Sus demandas eran oídas, aunque no todos creían en sus ofertas, pero las

magnitudes de la inversión requerida y la propia dimensión técnica del proyecto frenaban la decisión final<sup>14</sup>.

En 1857, la llegada del F.C. Oeste a Flores volvió a dar impulso al tema de continuar con la línea hacia el Oeste. El impulso a la población agrícola en esa zona actuaba de modo paralelo a dichas preocupaciones. En octubre de ese año, la Legislatura votó una ley que autorizaba a vender 100 leguas cuadradas de tierras públicas en el partido de Chivilcoy (además de otras 100 leguas en toda la provincia ya votadas en agosto) que se debían subdividir en lotes de distinta dimensión; la ley establecía que estos podían llegar hasta un mínimo de «20 cuadras por 10» (equivalentes a cerca de 250 hectáreas)<sup>15</sup>. Esta ley, que llevaba la firma de Sarmiento y Mitre, establecía una serie de condiciones detalladas para asegurar que se cumplieran sus objetivos: ofrecía una prioridad en la compra para los ocupantes instalados previamente en la tierra, prohibía que alguien tomara «más de un lote» (para evitar la concentración de la propiedad), reservaba espacios «para beneficio de la municipalidad» y exigía la delimitación formal y precisa de todos los terrenos con vistas a su escritura pública. Para lograr éste último objetivo, otorgaba, con cierta picardía, el 1% de su valor al Juez de Paz encargado de formalizar la tarea como una manera de interesarlo económicamente en que ella se llevara a cabo. La ley determinaba, por último, que el valor de los lotes sería pagado en el plazo de un año (ofreciendo así una financiación a los beneficiarios)<sup>16</sup>.

Esta ley es la primera de la provincia que plantea la subdivisión de la tierra para destinarla a fines agrícolas. Se trata, decía un artículo con fuerte tono elogioso, de aplicar «principios nuevos, que influirán poderosamente en el porvenir del país... la propiedad territorial empieza a tener por objetivo el interés de la agricultura y apropiación de la

tierra al trabajo, consultando el establecimiento de las familias, y no las necesidades de la cría del ganado... se distribuye el suelo de manera que el trabajo pueda llegar a la fortuna sin que el capital monopolice el suelo»<sup>17</sup>.

Los vecinos de Chivilcoy escribieron a Mitre agradeciendo ese beneficio «trascendental» que ofrece la ley y no perdieron la oportunidad de pedir al mismo tiempo otro beneficio sustancial para sus actividades. Se trataba, decían, de que no se los llamara a servir en la guardia militar, porque la dedicación de los vecinos a la agricultura se veía muy comprometida por esas exigencias que les impedía llevar adelante sus tareas en las fechas correspondientes. Esas levas, agregaban con claridad, no afectaban a los partidos ganaderos, donde «el procreo y engorde (de los animales) obedece a las leyes naturales, sin participación de sus guardianes»<sup>18</sup>.

Las esperanzas de impulso a la agricultura quedaron frustradas. Con el paso del tiempo surgieron numerosas trabas para la aplicación de la ley. Las mensuras no se definían y las ventas no se realizaban de acuerdo a lo esperado. Finalmente, en marzo de 1863 (precisamente cuando ya se estaban iniciando las ansiadas obras de extensión del ferrocarril), la ley quedó suspendida. Las explicaciones son casi ingenuas pues se refieren a que «hay una gran parte de (productores) que no pueden comprar los lotes que ocupan»<sup>19</sup>. Un par de meses más tarde, la Legislatura decidió permitir «el arrendamiento por un plazo de seis años para aquellos que no hagan opción a compra» y derogó definitivamente la ley. El nuevo texto decía que el espíritu de aquella entraría en «contradicción» con las disposiciones que se planteaban y exigía eliminar aquellas<sup>20</sup>.

De todos modos, las diversas leyes provinciales de este período dieron la posibilidad de cierto reparto de tierras, aunque en dimen-

siones promedio más grandes que lo previsto y con fuerte tendencia a estimular la cría de ovejas en los campos. El interés por la franja ubicada en dirección al Oeste se aprecia en el hecho de que la quinta parte de las escasas escrituras otorgadas fueron registradas en ubicaciones en torno a la localidad de Mercedes, sobre el camino a Chivilcoy. De las 61 escrituras registradas en ese período, sólo 4 operaciones fueron firmadas en 1858; esta cantidad subió a 17 en 1859 y a alrededor de 40 en conjunto durante los 4 años siguientes. Estos datos señalan la morosidad del proceso de adjudicación y reparto de tierras pese a las expectativas iniciales<sup>21</sup>.

### **Las propuestas de dividir la tierra**

El antecedente más claro de división de la tierra era la política aplicada en los Estados Unidos desde su origen, que aparece repetidas veces en los debates de la época. Poco o nada comentado entonces en la Argentina, era que aquel país había comenzado, hacia 1850, una estrategia específica de conceder tierras a los costados de las vías que se proyectaban, como una manera de estimular su construcción. La donación de esas tierras tenía un doble objetivo. Por una parte, operaba como un subsidio a la empresa constructora de la línea, que recuperaría parte del capital avanzado en la obra con la venta posterior de ese recurso, sin costo directo para el Tesoro (que era dueño de la tierra). Por otra parte, garantizaba el fraccionamiento de la tierra en la franja en torno a la nueva línea, proceso que daba lugar al aumento de la población y la producción de la zona que, a su vez, ofrecía una demanda creciente de transporte hacia el ferrocarril que se construía a partir de esa estrategia. Las donaciones oficiales nunca

cubrieron una franja continua sino que ofrecían lotes alternados a cada lado de la vía, de modo que el Estado reservaba una superficie igual y simétrica a la que entregaba, para venderla luego.

Durante la sola década de 1850, el gobierno de los Estados Unidos donó nada menos que 9 millones de hectáreas con ese fin, un área semejante a la ocupada por la provincia de Buenos Aires en esa época. La continuación de esa política, que se mantuvo en la medida en que se la considerada exitosa, llevó a una donación total de 70 millones de hectáreas a las empresas constructoras de ferrocarriles a lo largo del siglo XIX, sin contar otros 12 millones adicionales cedidas a proyectos que en definitiva no se llevaron a cabo<sup>22</sup>.

Conviene señalar que la estrategia de donación de tierra en Estados Unidos sólo se repitió en algunos países despoblados y con grandes extensiones de tierra pública. En Europa, en cambio, donde la tierra estaba dividida y era mayormente de propiedad privada, los ferrocarriles debieron asumir la compra de las superficies que necesitaban ocupar, cuyos costos fueron en muchas ocasiones superiores a los requeridos por la inversión física en equipos e instalaciones. Esa diferencia explica las enormes variaciones en los montos de inversión incurridos por kilómetro de línea en distintas naciones; en efecto, los cambios en las estructuras de costos generales no son comparables por la incidencia de los valores de la tierra, entre otras variables.

El proyecto de repartir tierra tenía un antecedente local en aquel momento, en la decisión del gobierno de la Confederación de impulsar por ese medio el proyecto del ferrocarril de Rosario a Córdoba. Las negociaciones que se llevaban a cabo con dicho fin desde 1854 habían llevado al dictado de una de las primeras leyes públicas, la número 24, del 30 de junio de 1855, que ofrecía una franja continua de hasta una legua a cada costado de la vía para el concesionario.

Al comienzo, se pensó en ceder media legua a cada lado, pero esa dimensión se extendió debido a las demandas de Buschental, que era el promotor original del proyecto y que no consideraba suficiente esa oferta. Aún así, la experiencia sugiere que este promotor no conseguía obtener el capital necesario hasta que en setiembre de 1861 se decidió incorporar, como incentivo adicional, el 7% de garantía oficial sobre un capital estimado, como máximo, en 7,5 millones de pesos fuertes para esa línea; se aclaraba expresamente que esa garantía sólo se abonaría por un plazo no superior a los diez años<sup>23</sup>. Sucesivas tratativas mantuvieron estas condiciones, pese a la resistencia formal de sucesivos gobiernos, hasta que se concretó la línea, ya durante la década de 1860.

La concesión final sumó a 386.000 hectáreas, cuya entrega se realizó a lo largo del período de la construcción, aunque algunos lotes tardaron mucho más para ser transferidos a la empresa. Este fue el único caso masivo de entrega de tierras en el país con el objeto de promover construcciones férreas. Aunque escapa al marco temporal de este trabajo, conviene señalar que el gobierno no disponía de buena parte de la tierra en esa franja, de modo que tuvo que comprarla (para lo que tuvo que obtener recursos mediante la venta de otras tierras marginales); además, enfrentó numerosos problemas con aquellos que estaban asentados en esa franja y se resistían a perder una parte de su propiedad. En consecuencia, los elevados costos económicos y políticos afrontados por el gobierno nacional (y también por los provinciales de Córdoba y de Santa Fe, donde pasaba la línea, que tomaron buena parte de los mismos) no fueron despreciables, a diferencia de lo que estaba ocurriendo en Estados Unidos. Aún así, la distribución posterior de esa franja de tierra en lotes medianos y pequeños, así como la creación de colonias en la zona servi-

da por la vía, posibilitó un desarrollo agrícola y de asentamiento de la población que ofrece un notable ejemplo, prácticamente no repetido en otras regiones del país, sobre las ventajas que podía ofrecer una política como aquella en la Argentina<sup>24</sup>.

Sarmiento era uno de los grandes propulsores de dar tierras a las empresas ferroviarias, siguiendo el ejemplo de Estados Unidos, y hasta proponía, sin dudar, que se aumentaran los beneficios ofrecidos, si era necesario, con tal de que se construyeran líneas en el país. Para él, la mala distribución de la tierra en la Argentina era un «hecho único, del que no hay ejemplo en el mundo», que constituye un gran «obstáculo» para el desarrollo de los ferrocarriles. «Si fuera a decir en Europa que un país de mil leguas está en manos de cuatro mil propietarios, nadie lo creería ... un pueblo donde la tierra está en relación de legua y media por poseedor es una cosa que existe en Buenos Aires únicamente pues nadie comprendería ese fenómeno». Si esas condiciones se mantenían, no podrían extenderse los ferrocarriles que quedaban encerrados en un círculo vicioso, puesto que «no habrá vías de comunicación porque hay estancias y no dejará de haber estancias mientras no haya vías para transportar el producto humano»<sup>25</sup>.

Construir ferrocarriles requiere mucho dinero y no se podría conseguir en estas condiciones, afirmaba. Por eso, no hubo capitalistas para el camino a Flores; «el capital se ha negado a suscribir para ese camino porque tiene las narices más largas que nadie, y ni el patriotismo ni la ciencia han sido bastantes a hacerlo mover». Por eso, adelantaba, estaba por presentar un proyecto para llevar el ferrocarril, que en ese mes estaba por inaugurar su primer tramo a Flores, hasta Chivilcoy. La vía resultaba necesaria para el desarrollo pero sus ventajas no se limitaban a las razones económicas. Sarmiento agregaba

su esperanza de que ese avance cubriera la frontera, «porque es medio de defenderla, mejor que soldados, (porque) facilita el movimiento para acudir con facilidad a esos puntos y de modo que consulte la ventaja de hacer venir capitales europeos que son los únicos que pueden realizar estas empresas».

Un par de días más tarde, Sarmiento se vio obligado a volver sobre este mismo tema. En la Legislatura se discutía la concesión del ferrocarril a Ensenada, cuyos promotores pedían unas varas de tierras a los costados de la vía, y Azcuénaga había calificado de «alarmante» esa entrega, aunque se trataba de 40 manzanas en una franja baja, cercana al río, que ese mismo representante reconocía que nada producían. En la sesión del 8-8-1857, Sarmiento tomó ese tema con vigor. Insistió primero en que, a la inversa de su postura, se le pedían demasiadas «condiciones» a la empresa, de modo que bastaba con «leer el proyecto para comprender que quien quisiera realizarlo, se negaría a hacerlo»; la gran cantidad de «restricciones, trabas y multas» impuestas por el poder político desanimaba, antes que estimular, proyectos como ese, tan necesarios para el país.

En cambio, decía con fervor, Estados Unidos que «tiene tierras, las da a cambio de ferrocarriles; porque estos, han dicho, hacen rico al país, devuelven con usura esa riqueza que puedo haberles dado y que sin ellos sería improductiva». A la inversa de aquella experiencia, insistía, la Legislatura se negaba a donar una mínima porción de tierra a una empresa que era necesaria y deseable para avanzar con el sistema de caminos de fierro. Esa actitud contrastaba con «la ley fundamental de este país (que) es regalar tierras. No hay una sola persona que tenga casa, finca, estancia, lote de tierra de cualquier clase, que no les haya sido regalado a sus padres o ascendientes. Se han regalado siete mil leguas de país, de a una, de a dos leguas». Y ahora, insistía, se

niegan a dar una pequeña porción de tierra a una empresa para que construyera un ferrocarril!<sup>26</sup>.

### **La región agraria del Oeste**

«El Departamento del Oeste, compuesto de San José de Flores, Morón, Merlo, Luján, San Antonio y Fortín de Areco, Mercedes, Bragado, 25 de Mayo y Junín, no cuenta más de 48 a 50 mil habitantes ... (en esa) vasta superficie, sólo 7.500 cuerdas cuadradas aparecen por el censo sometidas a una transitoria e imperfecta cultura, de donde saldrían los cereales que el ferrocarril habría de transportar ... 2.700.000 ovejas pastan en sus campos ... cuya lana computada en toneladas ... daría alimento al camino para 30 días al año ...». Este resumido balance social y productivo regional iniciaba el Mensaje del Poder Ejecutivo a la Honorable Cámara de Senadores, en el que se proponía financiar la extensión del F.C. Oeste y, al mismo tiempo, subdividir la propiedad en la franja de influencia de la línea para realizar este proyecto<sup>27</sup>.

La tierra estaba concentrada en grandes propiedades aunque comenzaban a aparecer explotaciones medianas, ya sea por la oferta de arrendamientos, la subdivisión de algunas grandes parcelas y hasta la ocupación de hecho por parte de los interesados. Una muestra tomada sobre 16 partidos del Norte del Salado computó cerca de 900 propiedades en 1864; de ellas, 122, que tenían un promedio de 10.000 hectáreas cada una, ocupaban 51% de la superficie analizada (2,4 millones de hectáreas en total). Las otras 777 propiedades, con un promedio de 1.500 hectáreas por unidad, ocupando cada una superficies inferiores a 5.000 hectáreas, ocupaban el 49% restante<sup>28</sup>. La

zona de Mercedes, junto a Navarro, San Vicente y Suipacha, mostraba en ese año una mayor proporción de propiedades de menos de 5.000 hectáreas, frente al predominio de estas últimas en otros partidos, como Salto, Monte y Rojas.

La meta de Mercedes resultaba lejana, todavía, y más aún, la de Chivilcoy. Mientras tanto, el trazado del camino ofrecía otras oportunidades para el reparto del suelo. Los planos del registro topográfico de 1864, en la parte que cubre esa zona, permiten detectar unas 35 propiedades situadas en los 120 kilómetros del recorrido necesario para llevar la línea ferroviaria de Moreno a Chivilcoy. Algunas de las estancias que se observan en dicho plano son muy extensas, como la registrada a nombre de la viuda de Domingo Gorostiaga, cuyas 23.000 hectáreas estaban destinadas a ser divididas en dos por el paso de la línea férrea. En el otro extremo de la escala de dimensión se observa una explotación de 940 hectáreas, en Mercedes, propiedad de Tomas Mc Guire, un irlandés dedicado a la cría de ovejas. Debe aclararse que no era necesario ir más allá de Moreno para encontrar la gran propiedad; la estancia de Francisco Alvarez, situada sobre el tramo de vía ya construido, cubría unas 7.500 hectáreas, mientras que Amancio Alcorta poseía otras 6.000, de las cuales había donado una franja para la vía y un pequeño lote para instalar la estación<sup>29</sup>.

En resumen, dentro del fenómeno general de concentración de la tierra, se destaca la presencia de un grupo relativamente pequeño de propietarios, tanto grandes como medianos, que estaban ubicados en la franja por donde debía pasar la vía. Había otros en la zona de influencia del ferrocarril, que dependía de la extensión asignada a ésta última, pero no pasaban de unas docenas. Es decir que no se trataba de un amplio grupo social sino de un número reducido de indivi-

duos cuya presencia real queda disimulada en los debates sobre la distribución de la tierra que originaba el proyecto de ferrocarril.

Los ferrocarriles exigen, como condición de éxito, que haya pasajeros y carga que sostengan su operación, continúa el Mensaje del Poder Ejecutivo luego del balance ya mencionado. Sin embargo, explica, el trayecto de Moreno a Mercedes (primer tramo imaginado de la extensión) «no reúne esas condiciones» porque carece de población y de productos (ofrecidos o demandados) que requiera el uso del ferrocarril. Hay sólo «estancias sin habitantes y sin otros productos que la lana de algunos miles de ovejas». En la campaña sólo hay «dos y un sexto de habitantes en los campos por milla cuadrada. Esta rareza sin ejemplo de la población es producida por la distribución de la tierra en suertes de estancias, medidas en leguas, siendo indiferente y, a veces, oneroso, al poseedor, el número de seres humanos que la habitan». Esas condiciones, concluye aquel texto firmado por Mitre y Sarmiento, hacen temer que haya que esperar un par de generaciones para poder contar con ese nuevo medio de transporte. La alternativa sería que el «erario se encargue de responder por los intereses garantidos, con la certidumbre» de que deberá pagarlos «por muchos años». Ambos extremos son inadmisibles, aclara, para pasar a la propuesta de dividir las tierras del área de influencia de la línea, que debería contribuir a poblar la zona y asegurar la existencia económica del riel.

### **El proyecto de subdivisión de la tierra**

El proyecto de dividir la tierra sobre la franja que recorrería la vía no era nuevo. Como vimos anteriormente, estaba en la imaginación

de Pellegrini en 1854 y fue retomado por una comisión nombrada para resolver los problemas del F.C. Oeste, que estaba formada por D. Vélez Sarsfield y N. de la Riestra. El Informe que presentan ambos agentes en mayo de 1860, luego de varias acotaciones sobre los problemas financieros y legales de la empresa, como se verá más adelante, señala también la ventaja de distribuir tierras para asegurar la realización del próximo tramo de la vía. El texto proponía que se le concediese a la empresa (todavía privada) la facultad de expropiar la tierra para «su beneficio». Esta atribución se aplicaría, a uno y otro lado del camino, en lotes «intermedios», aunque el texto no daba una definición explícita del ancho deseado, pero limitada a «los lugares que no estuvieran ya poblados». El precio a pagar a los propietarios existentes sería el que correspondía al valor de la tierra «previo al establecimiento de la vía» y los lotes serían revendidos luego para chacras. Esta solución permitiría el aumento de la población localizada en el trayecto y una mayor demanda de pasajeros y cargas. Además, decían, expresando una preocupación de la época, podría contribuir a «alejar el ganado» de los costados de la vía, facilitando una mayor seguridad en el movimiento de trenes. Los firmantes concluían que también los propietarios previos de aquellas tierras se beneficiarían «notablemente» con el aumento de valor de los lotes que les quedaban, de modo que todos salían favorecidos<sup>30</sup>.

Una idea presente en ese proyecto, aunque no claramente explicitada, era que se podía financiar, en parte, el ferrocarril, con los beneficios de esas compra - ventas de tierras. Por eso, aclaraban, si el Poder Ejecutivo no veía conveniente llevar adelante dicho proyecto, podría ofrecer los recursos necesarios para proseguir las obras a partir de «alguna otra fuente» que no quedaba identificada. Como se puede apreciar, la división de la tierra, la financiación de las obras ferrovia-

rias y la justificación económica del proyecto seguían estrechamente unidos en estas propuestas.

Muy pocos meses después, en agosto de 1860, el Poder Ejecutivo envió su propio proyecto a la Legislatura para resolver este tema. La propuesta retoma algunas de aquellas ideas pero también modifica algunos criterios relevantes que deben ser analizados en detalle.

El texto recuerda que ese sistema de reparto de la tierra fue el utilizado en Estados Unidos, método que logró penetrar, así, en espacios no habitados «creando a un mismo tiempo la vía, el producto y el propietario productor». Pero, señala, ese sistema fue aplicado gracias al sistema de legislación agraria de aquel país, que no se repite en la provincia de Buenos Aires, donde la tierra se repartió desde un inicio «por leguas, llegando hasta 12 a un mismo individuo». En las condiciones creadas por la historia local, no queda más remedio que la «expropiación por causa de utilidad pública», método que podría remediar «la imprevisión de nuestras leyes coloniales», permitiendo «el progreso general y la seguridad misma del país».

El Gobierno, sigue la propuesta, quiere ofrecer al propietario actual una parte del valor que genera el ferrocarril, dejándole la mitad de la extensión de la franja que propone expropiar. En cambio, no está dispuesto a que aquel «imponga el precio de la tierra», porque «el mayor valor que (esta) adquiriría no es obra suya, ni el resultado de su trabajo, sino de la proximidad de un ferrocarril»; además, de no aplicarse esta medida, «el interés particular retardaría con exigencias inmoderadas, o haría ruinosas la pronta población y cultivo de la tierra, como auxiliar del ferrocarril». Para lograr ese objetivo, el proyecto de ley propone expropiar las suertes de estancia, en lotes alternativos a uno y otro lado del camino. Una suerte de estancia es una extensión de media legua de frente por 1,5 legua de fondo (alrededor de 5.600

hectáreas), de modo que se puede presumir que el proyecto planteaba expropiar una franja de un ancho de al menos una legua, a ambos lados del camino, que podría ser 3 leguas si se interpreta que el frente de las suertes de estancia quedaría sobre la vía.

El proyecto establece que la mitad del terreno a expropiar quedará para el propietario siempre que éste acepte que su valor sea el que «reconoce para el pago de la contribución directa». Con esta sencilla aclaración, el artículo de la ley reducía el costo de la expropiación mientras que asociaba al propietario al negocio futuro de valorización de la tierra.

Por último, el proyecto proponía dividir los terrenos afectados por la expropiación en lotes de 200, 100 y 50 cuadradas, para ser vendidos para quintas y campos de labor. El precio de venta, agregaba, sería el «de costo», de modo que, a diferencia del proyecto de Vélez Sarsfield y de la Riestra, ésta versión trasladaba todo el beneficio de la operación a los nuevos ocupantes de la tierra, convertidos en sujetos privilegiados del proyecto. Esta propuesta tendía a consolidar la operación futura del ferrocarril, pero no resolvía el tema de financiamiento de la inversión requerida, que debería encararse por otros medios.

### **El debate del proyecto**

El proyecto del gobierno llegó al Senado el 20 de agosto de 1860, que lo remitió a la Comisión de Hacienda. El proyecto fue modificado por dicha Comisión, aunque no se han encontrado registros de sus deliberaciones, ni de las negociaciones al respecto con el Poder Ejecutivo, aunque estas parecen haber resultado intensas, como lo sugieren algunos comentarios posteriores. En ese ínterin, y mientras

se acerca el momento en que la Legislatura debía tratar el proyecto, Vélez Sarsfield escribió 6 extensas notas para defender esa propuesta, que se publican diariamente en *El Nacional* del 23 a 30 de octubre (con excepción del 25-10). A los pocos días, Alcorta responde, destacando su enérgica oposición mediante 4 artículos que se publican entre el 8 y el 16 de noviembre en ese mismo periódico. El Senado se reúne, para tratar esa propuesta, los días 29 y 30 de octubre, al mismo tiempo que se publican los últimos artículos de Vélez Sarsfield; finalmente, la Cámara de Representantes se reúne tres jornadas con el mismo objeto (los días 30-11, 3-12 y 17-12-1860). Los artículos mencionados, además de los Diarios de Sesiones, registran un apasionado intercambio de posiciones durante los 3 meses que habría durado el debate, que parece centrado, más de una vez, en ciertos principios antes que en los objetivos propuestos. Los intereses afectados, por más decisivo que estos últimos hayan sido, no aparecen mencionados, aunque algunos de los polemistas son propietarios de tierras en esa zona<sup>31</sup>.

Los primeros artículos de Vélez Sarsfield insisten en la importancia de la pequeña propiedad agrícola como «base de democracia y progreso». Ese es el sistema que puede transformar un lugar árido en fértil, como lo están demostrando, insiste, diversos ejemplos europeos, que detalla con sumo cuidado. Como en Buenos Aires, la tierra no se «subdividirá por sí sola», concluye, se puede y se debe expropiar. Su argumento gira en torno a los intereses sociales que debe satisfacer la propiedad del suelo. «Cuando no hay el designio de cultivar la tierra ... porque el interés privado halla más utilidad en guardar la tierra inculta para enagenarla después de algunos años, no se pueden dar razones para que ella sea privada».

En la zona que va a atender el ferrocarril, continúa el autor, el

paisano no podrá adquirir la propiedad ni dedicarse a la agricultura «sin someterse al capricho del propietario y soportar la exageración en el precio». Pero, si la tierra «queda estéril va a imposibilitar la venta o producción del ferrocarril» que sólo podría funcionar mediante aportes de la comunidad o del propio gobierno. En consecuencia, la expropiación surge como una necesidad y un medio para asegurar los objetivos planteados.

El último artículo de esa serie se publica cuando el Senado está tratando el tema y contiene las propuestas más fuertes y concretas. Ese texto va más allá del debate sobre el ferrocarril, porque propone además declarar nulo el arrendamiento de los terrenos que están dedicados a la agricultura «en los ejidos de los pueblos y otros que se destinen (a ese fin) en adelante», además de declarar «destinados a la agricultura» a los terrenos laterales del F.C. Oeste en un «fondo de 2 leguas»; esa medida deberá extenderse, agrega con previsión, «a cualquier otro ferrocarril que se forme más adelante». Los arrendatarios actuales podrían comprar la tierra a un precio de 18 veces el pago anual que efectúan (suponiendo que éste representa una renta de 5,5% sobre el capital), medida que ofrecería un «remedio heroico» para los problemas sociales de la campaña. Mientras tanto, dice, el gobierno sólo pide expropiar una parte de los terrenos laterales a la vía, para dividirlos y venderlos. Y «aún esto encuentra oposición», agrega indignado; destaca que la Comisión de Hacienda del Senado llega «hasta el ridículo de designar un fondo de 400 metros, cuando no es posible un cultivo regular en una chacra que tenga menos de 100 cuadradas». Y esto, concluye, cuando todos saben que la tierra se va a valorizar mucho y muy rápido y que a los propietarios actuales sólo se les quita una parte de la ganancia que van a lograr en ese proceso gracias a la construcción del ferrocarril que se garantiza con esa me-

didada. A esos propietarios no se les exige un sacrificio, puesto que se trata de la condición necesaria para que sus terrenos, que están distantes «15 ó 20 leguas valgan lo que hoy valen los terrenos de Morón».

Este artículo fogoso responde a las decisiones de la Comisión del Senado que había reducido el ancho de la franja a expropiar propuesta por el Ejecutivo. El proyecto corregido limitaba dicha franja a 400 metros a cada lado de la vía. La diferencia con la primera idea resultó tan grande que la sesión del Senado comenzó discutiendo cuál de los dos proyectos, el del Ejecutivo o el de la Comisión, correspondía debatir. Al final, se aceptó que se tratara este último, aunque implicaba reducir por anticipado la franja que se proponía expropiar<sup>32</sup>.

Alsina, en nombre de la Comisión, explicó en la Sesión del Senado del 29-10, que «no quisieron chocar con las exigencias de intereses» y, por eso, aceptaron cambiar la propuesta por ahora; «después se verá», agrega con tono filosófico. Ese nuevo proyecto eliminaba también las menciones sobre tamaño de los lotes que deberían surgir de la subdivisión prevista para su venta futura; este cambio se puede explicar por el hecho de que el nuevo ancho de franja propuesto no permitiría asentar explotaciones medianas, como las que se habían imaginado originalmente. Alsina defiende, por último, la expropiación que se va a llevar a cabo porque se trataba de un proyecto de «utilidad pública», una de las figuras que será más cuestionada en el debate.

El senador Mármol le contesta que la superficie a repartir se achicó tanto que la propuesta ya «no vale la pena». Insiste en el derecho de expropiar y considera que la versión original de esa ley planteaba el proyecto «más atrevido» destinado a cambiar la actividad agraria que había existido en la provincia. El senador Cazón habla a continua-

ción para sostener la posición contraria. Señala, primero, que el F.C. Oeste ya daba ganancias y considera que podía seguir operando en esas condiciones sin necesidad de expropiar. Por otro lado, insiste, no hay brazos para trabajar la tierra, aunque se pretenda ese fin, ni esta se puede subdividir por ley.

Entonces interviene Sarmiento, en nombre del gobierno, que asistía como ministro al debate decidido a impulsar la solución propuesta<sup>33</sup>. El ilustre expositor insiste en la necesidad de dividir la tierra a lo largo de la vía y considera que esa tarea no puede afectar a los criadores de ovejas, quienes se pueden desplazar a otras zonas de la provincia. Además, reclama que el ancho a expropiar se extienda a 1.500 metros, calculando que en las primeras 16 leguas (distancia hasta Mercedes) podrían hacerse 356 «moradas». Resulta curioso que ya no se hace mención de la idea de expropiar lotes alternados, de modo que la nueva versión del proyecto implica expropiar 24.000 hectáreas a lo largo de ese tramo, magnitud que supone que Sarmiento esperaba distribuir un promedio de 67 hectáreas a cada beneficiario.

En el proyecto de la Comisión había desaparecido también el criterio de expropiar de acuerdo a la tasación. El monto a pagar deberá establecerse, dice el articulado, mediante «libre convención de las partes», o por una comisión de dos personas, una por el gobierno y otra designada por el propietario, que decidirán ese valor por consenso, o por una mediación del Juez de Paz respectivo si no hay acuerdo. Resulta claro que esta nueva versión fortalecía el poder de negociación de los propietarios en todas las etapas previstas, a diferencia de la primera versión oficial.

Luego de un breve debate, el proyecto fue aprobado por la casi totalidad de los miembros de la Cámara: 14 a 1, en general, y por 13

a 2 votos para los artículos referidos a la expropiación, incluyendo la ampliación a 1.500 metros del ancho de esa franja, como había pedido Sarmiento.

Pocos días después comienzan a aparecer los artículos de Alcorta en *El Nacional* en contra del proyecto. Este autor comienza afirmando que no se puede expropiar porque la propiedad es uno de los derechos originales del hombre, junto con la vida y la libertad. La propiedad contiene el derecho de «usar y abusar», agrega, y debe ser protegida para asegurar la libertad. En su primera nota, concluye afirmando que ese valor es tan importante que no se puede vivir sin propiedad, aunque sí se puede vivir sin ferrocarriles<sup>34</sup>.

En la segunda nota protesta contra las intenciones de echar el ganado para poner el arado, que van contra el «orden natural»; por eso opina que se debe «dejar hacer». A la larga, la tierra se va a dividir sola a través de la herencia y de la venta de las propiedades, supone. La protección ofrecida a la agricultura, dice, se aplicó durante años en el país sin que se pudieran satisfacer las necesidades del consumo ni resolver los problemas de la producción. Por lo tanto, deben abandonarse esas prácticas de fomento compulsivo y permitir que actúa el interés particular que es «más sabio y vigilante que el legislador».

Por último, asume que el loteo propuesto tampoco va a resultar útil, porque esa oferta no le interesa a los ricos, mientras que los pobres no lo van a poder pagar. En su última nota vuelve sobre sus primeras opiniones y destaca no sólo que dividir la propiedad «es el comunismo» sino que la especulación es una actividad positiva que conviene fomentar. Los campos llenos de criadores de ovejas deben quedar así porque esa es la respuesta natural de los productores.

En este clima de debate tiene lugar la primera sesión de la Cámara de Diputados para tratar el proyecto, que se realiza el 30 de noviem-

bre de 1860. El miembro informante de la Comisión de Hacienda señala que la propuesta del Senado no se modificó, aunque incluye la cuestión de la expropiación, que plantea cuestiones «delicadas». Una de las razones que sugiere cierto optimismo, menciona, consiste en que el Senado, que está «compuesto por ciudadanos propietarios de grandes áreas de terrenos», lo aprobó; en ese recinto sólo hubo un voto en contra, que habría actuado como «eco lejano de ideas que han hecho su tiempo», destaca. La única manera de impulsar la agricultura, concluyó, es ofrecerle un sistema de transporte que permita a sus productos llegar al mercado. Ello permitiría eliminar el proteccionismo aplicado a esos productos, que está «proscripto por la ciencia económica» y no debe mantenerse.

La voz cantante en contra del proyecto en esta Cámara la tendrá Obligado, que interviene en diversas oportunidades para oponerse a la expropiación, que sería, a su juicio, contraria a la Constitución. Obligado insiste en su apoyo a la ganadería, que es tan conveniente como la agricultura y sugiere que la lana rinde más que el trigo, dado que el precio por arroba de la primera es de 100 pesos frente a 15 pesos para el segundo. Considera, además, que no se puede imponer la agricultura, que sólo resultará de la conveniencia de los propios productores y que llegará cuando «se justifique económicamente». Por otra parte, supone que la producción prevista para el caso de que se aplique el proyecto no dará para más de un mes por año de transporte en el ferrocarril a construir; concluye que ese pequeño monto no justifica afectar el carácter «inviolable» de la propiedad.

Obligado considera que la tierra ya estaba bastante dividida en el trazado propuesto para el ferrocarril y señala que observó los planos existentes, gracias a los cuales detectó 11 propietarios en una legua y 15 en otra; sólo encontró, afirma, dos propietarios grandes entre

Moreno y Mercedes, de modo que la cuestión planteada no tiene justificación real.

El ministro de Hacienda trata de minimizar la cuestión explicando que sólo se plantea expropiar 6 leguas que deben compararse con las 7.000 que son propiedad del Estado; tampoco se van a expropiar de golpe, agrega con espíritu conciliador. En cambio, Sarmiento responde una a una, en cada intervención, las objeciones que se plantean. Si no conviene sembrar trigo, los nuevos propietarios pequeños que se propone tendrán que producir «huevos o leche», dice. Insiste en que la propiedad no se divide sola y recuerda, con énfasis, que se habla contra las expropiaciones en el mismo momento en que están «echando abajo la mitad de París» (haciendo una referencia a las obras de construcción de las grandes avenidas llevada a cabo por el Barón Haussmann desde 1853). La concreción del ferrocarril requiere esta medida que justificará su construcción y llevará el progreso a la campaña.

Todo el esfuerzo de los defensores de la expropiación resulta inútil. La votación final rechaza la propuesta de expropiación por 14 votos a 11. El debate terminó.

## **Conclusiones**

La propuesta de expropiar la tierra para generar población y carga sobre la línea del ferrocarril fue reduciendo sus pretensiones a lo largo del debate, pero sin conseguir su objetivo. Las sucesivas modificaciones en el ancho definido para la franja que se pretendía expropiar, así como en el precio a pagar, exhiben las resistencias de los propietarios a esos proyectos que tendían a cambiar la estructura

social de la campaña a partir de una base tan moderada como el área directa de influencia de la vía.

La defensa de la propiedad, repartida generosamente apenas unas décadas antes, se había convertido en un valor que bloqueaba la posibilidad de cambio. La defensa de la ganadería, basada en sus ventajas económicas y la ausencia de brazos para otras tareas, era otra base de la resistencia al proyecto.

Aún así, resulta notable que éste fue aprobado en el Senado (aunque con varios recortes) y perdió por sólo 3 votos en la Cámara de Diputados. Esa pequeña diferencia terminó con el debate y con la posibilidad de repartir tierra para justificar la construcción de nuevos ferrocarriles. El gobierno provincial no volvió nunca a discutir ese tema, de modo que la experiencia del F.C.A. quedó como la única y solitaria prueba de las posibilidades y ventajas de ese mecanismo.

En los hechos, los ferrocarriles deberían justificarse por sí mismos, lo que implicaba la necesidad de marchar hacia otras dos soluciones posibles. La construcción de líneas financiadas por el Estado, como se ensayó con éxito con el F.C. Oeste durante casi tres décadas (criterio que repitió más tarde el estado nacional), o bien ofreciendo un sistema de garantía estatal para los inversores, como se hizo de manera sistemática desde entonces tanto en la provincia como en la nación. En ambos casos, el Tesoro debía asumir una pesada carga para sostener el desarrollo de los ferrocarriles, ya sea porque aportaba el capital necesario para construir las líneas estatales, o porque pagaba los beneficios pedidos por los inversores privados (que serían casi exclusivamente extranjeros). En cualquiera de estas dos variantes, los recursos oficiales provendrían del crédito externo, generando una dependencia que marcó la evolución argentina. Al mismo tiempo, los terratenientes verían multiplicarse, como por arte de magia,

el valor de sus propiedades a medida que las nuevas líneas avanzaban a través de ellas. El ejemplo de Estados Unidos había quedado descartado. La fuerza del debate había quedado regulado por otras razones: la tierra ya no era pública y poderosos sectores de opinión buscaban soluciones más adecuadas a la visión de sus intereses que su expropiación y su reparto.

## Notas

<sup>1</sup> Estos comentarios surgen en el *Informe* de la Comisión formada por Vélez Sarsfield y de la Riestra de mayo de 1860, reproducido en *Antecedentes Legales* (1885).

<sup>2</sup> Publicado en *La Tribuna*, del 21-2-1859.

<sup>3</sup> Este remate está mencionado en *El Nacional*, del 6-10-1860 que aconseja a sus lectores que compren los lotes si «desean tener un lindo terreno en la campaña» a «precios módicos».

<sup>4</sup> Ver, por ejemplo, M. Birabent, *El pueblo de Sarmiento. Chivilcoy desde sus orígenes hasta 1880*, El Ateneo, 1938, y otros más generales, como B. Andreucci, «Ocupantes y enfiteutas en el Camino hacia el Oeste. Chivilcoy 1825-40», en S. Rega de Mendoza y M. Valencia (coord.), *Brasil e Argentina, Estado, Agricultura e Empresarios*. Río de Janeiro, La Plata, UNLP, 2001. Hay otros textos sobre esa zona que se mencionan más adelante.

<sup>5</sup> Este dato está mencionado en A. Castellani, «Una convergencia en el Oeste: Chivilcoy (Apuntes para una filosofía de la colonización en la Argentina)». Separata del Tercer Congreso de Historia Argentina y Regional. Santa Fe - Paraná, 10 a 12 de julio de 1975, Academia Nacional de la Historia.

<sup>6</sup> Citado en M. Birabent, *Chivilcoy, la región y las chacras*. La Plata, publicación del Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires, 1941, pag 115.

<sup>7</sup> Todas estas referencias están tomadas de una nota en *El Orden*, del 11-10-1855.

<sup>8</sup> Mencionado por Castellani, *ob. cit.*

<sup>9</sup> Carta al Director de *El Nacional* de un tal A.B., desde Chivilcoy, y publicada el 7-9-1855.

<sup>10</sup> Nota en *El Nacional*, del 6-9-1855.

<sup>11</sup> La duración del viaje está mencionada en Birabent, *ob. cit.*, pag. 85, que registra la expectativa de un productor que espera que el camino de hierro permita llevar a Buenos Aires las verduras frescas de su quinta.

<sup>12</sup> Carta de los habitantes de Chivilcoy a la Cámara de Representantes solicitando esa medida, sin fecha (aunque probablemente de fines de la década de 1850), firmada por cerca de cien personas y reproducida en el *Archivo del General Mitre, Cartas confidenciales de varios*, tomo XV, pag. 345.

<sup>13</sup> Nota titulada «Nuevas observaciones sobre el FF.CC. del Oeste, dirigidas a la Comisión Directiva de esa empresa», publicada en *Revista del Plata*, no 13, setiembre de 1854.

<sup>14</sup> Hay numerosas notas de «los vecinos» de Chivilcoy en los periódicos de la época. Los dos pedidos mencionados, que incluyen la oferta de suscribir entre 1 y 2 millones de pesos en acciones de la empresa ferroviaria, entre otros, están en *El Nacional*, del 8-8-1855 y 13-10-1855.

<sup>15</sup> La ley está publicada en *El Orden*, del 22-10-1857, donde se menciona, también, la ley anterior, del 16 de agosto, que ordenó vender 100 leguas cuadradas, al Norte del Salado, a 200.000 pesos la legua, para destinar esos fondos al pago del empréstito Baring.

<sup>16</sup> Esta ley está comentada en M. A. Cárcano, *Evolución histórica del régimen de la tierra pública, 1810 - 1916*, Eudeba, 1972, pag. 129 y siguientes; en Birabent, *ob.cit.*, pag. 65 y siguientes, y en diversos estudios sobre la época.

<sup>17</sup> *El Nacional*, del 15-10-1857.

<sup>18</sup> Carta al coronel Mitre de los vecinos de Chivilcoy, del 6-10-1857, firmada por unas 40 personas y reproducida en el *Archivo del General Mitre*, *ob. cit.*, pag. 286.

<sup>19</sup> Decretos del 28-3-1863 y del 24-4-1863, que afirman que no se está cumpliendo con la mensura de las tierras públicas y otras medidas dictadas en la ley.

<sup>20</sup> Ley del 8-7-1863, transcripta en J. Muzlera, *Recopilación de Leyes, Decretos y Resoluciones de la Provincia de Bs As sobre tierras públicas, desde 1810- a 1895*, La Plata.

<sup>21</sup> Estos datos están analizados en M. Valencia, *Ferrocarriles y tierras públicas. V Congreso nacional y regional de historia argentina*. Academia Nacional de la Historia. Buenos Aires, 1987. De esta misma autora se puede ver, «Los derechos adquiridos y las nuevas ocupaciones de la frontera bonaerense: el sistema de arriendo público 1857-1876» en Amaral y Valencia (comp), *Argentina, país nuevo*. UNLP, 1999.

<sup>22</sup> La política de donación de tierras para favorecer la construcción ferroviaria en Estados Unidos puede verse en C.J.Pulsatieri, *History of American Business*, Illinois, 1984. Zaldueño, *op. cit.*, pag. 394, señala que se repartieron 53 millones de hectáreas, equivalentes a 6,3% de la superficie total de aquella nación. La importancia de los ferrocarriles en el desarrollo económico de esa nación se destaca, entre otros, en W.P.Adams, *Los Estados Unidos de América, Siglo XXI*, Madrid, 1996. Por su parte, W.Foguel, , 1972, que tiende a reducir la importancia asignada a los ferrocarriles en el desarrollo de los Estados Unidos, agrega el dato que los gobiernos estatales donaron, además, dinero en efectivo para la construcción de nuevas líneas.

<sup>23</sup> La historia del Ferrocarril Central Argentino puede seguirse en Scalabrini Ortiz, Zaldueño y Justo, entre otros. Ese último ofrece un detallado análisis de la concesión de la tierra que seguimos aquí.

<sup>24</sup> Sobre el problema de la concesión de tierras, ver Zaldueño, pag. 393-400, López, pag 65 a 74 y Scalabrini Ortiz, pag. 129 a 134. La valorización de la tierra con el paso del tiempo ofreció un excelente negocio a la empresa ferroviaria que creó una sociedad especial para manejar las ventas.

<sup>25</sup> Discurso del 4-8-1857, tomado del tomo XXIII de *Discursos Parlamentarios* en las *Obras Completas* de Sarmiento, pag. 46 a 49.

<sup>26</sup> Tomado del tomo XXIII, de las *Obras Completas* de D.F. Sarmiento, pag. 51 a 53.

<sup>27</sup> El *Mensaje* está reproducido en *Antecedentes...*, *ob. cit.* pags LXX y siguientes. La mención que hace a la superficie dedicada a la agricultura debe tomarse con cuidado puesto que los comentarios publicados en la *Revista del Plata* sobre Chivilcoy, en 1854, ya le asignaban a esa región una extensión de 10.000 cuerdas cuadradas, igual a la mencionada en el *Mensaje* para todo el Departamento del Oeste.

<sup>28</sup> Este análisis fue realizado por H. Sábato, *Capitalismo y...*, *ob cit*, y resumido en sus pag. 68 y69.

<sup>29</sup> Este análisis detallado de los planos fue realizado en un estudio especial efectuado por Viviana Barry dentro de este proyecto y premiado por la Fundación Museo ferroviario, que se titula «El proyecto de 1860 de dividir y colonizar las tierras por las que debía pasar el Ferrocarril Oeste hasta Chivilcoy: propuestas y debates», agosto de 2.000. En esta ponencia se retoman varios aspectos tratados en ese trabajo.

<sup>30</sup> Este *Informe*, fechado el 14 de mayo de 1860, está incluido en los *Antecedentes...*, LXIII a LXIX.

<sup>31</sup> Los artículos mencionados de *El Nacional*, que se revisaron directamente en los originales de este periódico, están reproducidos en *Proyectos de ley sobre el Ferrocarril Oeste y artículos de El Nacional*, Buenos Aires, 1860. Los debates de las Cámaras en los Diarios de Sesiones.

<sup>32</sup> La Comisión de Hacienda estaba integrada por Alsina, Lezica, Agüero, Trelles y Barros Pazos, y su rol era crucial en el funcionamiento y decisiones tomadas por las Cámaras, de acuerdo al análisis que efectúa M. A. Irigoín, «Del dominio autocrático al de la negociación. Las razones económicas del renacimiento de la política en Buenos Aires en la década de 1850», en *Anuario IHES*, no 14, UNCPBA, 1999.

<sup>33</sup> J. Castro, en *Sarmiento y los ferrocarriles argentinos*, Museo Histórico Sarmiento, Buenos Aires, 1950, dice que el interés de Sarmiento por el proyecto era tal que rechazó una propuesta de ocupar el cargo de Ministro Plenipotenciario en Estados Unidos porque no quería «dejar de vigilar el mensaje enviado a la Legislatura sobre la creación de centros agrícolas a lo largo del FC Oeste» (pags 36 a 38).

<sup>34</sup> Como se señaló, estas notas están en *El Nacional*, los días 8, 9, 12 y 16 de noviembre de 1860.

## Bibliografía y fuentes

### Fuentes

*Antecedentes legales del Ferrocarril Oeste*, Escuela de Artes y Oficios de la Provincia de Buenos Aires, 1885

*Archivo del General Mitre, Cartas confidenciales de varios*, tomo XV.

*Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires. Sesiones de los días 30 de noviembre, 3 y 17 de diciembre de 1860*, Imprenta «Americana», Buenos Aires, 1860.

*Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires. Sesiones de los días 20, 23, 29 y 30 de octubre de 1860*, Imprenta «Americana», Buenos Aires, 1860

*El Nacional*: Buenos Aires, 1855, 1857, 1860 y 1866

*El Orden*, 1855, 1857

*La Tribuna*, 1859

*Mensura de tierras de Domingo Gorostiaga* (Duplicado de la diligencia de mensura N° 53 de Chivilcoy, 1859); *Francisco Alvarez* (Duplicado de Mensura N° 11 de Gral. Rodríguez, 1857), Departamento de Investigaciones Históricas y Cartográficas de la Dirección de Geodesia, M.O.S.P., La Plata, Pcia. Bs.As.

Nuevas observaciones sobre el Ferrocarril del Oeste. Dirigidas a la Comisión Directiva de esta empresa, en *Revista del Plata*, Año 2, N° 13, sept. 1854  
Sarmiento, D.F. *Obras Completas*, Tomo XXIII, Luz del Día, 1951.

### Bibliografía

Adams, W.P. *Los Estados Unidos de América, Siglo XXI*, Madrid, 1996.

Andreucci, B. «Ocupantes y enfiteutas en el Camino hacia el Oeste. Chivilcoy 1825-40», en S. Rega de Mendoza y M. Valencia (coord.), *Brasil e Argentina, Estado, Agricultura e Empresarios*. Río de Janeiro, La Plata, UNLP, 2001.

Barry, Viviana, «*El proyecto de 1860 de dividir y colonizar las tierras por las que debía pasar el Ferrocarril Oeste hasta Chivilcoy: propuestas y debates*», Fundación Museo Ferroviario, Buenos Aires, agosto de 2.000.

Birabent, M. *El pueblo de Sarmiento. Chivilcoy desde sus orígenes hasta 1880*, El Ateneo, 1938.

Birabent, M. *Chivilcoy, la región y las chacras*. La Plata, publicación del Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires, 1941.

Cárcano, M.A. *Evolución histórica del régimen de la tierra pública, 1810 - 1916*, Eudeba, 1972.

Castellani, A. «*Una convergencia en el Oeste: Chivilcoy (Apuntes para una filosofía de la colonización en la Argentina)*». Separata del Tercer Congreso de Historia Argentina y Regional. Santa Fe - Paraná, 10 a 12 de julio de 1975, Academia Nacional de la Historia.

Castro, J. *Sarmiento y los ferrocarriles argentinos*, Museo Histórico Sarmiento, Buenos Aires, 1950.

Infesta, María E. y Valencia, M. «Los criterios legales en la revisión de la política rosista de tierras públicas, Buenos Aires 1852-1864», en *Investigaciones y Ensayos*, N°41, Academia Nacional de la Historia, 1991.

Irigoin, M.A. «*Del dominio autocrático al de la negociación. Las razones económicas del renacimiento de la política en Buenos Aires en la década de 1850*», Anuario IEHS 14, UNCPBA, 1999

López, Mario Justo; *Historia de los Ferrocarriles Nacionales, 1866-1886*, Lumiere, Buenos Aires, 1994.

Muzlera, J. (recopilador), *Tierras públicas. Recopilación de leyes, decretos y resoluciones de la Provincia de Bs.As. sobre tierras públicas, desde 1810 a 1895*, La Plata.

Pulsateri, C.J. *A History of American Business*, Harlan Davidson, Illinois, 1984.

Sábato, H; *Capitalismo y ganadería en Buenos Aires: la fiebre del lanar 1850-1890*, Sudamericana, Buenos Aires, 1989.

Scalabrini Ortíz, Raúl *Historia de los Ferrocarriles Argentinos*, Plus Ultra, Buenos Aires, 1995

Scobie, James; *Revolución en las pampas. Historia social del trigo argentino - 1860-1910*, Ediciones Solar, Buenos Aires, 1968

Valencia, M. «Los derechos adquiridos y las nuevas ocupaciones en la frontera bonaerense: el sistema de arriendo público, 1857-1876», en Samuel Amaral y Marta Valencia: *Argentina el país nuevo*, UNLP, 1999.

Valencia, Marta «*Ferrocarriles y tierras públicas*». V Congreso Nacional y Regional de Historia Argentina, Academia Nacional de la Historia, Buenos Aires, 1987

Zalduendo, Eduardo; *Libras y rieles*, El Coloquio, Buenos Aires, 1975.

# CONFLICTOS Y PERSPECTIVAS EN TORNO A LA VENTA DEL FERROCARRIL DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES<sup>1</sup>

Viviana Barry

## Cuestiones iniciales

La participación del estado argentino en el desarrollo ferroviario en las décadas iniciales de esa actividad en el siglo XIX, se caracterizó básicamente por acciones de promoción y de incentivo a las inversiones privadas, tales como el ofrecimiento de garantías de ganancia a la inversión de capital o las exenciones impositivas que las alentaran. Sin embargo, la ausencia de interés de inversores privados en determinadas actividades o motivaciones de carácter político, impulsaron en más de una ocasión la participación directa estatal, nacional y provincial, en diversos emprendimientos ferroviarios.

La provincia de Buenos Aires inauguró la promoción de los ferrocarriles autorizando en 1854 la operación de una primera empresa privada, el Ferrocarril Oeste. La provincia la estatizó en la década siguiente cuando la empresa ya había construido sus primeros 40

kilómetros hasta la localidad de Moreno, debido a la falta de ofertas privadas que quisieran seguir adelante con la empresa.<sup>2</sup>

El caso del Ferrocarril Oeste es paradigmático en este sentido pues desde comienzos de la década del 60' su carácter estatal no impidió experimentar, a costa del gasto público, un significativo desarrollo e influencia hacia el oeste de la provincia al tiempo de competir con sus pares de capital privado.<sup>3</sup> Sin embargo, en menos de tres décadas se planteó el agotamiento de la etapa del estado empresario en el área del transporte con el proyecto de venta de esa empresa frente a los auspiciosos beneficios esperados de una administración privada que pusiera fin a la aparentemente deficitaria gestión estatal. Esa explicación no era la única para dicha medida. El endeudamiento de la empresa, debido a la demandas propias de la gestión ferroviaria, así como el fuerte déficit del propio gobierno provincial, debido a la magnitud de las obras públicas encaradas a lo largo de la década del 80', habrían generado condicionamientos que formaron parte de las motivaciones reales para la venta.

La venta del Ferrocarril del Oeste en la provincia de Buenos Aires en 1889, que nos proponemos analizar en este trabajo, se coloca claramente en la transición política y económica que desemboca en la crisis de 1890. La cada vez más notable escasez de crédito externo superaba las posibilidades de una administración provincial que debía atender sus deudas previas en oro pero sólo contaba con los recursos que obtenía en pesos papel; en ese sentido, la decisión parecía forzosa. Todo sugiere que el gobierno proyectaba la venta de los ferrocarriles provinciales como alternativa viable para la cancelación de su deuda y para atender, con el remanente, obras pendientes de exclusiva competencia pública. Esa estrategia no resultaba compatible con otras, puesto que al mismo tiempo, el gobierno proponía

ofrecer nuevas concesiones ferroviarias con garantías en oro que volverían a presionar sobre sus finanzas.

La sanción de este proyecto fue escenario de apasionadas polémicas en la legislatura y la prensa y contó con una fuerte intervención de voceros y representantes del interior provincial. La discusión se centró en diferentes problemas tales como el cuestionamiento de la gestión ferroviaria estatal, la idea de limitar la participación de capitales privados, la rentabilidad de esta empresa frente a la experiencia privada o la competencia de los capitales extranjeros en el manejo de servicios esenciales para la provincia. Todo esto conformó un rico debate de ideas para la época que aporta elementos muy valiosos a la hora de evaluar la venta del ferrocarril provincial.

Entonces, en este trabajo nos proponemos analizar la privatización del ferrocarril provincial, considerando su situación previa a la venta, las finanzas del estado provincial, la competencia entre el FC Oeste y el Sur por el control de amplias zonas de la provincia de Buenos Aires, como elementos centrales que explican el proceso que estamos estudiando. De esta manera pretendemos explicar la privatización del Ferrocarril Oeste como parte de una complejidad mayor de factores que excedió los lineamientos del debate en el que se resolvió su venta.

## **Gestión estatal y competencia privada**

El desarrollo del Ferrocarril Oeste, desde los años 60' bajo la administración estatal procuró su extensión y perfeccionamiento en paralelo con iniciativas de transporte ferroviario de carácter privado autorizadas por la misma provincia como el caso del Ferrocarril del

Sur. En esos años la empresa estatal dio forma en cierto modo a la política ferroviaria en general, procurándose diferentes zonas de influencia y control provocando en ocasiones la tensión entre ambos modelos que respondían, sin duda, a intereses diferentes. La convivencia de empresa pública y privadas en la provincia coincidía con un panorama similar en el ámbito nacional puesto que el Estado federal llevaba a cabo una política semejante.

El caso más significativo es el del Ferrocarril Sud, de capitales británicos, cuya concesión se dio en 1862 y que extendería su influencia hacia el sur de la provincia y que se convirtió, para finales de la década del 80', en la primera compañía ferroviaria del país, con más de 1200 kilómetros de vía, importantes volúmenes de carga transportada y una sostenida inversión de capital. El área de influencia sobre la que se extendía la empresa fue determinante para el transporte de productos tales como lanas, cueros y grasas, ampliando los beneficios de sus productores e inversores.<sup>4</sup>

Las condiciones de concesión a esa empresa privada contemplaron la cesión de tierras estatales necesarias para su construcción, la liberación total de las cargas impositivas, un interés garantido del 7% anual (suspendido al poco tiempo) y libertad para fijar tarifas mientras que los dividendos de la empresa no superaran el 12% anual.<sup>5</sup> Desde sus inicios se destacó por la gran cantidad de mano de obra utilizada en el proyecto (puesto que llegó a emplear hasta 1500 obreros) y por el cumplimiento en la construcción de las líneas proyectadas.

La concesión de esta línea es paradigmática pues conjuga todas las modalidades impulsadas por el estado provincial en la promoción de transportes modernos, al tiempo que éste queda prácticamente marginado de los beneficios que de ella se desprendan. La exención

impositiva otorgada a una empresa en constante crecimiento limitaba las posibilidades de un estado en formación y con un creciente gasto público, que requería consolidar su capacidad recaudatoria para institucionalizar el orden. Las dificultades para establecer un control efectivo sobre las empresas privadas y el manejo del «capital garantido» eran constantes. A esto se agrega la gestión del estado en el desarrollo de empresas que no captaban la atención de la inversión privada y provocaban el desvío de fondos públicos para asegurar su funcionamiento, tal como ocurrió con el Ferrocarril Oeste, para el que se destinaron no solo fondos del Banco de la Provincia sino también los ingresos obtenidos por la venta de tierra pública adquirida con el avance de la frontera.

Los años 80' fueron la última etapa de esta gestión para el Ferrocarril Oeste en la que convivió con los costos y beneficios de una modernización provincial, que entre otros, levantaba de la nada la ciudad de La Plata, su nueva capital, y un nuevo puerto, obligada a orientar toda actividad hacia el proyecto de creación de un nuevo centro político y administrativo a expensas de un fuerte endeudamiento exterior. Sin embargo en estos años la empresa experimentó un acelerado crecimiento, reflejado en el aumento de su extensión, volumen de cargas e incremento del material rodante utilizado. Triplicó la extensión de la línea que pasó de 342 km. en 1880 a 1022 hacia 1890 (superada solo por la del FC Sud), acompañada por el aumento de carga transportada, al ritmo de la creciente producción provincial de nuevos productos orientados hacia el consumo urbano como a la exportación.<sup>6</sup>

También fue llamativa la modernización en aspectos técnicos reflejada en la construcción de talleres de mantenimiento, construcción y renovación de estaciones como también la incorporación de vías de

acero. La duplicación del número de locomotoras por esos años, traídas de Estados Unidos e Inglaterra, no impidió experimentar su construcción local en los talleres del ferrocarril.

Hacia mediados de la década del 80' la administración de la empresa recayó sobre un consejo de dirección administrativa, que tenía a su cargo no sólo el Oeste sino las nuevas redes provinciales que se construirían en torno de la ciudad de La Plata; ese nuevo conjunto pasaría a llamarse Ferrocarriles de la Provincia de Buenos Aires.<sup>7</sup> La forma tradicional de financiamiento que tuvo la empresa consistió en la venta de tierras fiscales, créditos bancarios, crédito de proveedores a los que se sumaban los ingresos de su propia actividad. Los acelerados cambios de esa década demandaron mayor cantidad de capital y por ende el endeudamiento fue mayor.<sup>8</sup> Por ejemplo, la modernización en los rieles, mencionada más arriba, implicó un aumento del capital invertido por kilómetro de vía.<sup>9</sup> Los costos de inversión generados por estas innovaciones fueron financiados con préstamos externos tomados por la provincia y la empresa; en cambio para la financiación interna se recurrió a préstamos del Banco de la Provincia de Buenos Aires.

Hay tres empréstitos que se toman en la década del 80' y que se lanzan en los años 1882, 1884 y 1888. El primero por \$ 10.000.000 (a un 6% anual) fue destinado a la prolongación de la línea principal; el del año 1884, de una cifra similar de diez millones, colocado por Morton, Rose & Co. de Londres, a un interés del 5% anual, utilizado para la construcción de ramales y talleres y la compra de vagones. El del año 1888 fue 5.000.000 de pesos, al 5% anual, tomado íntegramente por Baring, fue adquirido para comprar material rodante y tendido de vías.<sup>10</sup> De este modo, la provincia se endeudó exclusivamente por inversiones ferroviarias en 5.000.000 de libras en el térmi-

no de seis años, independientemente de los recursos adicionales que le demandaba la reforma administrativa que se mencionó más arriba. Las deudas contraídas como el pago de sus intereses presionaron fuertemente sobre los ingresos de la empresa y llegaron a absorber hasta el 70 % de esas entradas.<sup>11</sup>

La convivencia de las dos empresas, del Sud y del Oeste, en la provincia generó conflictos que iban desde el reparto de zonas de influencia y control hasta la competencia por carga y transporte de pasajeros. En ese aspecto se observan reiterados reclamos del Sud por la protección estatal que beneficiaba a su competidora. Uno de los problemas principales se presentaba en torno a la política tarifaria del Oeste, que no sólo ofrecía valores inferiores en relación al Sud sino porque ofrecía rebajas de hasta un 25% en el transporte de productos agrícolas, según lo establecido por la Ley de Centros Agrícolas de 1887; en cambio, el Sud sólo ofreció ventajas similares tres años más tarde. Esta diferencia de estrategias despertó fuertes reclamos por parte de los productores de la región sur de la provincia, quiénes reclamaban al gobierno provincial que eliminara la protección que beneficiaba a los del oeste y los colocaba en desventaja a la hora de comercializar sus productos.<sup>12</sup>

No obstante la viabilidad de estos reclamos, el Oeste había probado en reiteradas ocasiones su dimensión competitiva, su capacidad de brindar un buen servicio y de obtener ganancias, y esto se puso de manifiesto claramente al momento del auge de las concesiones ferroviarias de finales de los años 80'.<sup>13</sup> La solicitud del Ferrocarril Oeste a la provincia en 1888, cuando pidió ramificar la línea desde Junín hasta Bahía Blanca, mal disimulaba la intención de cercar el área de influencia del Ferrocarril Sud y garantizar su acceso a los principales puertos de la provincia. Según M. J. López, la política de concesiones

llevada a cabo por la provincia estaba relacionada con la creencia de que se debía fomentar la competencia entre los ferrocarriles como mecanismo para incentivar su desarrollo. La consecuencia de esta política —según este autor— habría generado una «fiebre de concesiones» fomentadas por la especulación y la corrupción, pues las motivaciones serían la especulación con tierras o el lucro con la venta de las concesiones obtenidas a las empresas damnificadas.<sup>14</sup>

El proyecto de extensión del Oeste no llegó a concretarse, debido en primer lugar a las dificultades presupuestarias, y a la ya inminente aprobación del proyecto de su liquidación. Sin duda una causa de esta última, fue la fuerte presión ejercida por los intereses vinculados al Ferrocarril Sud, que no sólo protestaron frente a este tipo de concesiones sino que participaron ampliamente en la campaña en pro de la privatización de esa línea, donde finalmente, tuvieron participación al momento de hacerse efectiva.

Hacia el final de la década del 80', la provincia se embarcó, a la par del gobierno nacional, en una cuestionada política de concesiones ferroviarias.<sup>15</sup> La ausencia de un programa claro de incentivos, recayó en otorgamientos indiscriminados y sospechados en ocasiones de favoritismo político. Las concesiones contemplaban los beneficios de interés garantido, entrega de tierra y exenciones impositivas para la importación de bienes de capital. Los escasos condicionamientos y las ventajas impositivas presionaron sobre los ingresos de administraciones que sostenían un creciente gasto público, junto a dificultades para recaudar, que derivaban en un constante endeudamiento externo.

Complicaba aún más este panorama la reducción de la rentabilidad de la empresa FC Oeste observada para finales de la década atribuible a diferentes factores.<sup>16</sup> Puede explicarse en parte que el in-

crecimiento en los costos de inversión como el relativamente lento desarrollo del interior provincial, no generaron una demanda que permitiera balancear los gastos. Pero hay que atender también al hecho que la empresa no sólo tenía sus ingresos en pesos papel, sino que implementó una política de reducción tarifaria, que fue centro de importantes conflictos entre quiénes veían en esto una acción protectora hacia las regiones que eran servidas por su red. A su vez se evidenciaron síntomas de desorden administrativo.<sup>17</sup> Todos estos elementos entraron en juego para la definición de la privatización del Ferrocarril Oeste.

La venta del ferrocarril provincial, que era un antiguo proyecto de cierto sector político de la provincia, definía la coronación del programa político del gobernador Máximo Paz (1887-1890); éste, con el lema «*máximum de libertad, mínimum de gobierno*», como expresión de los objetivos de su gestión, reflejaba la idea de que estaba agotada la etapa del estado empresario en el transporte y la de liberar toda intervención del gobierno en esos asuntos. Restituir al sector privado el manejo de la empresa ferroviaria le permitiría a la provincia resolver el conflicto que generaba la existencia de una empresa cuestionada desde diversos sectores, entre otros, por limitar la libre competencia en materia de transportes. Asimismo, desprenderse de su administración le permitiría atender asuntos que consideraba de su exclusiva competencia al tiempo que permitiría aliviar el gasto público y sanear parte de su deuda.

A lo largo de los años 80' fue notoria la modernización dada en esta empresa con la incorporación de nuevos sistemas técnicos europeos (rieles de acero), la construcción de estaciones que se pusieran a tono con las transformaciones urbanas (estación central de Once, estación de La Plata) así como la incursión en la fabricación de mate-

rial local en los talleres de la empresa bajo la gestión de los ingenieros más destacados de la época, como fue el caso de la prueba hecha para fabricar una locomotora. La extensión de ramales, si bien se dio al ritmo de las posibilidades financieras, no impidió que estos se triplicaran en el periodo, como tampoco la existencia de un transporte efectivo y de bajos costos para una zona muy dinámica de la provincia. Según los datos ofrecidos para el año 1888, la empresa tenía contratada la construcción de 900 vagones dobles para cereales, 100 vagones especiales para hacienda mayor y menor, entre ellos 10 frigoríficos (como ensayo para el transporte de carne trozada), 30 locomotoras, 250 toneladas de rieles, entre otros. Estos pedidos importaban un costo de 2.5 millones de pesos oro. La relación gasto/producto para ese año fue del 57% y un interés sobre el capital medio del 7.6%.<sup>18</sup>

En la síntesis operativa de los años 80', encontramos una empresa que pese a sus persistentes dificultades de financiamiento, casi congénita a su existencia, pudo lograr un singular desarrollo como ente de gestión estatal y como organismo capaz de proyectar ideas de expansión hacia el futuro.

No deja de resultar curioso que al tiempo que la provincia estaba aprobando el proyecto de extensión del ramal del Ferrocarril Oeste pedido por la empresa, esté tomando forma más que nunca la idea de su enajenación. Esta aparente contradicción se explicaría por el giro en la política ferroviaria con el triunfo de las ideas del gobernador Máximo Paz, quien se inclinaba por limitar todo financiamiento público al ferrocarril, agilizar el proceso de su liquidación y despejar el terreno para una libre competencia entre empresas de transporte. A su vez, era una clara señal de que los objetivos del gobierno en relación al ferrocarril respondían más a intereses de tipo político sin

vinculación alguna con la dinámica interna de la empresa.<sup>19</sup> Esta postura se presenta en aparente oposición a la del Consejo de los Ferrocarriles de la Provincia, que por medio de un informe de comienzos de 1889, sugieren como alternativa consolidar la presencia de la empresa estatal, pues *«es cuestión de coronar debidamente los trabajos emprendidos (en el FC Oeste) y asegurar una fuente más de recursos para compensar cuantiosas erogaciones pecuniarias que, en forma de deuda pública, pesan sobre las finanzas del gobierno y sobre la fortuna de los contribuyentes»*.<sup>20</sup>

Lo cierto es que obtuvo mayor viabilidad la salida política, pues hacia finales de 1889 se aprueba sin mayores inconvenientes el proyecto de venta de los ferrocarriles provinciales y se hace efectiva su liquidación pocos meses después.

### **La política ferroviaria en torno del endeudamiento y crisis provincial**

La década de 1880 estuvo signada por la movilización de una extraordinaria cantidad de recursos tendientes a modernizar y consolidar la estructura estatal, tanto nacional como provincial, que fue financiada principalmente por créditos externos que incrementaron notoriamente el gasto público debido al impulso de ambiciosas obras llevadas a cabo por las diferentes administraciones del período, centradas en especial en los espacios urbanos y de transporte.<sup>21</sup> Una clara muestra de esa estrategia fue la construcción de la nueva sede político administrativa del gobierno provincial en la también nueva ciudad de La Plata; la extensión de las redes ferroviarias —ya sea la estatal a través de la inversión directa o privada con el otorgamiento de garantías—, o las obras del puerto de Ensenada, para crear un polo de

atracción alternativo al de Buenos Aires. No es nuestra intención detenernos en este punto, pero cabe recordar la magnitud del emprendimiento público que implicó la construcción de la ciudad de La Plata como uno de los proyectos más ambiciosos de latinoamérica durante el período que estamos trabajando.<sup>22</sup>

La expansión del gasto público provincial se sostuvo básicamente sobre las posibilidades ofrecidas por el crédito externo, pues el carácter de las inversiones (dependiente básicamente de insumos importados), la depreciación del papel moneda tanto como la incapacidad en la extracción de recursos por otras vías por parte del estado, dificultaban una recaudación orientada a financiar este tipo de obras. Durante los años ochenta, el estado provincial tomó préstamos externos por un total de 14.6 millones de libras, a una tasa promedio del 6%. Los costos generados por la construcción de la nueva capital provincial fueron financiados con diversos préstamos, tales como el del año 1883 de 2.25 millones de libras a un interés del 6%, o el tomado para la construcción del puerto de Ensenada por 300.000 libras.<sup>23</sup> También hay que considerar como parte del aumento del gasto público a las garantías por inversión de capital en el caso de las empresas de transporte privadas, tanto como las obligaciones pagaderas en oro, que presionaron fuertemente sobre el gasto y el endeudamiento externo provincial.

A esta complejidad financiera del período se suma que las instituciones crediticias con capacidad de financiar las diferentes obras y proyectos, tanto públicos como privados, eran entidades públicas que obtenían a su vez su capacidad de prestar gracias a los créditos tomados en el exterior. El rol clave jugado por el Banco de la Provincia de Buenos Aires es reflejo de esa situación. Si bien se posicionó como una de las entidades más importantes del período para las

actividades comerciales y agropecuarias, se sostuvo básicamente sobre la toma de numerosos créditos externos, garantizados a su vez con ingresos del estado provincial.<sup>24</sup> Entre 1881 y 1888 el Banco de la Provincia tomó a través de diferentes entidades bancarias tres préstamos por un total de 6.6 millones de libras.<sup>25</sup>

El incremento del gasto público provincial se produjo sobre un delicado equilibrio financiero, que si bien permitió esa evolución, sólo fue posible de mantener con un flujo constante de capitales desde el exterior que permitieran tanto las inversiones concretas como el cumplimiento de las obligaciones por servicios de la deuda provincial.<sup>26</sup> La facilidad para obtener crédito externo, debido en parte por las expectativas de crecimiento de la Argentina, y en especial de su provincia más rica, colocaron a esta última de cara a los riesgos de una contratación excesiva. Por un lado se observa que la incorporación de nuevas tierras productivas, el incremento de la producción agropecuaria y las perspectivas de ganancias ofrecidas, en consecuencia, por las empresas ferroviarias vinculadas a dichas actividades, atrajeron a los inversores privados extranjeros. Por otro, una administración pública que obtenía sus ingresos básicamente en pesos papel, con fuertes dificultades de ampliar sus recursos por otros mecanismos y una deuda exterior pagadera en oro, estaba peligrosamente expuesta a los efectos de una contracción del crédito externo.<sup>27</sup> El crecimiento de los años 80' había generado, a su vez, hacia fines de la década una fuerte corriente especulativa complicando aún más este panorama.

La política ferroviaria provincial estaba ligada a este entramado financiero. Así es como a lo largo de la década que estamos tomando incrementó su deuda exclusivamente por inversiones en el ferrocarril provincial en cinco millones de libras.<sup>28</sup> Si bien este endeuda-

miento se traduciría en obras que implicaban mayores perspectivas de desarrollo para la empresa, no resolvía la tensión dada entre ingresos en pesos papel y los egresos en oro por el servicio de la deuda.

A finales de la década, cuando comienza a percibirse una desaceleración en las inversiones extranjeras, debido en parte a la desconfianza que comenzó a despertar el país entre los inversores externos, la provincia se colocó de cara a la crisis.<sup>29</sup> La interrupción de nuevos préstamos, como la fuerte desvalorización del papel moneda en relación al oro, iniciaron el estallido de la misma.<sup>30</sup> Los servicios correspondientes a la deuda exterior tenían un monto, no solo elevado, sino fijo en oro, que presionaba sobre ingresos en disminución en esa moneda. Salir de los efectos de esta crisis demandaron toda la década del 90', durante la cual se redujeron significativamente el ingreso de capitales, debido a la falta de garantías que ofrecía el país.<sup>31</sup> Pese a que los proyectos de inversión dados y el aumento del gasto público estaban orientados a promover, entre otros, una producción creciente de bienes exportables, a medida que los ingresos en moneda extranjera disminuyeran y no se compensaran con un incremento inmediato de esos bienes exportables, provocaría que los servicios de la deuda cargaran excesivamente sobre esos ingresos y tuviera el efecto negativo elevando internamente el precio del oro.<sup>32</sup> Esto llevó hacia mediados de 1890 al cese del pago de la deuda exterior tanto nacional como provincial. Cabe mencionar, de acuerdo al autor que estamos tomando, que hasta tanto los volúmenes exportables alcanzaran un nivel como para garantizar un ingreso de divisas que equilibrara las cuentas, fue difícil salir de esta situación. Para ello fue clave el rol jugado por los ferrocarriles que dieron un fuerte impulso a la exportación de cereales del interior provincial.<sup>33</sup>

Hay que atender que una de las primeras medidas que se tomó para paliar los efectos de la crisis, fue la venta de activos del estado, impulsada desde el gobierno nacional. Como antecedente a esta política figura la venta de los ferrocarriles Andino y Central Norte, impulsada por Juárez Celman para la obtención de recursos propios que permitieran mantener un elevado gasto público.

La consolidación de la idea de desprenderse de los ferrocarriles de la provincia se da en simultáneo con la caída de las inversiones y préstamos extranjeros registrados hacia 1888/89. Evidentemente la permanencia del ferrocarril en manos de la provincia, si bien despertaba críticas y reclamos desde diferentes sectores, sumado a la presión ejercida por los inversores privados vinculados a otras empresas ferroviarias como el Ferrocarril Sud, pudo sostenerse mientras se mantuviera en funcionamiento esta maquinaria de flujo de inversiones y créditos. La desaceleración de estos flujos y los temores que despertó la Argentina para las inversiones, pusieron en tensión ese delicado equilibrio, y llevaron a reflatar la idea de vender la empresa estatal. Sin duda es en este contexto en el que debemos ubicar la liquidación de la empresa de transporte ferroviario de la provincia de Buenos Aires.

### **«Máximo de libertad, mínimo de gobierno».**

#### **Las visiones de la venta**

La venta de los ferrocarriles provinciales fue uno de los hechos más significativos en política ferroviaria para el período que estamos trabajando. Hacia 1889 comenzaron efectivamente los trámites para la sanción de la ley de enajenación que vendría a concretar un antiguo

proyecto en relación a la empresa de transporte estatal.<sup>34</sup> Desde los orígenes de la empresa estatal en los años 60<sup>1</sup>, circularon a través de la prensa y la opinión pública manifestaciones a favor de su privatización y contrarias a la extensión de las funciones del estado en estos asuntos. Cabe como ejemplo una serie de notas aparecida en *El Nacional* y *El Río de la Plata* en el año 1869, momento que se reflató la idea de enajenar el ferrocarril. En este último, José Hernández se hace eco de este tipo de ideas y escribe que *«el porvenir y la riqueza del país están interesados en que se opere esa descentralización—aludiendo al FC Oeste— de los ramos de la actividad social, que, por una aberración inconcebible, absorbe el gobierno, encargado de facilitar la iniciativa y el trabajo individual (...) la enajenación del FC Oeste, propuesta otras veces, sería en realidad un gran paso en el sentido de las conquistas liberales del pueblo»*. Augura un «porvenir precario» para la empresa en tanto no pase a manos de una sociedad particular al mismo tiempo que propone conceder *«ventajas halagadoras para facilitar la enajenación de la empresa, ofreciendo a los licitadores cómodas ventajas de explotación»*. En relación a la vinculación entre los costos por mantener la empresa a expensas del presupuesto público, anticipa uno de los argumentos más fuertes al momento de decidirse su venta dos décadas más tarde, cuando señala que *«los presupuestos crecidos del estado, se absorben los beneficios que resultarían líquidos a una sociedad particular, interesada además, por el estímulo poderoso del lucro, en ensanchar y ramificar la vía, prolongándola siempre, a medida que lo requieran las necesidades de la población»*.<sup>35</sup>

El proyecto de enajenación puso en evidencia las diversas valoraciones que existían en torno a la empresa pública de transporte y fue presentado como la coronación de la gestión de gobierno de Máximo Paz que vendría a dar respuesta a viejas demandas de la agenda pública provincial. Los principales argumentos giraron en torno a

cuestionar el rol del estado como empresario de transporte.<sup>36</sup> Si bien se reconoce la necesidad de intervención pública en aquellas inversiones que no despertaban el interés del capital privado, se reforzó la idea de que sólo debía hacerse en forma transitoria y a los efectos de recuperar la iniciativa particular. El balance oficial en torno a la gestión estatal del ferrocarril ofrece los argumentos suficientes como para reforzar la idea de que sólo el capital privado debe hacerse cargo de este tipo de empresas, pues el manejo estatal *«ha sido rémora de muchos progresos, ha apagado grandes iniciativas de adelanto y que sin investigar la verdad estricta, ha constituido la queja constante de los productores de la zona del Oeste y de la opinión pública»*. Puestos en perspectiva, los ferrocarriles manejados por el estado no ofrecían las mismas utilidades que los privados como tampoco se constituían en una fuente de recursos viable para la provincia.

Uno de los puntos centrales de los argumentos en favor de la venta estuvo relacionado en cuestionar la protección estatal que beneficiaba a esta empresa tanto como a sus usuarios. Se sostiene que el provecho de las tarifas más bajas estipuladas por el ferrocarril provincial sólo era gozado por los productores de la zona servida por esta línea, generando al mismo tiempo fuertes injusticias con el resto de la provincia. Se plantea como solución igualar las condiciones de competencia de los productores rurales con un servicio ferroviario exclusivamente privado y con la posibilidad futura de uniformar todas las tarifas. Por ello el FC Oeste es una «excepción injustificable». Las tarifas bajas, tal como enseña la experiencia norteamericana *«(son) producto de la competencia y no de la intervención estatal»*. También aparece un claro cuestionamiento a la Dirección General de Ferrocarriles quién se habría excedido en las políticas protectoras de la línea oficial en detrimento de las de explotación privada, po-

niendo en tensión *«los intereses del país, es decir, el Estado empresario contra el progreso del Estado sociab»*.<sup>37</sup>

La venta de la empresa oficial vendría a reparar esta situación anómala para el concurso de capitales privados con el ingreso de los 40.000.000 de pesos oro (8.000.000 de libras) producto de su venta -que se descontaba provendrían del exterior-, permitiría atender aquellas necesidades que sí eran de efectiva competencia pública, como canales, puentes y caminos.<sup>38</sup>

La presentación del proyecto para la venta generó un controvertido debate público y legislativo, despertó numerosas intervenciones de representantes del interior provincial y ocupó durante varios meses la atención de la prensa local.

Resulta interesante recorrer los aspectos mas destacados de este debate que discurrió en diversos temas, ya sean los directamente relacionadas con la problemática ferroviaria como los de índole ideológica y doctrinaria y, por momentos, cayó en discusiones un tanto retóricas. Los argumentos oficiales a favor de la venta tuvieron una presencia dominante en el debate legislativo en el que se percibía la aparente confianza de que el proyecto sería sancionado sin mayores resistencias. La defensa del proyecto reforzó las ideas de limitar la intervención estatal como la finalización de la etapa del estado empresario en materia ferroviaria y permitir la libre competencia privada en esta actividad; incluía un fuerte cuestionamiento a la administración de la empresa como a su manipulación política.

En el debate en el Senado la Comisión de Hacienda reforzó las principales ideas de la postura oficial y aconsejó la aprobación del proyecto.<sup>39</sup> Si bien no se dejaba de reconocer que el ferrocarril estatal había permitido llevar el progreso al interior provincial durante las últimas décadas, se agregaba que este se había convertido en un im-

pedimento a la competencia particular. Al mismo tiempo constituía una pesada carga fiscal para la provincia que debía endeudarse para sostener su funcionamiento. Se planteaba que un eventual aumento de tarifas (en un 20%) podría ser una medida transitoria para afrontar los costos de mantenimiento pero que ese aumento alteraría significativamente las condiciones de explotación. Se concluye entonces que la salida por la venta era la mas beneficiosa, pues permitiría saldar la deuda con el Banco de la Provincia con lo que *«ensancharía sus operaciones y se colocaría en condiciones de servir mas ampliamente los intereses del comercio y de la industria que tan pasmoso desarrollo han tomado en los últimos años»*. El endeudamiento provincial, significaba también una limitación para su propio progreso, por ello con el remanente de la venta debería atenderse otras obras que la provincia reclamaba con urgencia.<sup>40</sup>

Las posturas contrarias al proyecto se centraron en insistir sobre la eficiencia de la gestión estatal y la rentabilidad de la empresa así como en la defensa de los intereses de los productores rurales dependientes de un medio de transporte económico. En todo caso, la solución a los problemas generados por la administración estatal se resolverían con una organización mas racional de la empresa y no con su venta.<sup>41</sup> Se destaca que bajo el control público había ocurrido un progreso significativo para toda la provincia y para la valorización de las tierras del norte y oeste de ella.<sup>42</sup> Para los opositores, el proyecto de vender la empresa en esos momentos sería un mal negocio pues privaría de los beneficios de una rentabilidad futura que ofrecía el ferrocarril a costa de las inversiones y endeudamientos ya realizados por la provincia. El debate vinculado al rol que debe cumplir el ferrocarril provincial incorpora un aspecto novedoso, y a la vez contradictorio, cuando plantea los problemas de la gestión

pública. Por un lado, plantea que parte de la dificultad de gestión reside en la utilización política de la empresa por parte de las diferentes administraciones, como fallas intrínsecas de una administración oficial *«la imposibilidad de administrar esto [el ferrocarril] convenientemente, sea porque medien en ello las influencias políticas y las recomendaciones, que dan por resultado sustituir empleados viejos y meritorios por los nuevos e incompetentes que sólo tiene el mérito de haber prestado servicio en pasadas campañas electorales»*. Por otro, postula que promociona el desarrollo agrícola al hacer referencia a las posibilidades de cumplir con lo establecido por la ley de centros agrícolas que requiere de la implantación de tarifas ferroviarias proteccionistas para facilitar el transporte de cereales para su comercialización.<sup>43</sup> El *«ferrocarril de la provincia es el protector nato de su agricultura, y por mas seguridades que se tomen con una empresa particular, ésta nunca prestará la cooperación que puede dar quien no tiene que mandar dividendos al extranjero»*. Este argumento en parte reforzaba la contradicción que la empresa generaba en el plano administrativo, pues rescata la idea de mantener el ferrocarril en manos públicas para poder sostener tarifas proteccionistas en beneficio de la actividad agrícola y en particular de la zona de influencia de la red.

La defensa del proyecto de venta estuvo a cargo del ministro Manuel Gonnet. Si bien en todo momento reforzó la idea de que los fundamentos de la enajenación tenían más que ver con cuestiones doctrinarias que de mala administración, hizo claras precisiones sobre las razones de la venta.<sup>44</sup> El argumento de las fallas administrativas fue clave en su exposición pues señaló cuestiones tales como la inexactitud de las cifras producto de balances erróneos, la abundancia e ineptitud de los empleados de la empresa con sueldos abultados, el excedente de material comprado y mal utilizado así como los

bajos rendimientos. El remedio a estos males no reside, dijo, en reformas administrativas sino que *«el pecado original es el ferrocarril en manos de los poderes públicos»*. Otra parte sustancial de su intervención fue, sin duda, cuando instaló la cuestión de la competencia entre los ferrocarriles del estado y el FC Sud: *«que derecho tienen los productores del oeste sobre los del Sud para que el estado les ofrezca disminución de fletes y les ponga en mejores condiciones para competir en los mercados de consumo?»*. Y agrega que la disminución tarifaria en cumplimiento con los dispuesto por la ley de centros agrícolas, fue acogida también por el Ferrocarril del Sud, haciéndola extensiva a los productores que no estén comprendidos por esa ley. Entonces, defiende, la protección tarifaria no es argumento que impida la venta, pues rescata la voluntad y buena disposición por parte de los empresarios privados *«en favor de los intereses generales»*.<sup>45</sup> En los argumentos de Gonnet se entiende que la competencia entre ambos modelos de empresas tiene un lugar muy significativo en el impulso de la venta. Sin otras intervenciones a destacar, el proyecto es aprobado por 15 votos contra 6, sin mayores discusiones.

La discusión de la ley en la Cámara de Diputados mantuvo una similar línea argumental.<sup>46</sup> La defensa del proyecto reiteró posturas tales como que el ferrocarril en manos estatales era mas bien una *«deformidad económica»* que impedía el libre desenvolvimiento de los intereses particulares; que los rendimientos de estas empresas en manos públicas eran inferiores a las privadas; la protección indirecta que beneficiaba a los vecinos del oeste, entre otros. También se sugiere seguir la política llevada a cabo por el estado nacional quien había privatizado recientemente los ferrocarriles Andino y Norte.<sup>47</sup>

La oposición estuvo concentrada principalmente en calificar a este tipo de proyectos como producto de la *«neurosis del spenciarismo»*

que dominaba a ciertos sectores del gobierno. Al mismo tiempo se advirtió sobre el peligro que significaba para la provincia la venta de la empresa al facilitar la constitución de un monopolio de compañía única con el Ferrocarril del Sud quien quedaría libre para imponer tarifas y condiciones de servicio. Se consideró poco conveniente para la provincia que con el producto de la venta se salden en un solo pago todos los empréstitos, pues era mas conveniente cumplir con los plazos de la deuda a través de los rendimientos propios del ferrocarril. Pero sin duda el problema mayor residía para los opositores a esta operación en entregar *«una de las mas valiosas prendas de la provincia, su ultimo elemento de crédito (...) abrimos por el contrario una nueva corriente de exportación de oro, los dividendos que el sindicato comprador exporte trimestralmente»*.<sup>48</sup> Se contempla también el caso de aquellos propietarios, que al amparo de la ley de centros agrícolas, habían comprado tierras con la perspectiva de obtener fletes baratos. Con la venta *«la agricultura va a sufrir un golpe de muerte»*. Pese a estos argumentos de peso, la votación del proyecto impuso su aprobación por 29 contra 9 votos.

Finalmente, la ley de enajenación quedó definitivamente promulgada en septiembre de 1889. Con ella se autorizaba al Poder Ejecutivo a vender por medio de licitación las líneas de los ferrocarriles de la provincia, acorde a la tasación a practicar. Las condiciones de la venta —es decir los plazos de licitación y de la entrega así como el precio y forma de pago— serían convenidos oportunamente por el poder ejecutivo. Se dispone que los interesados por la compra deberían presentar proyectos de prolongación de las líneas; sin embargo esto no aparece como condicionante de la venta. Se eximía al comprador por veinte años del pago de impuestos provinciales y municipales, quedando pendiente la extensión de este beneficios a escala nacional.

Se acordaba también no conceder ramales en competencia sin dar opción al adquirente de realizarlos en el término de cuatro años. El producto de la venta sería destinado a cancelar las deudas propias del ferrocarril y a cubrir la deuda del gobierno con el Banco de la Provincia. El excedente sería depositado en esa misma entidad sujeto a disposición del Congreso. Finalmente se disponía la clausura de la Dirección General de los Ferrocarriles de la Provincia.

Un capítulo interesante del debate sobre la venta se dio a través de la prensa de la provincia. A lo largo del año 89' diversos diarios se ocuparon largamente del tema en extensísimas columnas en las que se encargaron de desarrollar las múltiples visiones frente a la venta.

Un aspecto que no puede pasar inadvertido es el de la fuerte participación de voceros y representantes de ciudades y pueblos del interior provincial en comentarios y notas editoriales de los periódicos locales. En el amplio debate, cupo un lugar importante la voz de los vecinos, productores y comerciantes del interior que hicieron llegar a las instituciones políticas sus posturas en relación a la venta. Nos encontramos entonces con adhesiones provenientes de diferentes localidades tanto del sur como del oeste de la provincia que manifestaron su satisfacción con la presentación del proyecto en la legislatura por fundarse en los sentimientos más profundos de *«equidad y justicia que deben presidir la inversión de los recursos comunes de la sociedad y del pueblo»*.<sup>49</sup> Se aprovecha la ocasión en las diferentes notas de cargar contra aquellas cuestiones relacionadas con la explotación pública del ferrocarril que distan bastante de presentarlo como ventajosa. Reaparecen las denuncias vinculadas al uso político de la empresa por diferentes administraciones; la lentitud en el crecimiento de la red en comparación con las otras empresas; la escasez de vagones para atender la demanda al transporte de cereales que pro-

vocaron la pérdida de la producción en numerosas ocasiones como también el retraso en la valorización de las tierras en comparación con aquellas de otras regiones servidas por líneas de mayor competencia.<sup>50</sup> Los vecinos del sur de la provincia hicieron pública su satisfacción por el proyecto pues significaba para ellos poner coto a la desigualdad que sentían frente a los vecinos del oeste y norte de la provincia, quiénes gozaban de las ventajas de tarifas más bajas con un ferrocarril subsidiado por el estado.<sup>51</sup> Asimismo vecinos del oeste de la provincia, aparecen condenando la gestión estatal del ferrocarril que *«lejos de haber sido benéfica, ha demorado el progreso moral y material de esta parte de la provincia»* impidiéndoles gozar de los beneficios del emprendimiento privado.<sup>52</sup>

Las voces opositoras a la venta fueron recuperadas por el diario *La Nación* a través de una diversidad de notas donde aparecen claramente expresadas las preocupaciones de vecinos de las localidades del oeste de la provincia frente a la inminente privatización del ferrocarril que utilizaban como transporte. Se manifiesta la preocupación de conciliar en el futuro el interés particular de los empresarios con el interés colectivo y el temor al «lucro privado» en detrimento de muchos pueblos que crecieron al abrigo de la protección del ferrocarril provincial. El corresponsal del diario *La Nación* hace referencia a las diferentes reuniones vecinales llevadas a cabo en las plazas públicas de estas localidades, motivadas por la oposición al proyecto de venta del ferrocarril, y en la que participan hacendados y comerciantes del lugar, muchos de ellos de filiación «pacista»: *«la espontaneidad de estas manifestaciones no deja duda alguna, sobre el sentimiento público y dominante en la provincia (...) los vecindarios y la organización pública inspirándose en móviles de altas conveniencias industriales y económicas, está sustraída por su naturaleza a consideraciones partidistas, es la prueba así, el que son mayoría los partidarios*

*de la actual administración provincial, que en la legislatura, en la prensa y fuera de ella disintieron con este proyecto».*<sup>53</sup>

Esta singular y activa participación constituyó un aspecto llamativo del debate, que sumó elementos de consideración en la discusión general en torno al futuro del ferrocarril provincial. Sin embargo, las motivaciones para la venta se jugaban en otro plano y parecían fuertemente instaladas en los espacios de decisión política sin distraerse frente a los resultados de la discusión pública del proyecto.

La liquidación de la empresa estatal respondía claramente a las transformaciones dadas en el contexto de un nuevo escenario político y económico de finales de siglo que al ánimo de los actores sociales que se involucraron en la discusión de esta medida.

### **El impulso cierto de la venta**

Al tiempo que se manifiestan los primeros indicios de la crisis de los años 90', expresados en trastornos económicos en el país y en la provincia, tomó cuerpo la decisión política de vender los ferrocarriles provinciales. Esos indicios estaban dados por una desorbitada política monetaria producto de lo actuado por los bancos garantidos, el aumento del precio del oro, la desvalorización del papel moneda, la disminución de los ingresos fiscales y una creciente deuda pública.

En este contexto se debatió y aprobó la venta de los ferrocarriles del estado. Si bien fueron notables las diferentes apreciaciones que surgieron en torno a su venta, mal reflejan lo que consideramos las motivaciones reales de ella. Estas expresiones se centraron en cuestionar la gestión de la empresa en manos estatales como causantes del mal funcionamiento del servicio en detrimento del desarrollo de

la provincia, pero hay que destacar que también se presentaron valoraciones favorables a esta gestión. Del balance de lo hecho a lo largo del período de la administración pública del Ferrocarril Oeste, se pudo apreciar que si fueron constante las dificultades para su financiamiento, no impidieron que esta empresa cumpliera un rol destacado en el desarrollo de la región que servía, con una sostenida política de expansión, innovación técnica y perspectivas competitivas. A su vez se implementó una política tarifaria en pos de facilitar las condiciones de producción agraria de la región. Sin embargo la venta de este ferrocarril, que muchos consideraron «modelo» para la época, respondió mas bien a consideraciones que superaban la apreciaciones sobre su administración. En definitiva, la gestión estatal no aparece como el eje central de la discusión al resolverse su venta; más aún, Máximo Paz, al anunciar ante la Legislatura provincial la presentación del proyecto de enajenación, efectuó un balance positivo del desarrollo de la empresa en los años 1887 y 88, y de la situación de la misma en ese momento.<sup>54</sup>

Sin duda, la imposibilidad de sostener la empresa por medio del financiamiento provincial impulsó la decisión política de desprenderse de los ferrocarriles. La deuda propia del ferrocarril ascendía a cifras que dificultaban su cumplimiento por parte de una provincia que percibía ingresos en pesos, mantenía un endeudamiento pagadero en oro, y que no generaba alternativas de financiamiento al eximir, como hemos mencionado mas arriba, de las cargas impositivas a los emprendimientos económicos mas importantes de la época. El temor de no poder cumplir con los servicios externos que provoquen la interrupción del ingreso de capitales, conspiraron en favor de la venta. Al igual que en el plano nacional, ante los primero indicios de crisis, se priorizó el modelo de financiamiento vigente dando lugar a

la venta de activos del estado que generaran ingreso de divisas para el saldo de deudas y la disminución del gasto público.

La deuda propia del ferrocarril ascendía en ese momento a 5.000.000 de libras, conformando uno de los componentes centrales de la deuda pública provincial.<sup>55</sup> Pese a que el ferrocarril daba señales de rendimientos positivos, mantenía su proyecto de expansión y se encontraba con obras de extensión en plena marcha, no podía resolver la tensión generada entre ingresos en pesos papel en creciente depreciación y las deudas sostenidas en oro y se alejaba de los objetivos políticos de la época.

En ese sentido, resulta elocuente la ausencia de un proyecto de renegociación de la deuda que se planteara como una alternativa a la venta.

Otro componente contemporáneo a la venta que caracterizó el clima político de la época fue el de los conflictos sociales, no ajenos al complicado escenario de finales de la década del 80' y a los signos visibles de la crisis. La sucesión de huelgas obreras registradas entre los años 1887 y 1890, impulsadas principalmente por los trabajadores de la construcción, el calzado y ferroviarios, entre otros, reflejaron los efectos de la crisis económica sobre los sectores más afectados por la desvalorización del papel moneda y la caída salarial. Desde el año 1887, y en coincidencia con la creación del gremio ferroviario de *La Fraternidad*, se registraron huelgas de consideración en reclamo de mejoras salariales y de condiciones de trabajo para los obreros del sector, constituyéndose en uno de los grupos de mayor presión social. Los trabajadores del Ferrocarril Oeste se conformaron como un grupo de peso a la hora de crear esta entidad obrera como en la participación de las protestas.<sup>56</sup> En esos años los reclamos se dirigían principalmente a solicitar el pago de los salarios en oro para evitar la

depreciación de sus ingresos. Una de las huelgas más importantes ocurrió en 1888, encabezada por los trabajadores del Ferrocarril Rosario - Buenos Aires que, si bien fracasó en sus objetivos iniciales, se repitió en 1889 con cierto éxito, pues logró no sólo extender el conflicto hacia otras líneas sino también la percepción del 50% de los salarios en oro.<sup>57</sup>

Las protestas y reclamos salariales señalados generan un nuevo foco de conflicto para la gestión de la empresa ferroviaria estatal e incorpora una nueva dimensión a la problemática que estamos trabajando. El gobierno provincial no aceptó estos aumentos salariales y se opuso a otorgarlos por encontrarlos injustificados, lo que podría interpretarse como un nuevo elemento de presión que viene a sumarse al escenario de la venta de los ferrocarriles.<sup>58</sup> En efecto, frente a la inminente aprobación del proyecto de liquidación de la empresa, no resultaba conveniente un aumento salarial que pudiera complicar los planes de la venta, y hacer menos atractiva la compra. Asimismo, atender a este tipo de demandas implicaba para el gobierno un esfuerzo y costo político que no parecían prioritarios para quien estaba más atento a otras problemáticas, tales como las de financiamiento y sus obligaciones externas que a la cuestión social.<sup>59</sup>

### **Detalle de la venta**

Como ya hemos mencionado la operatoria de la venta de los ferrocarriles se dio en el marco de la crisis económica y de los conflictos políticos desencadenados hacia el año 90'. El ánimo económico de esos tiempos complicó en algún punto las expectativas de la provincia, pues se dificultaba en ese contexto hallar grupos inversores

interesados que pudieran hacer una oferta compatible con los intereses de la provincia.

Inicialmente se ofreció en licitación el ramal Temperley - Cañuelas, que se consideró como una línea aparte al resto de la red; este ramal fue adquirido en un principio por Alejandro Henderson, quien la transfirió de forma inmediata al FC Sud.<sup>60</sup> La tasación por el resto de la línea (1075 km) se fijó en 34 millones de pesos oro. La provincia rechazó las dos ofertas que se presentaron inicialmente, por estar por debajo de los valores de lo esperados.<sup>61</sup> Finalmente cerró la operatoria con H.G. Anderson, en representación de un grupo de inversores británicos, quien mejoró la propuesta original.<sup>62</sup> Esta consistía en 41 millones de pesos oro (8 millones de libras) de los que 4.9 millones de libras eran en concepto de la deuda de los tres empréstitos de la empresa y la diferencia (16 millones de pesos oro, 3.1 millones de libras), debía pagarse en efectivo a la provincia por medio de una transferencia del Banco de Londres al Banco de la Provincia de Buenos Aires.<sup>63</sup> La nueva compañía adquirente tomó el nombre de *Buenos Aires Western Railway Limited* y dispuso inmediatamente la venta y arrendamiento de la mitad de la red. El Ferrocarril Sud arrendó y posteriormente compró el ramal entre Merlo y Saladillo; el FC Buenos Aires -Ensenada adquirió el ramal Ringuet - Brandsen y el FC Central Argentino hizo lo propio con los ramales de Luján a Pergamino y Junín - San Nicolás. De esta forma, la Western Railway quedó sólo con el manejo de la línea troncal de 544 km.<sup>64</sup>

Los distintos autores consultados presentan diferencias de apreciación en relación a este punto. Scalabrini Ortíz privilegia las irregularidades que estuvieron en torno a la venta, que llevó a que la operatoria se realizara con la creación de capital artificioso, generando enormes ganancias para la empresa compradora. Según sus estimaciones el

capital inicial con el que debía contar la compañía era nulo. La operación habría consistido en obtener los fondos a pagar en efectivo al estado provincial, del producto de la venta a otras compañías de la mitad de la red que estaba adquiriendo. De este modo, agrega, este tipo de operación la podría haber realizado «cualquier ciudadano». Zalduendo, siguiendo a este autor, considera que fue una habilidosa operación financiera por parte de la nueva empresa, pues le significaron recuperar 3.3 millones de libras. Por otro lado M. J. López sostiene que si bien estuvo presente el objetivo de obtener por medio del arrendamiento y venta de estas líneas un ingreso de capital adicional, la operatoria nunca se concretó a causa de la situación adversa de la Argentina, negando que se haya obtenido esa cifra, y rechazando la postura de Scalabrini.<sup>65</sup>

La operatoria se realizó por medio de una transferencia del Banco de Londres al Banco de la Provincia de Buenos Aires, cuyo objetivo era cancelar la deuda del gobierno con esa entidad y el resto destinarlo a obras que emprendería la provincia. Al momento de hacerse efectiva —según López— pudo cancelarse, debido a retiros anticipados de fondos como denuncias por cobro de «comisiones».<sup>66</sup>

Lo cierto es que la operatoria de la venta provocó en el corto plazo la fragmentación de la línea y el reparto de áreas de influencia y control entre pocas empresas, especialmente el FC Sud que salió consolidado de esta operación. A la nueva empresa no se le establecieron condiciones de inversión a futuro y se la eximió de las contribuciones tributarias. De este modo se diluye toda posibilidad de sentar las bases de una planificación ferroviaria por parte del estado provincial que queda más bien marginado de las posibilidades de influir sobre la misma y a merced del resultado de las operaciones comerciales y de las disposiciones planteadas por la propia empresa.

La vinculación entre los ferrocarriles y el endeudamiento externo está claramente presente en los detalles de esta venta resuelta en el contexto de la crisis de 1890, a pesar de que la liquidación de la empresa estatal poco pudiera morigerar sus efectos.

Los resultados provenientes del aumento de los volúmenes exportables dados unos pocos años más tarde, encontrará a la provincia ajena a los beneficios directos del rol jugado por los ferrocarriles en el despegue agroexportador.

## Notas

<sup>1</sup> El presente trabajo se realizó en el marco del proyecto Ubacyt dirigido por Jorge Schvarzer sobre el Ferrocarril Oeste, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

<sup>2</sup> Consúltese el trabajo de Jorge Schvarzer y Teresita Gómez «*Del quasi tranvía urbano a la empresa de transporte: el Ferrocarril del Oeste llega a Chivilcoy (1860-1870)*». XVII Jornadas de Historia Económica, Tucumán, septiembre de 2000, quiénes analizan la primera etapa de gestión estatal de la empresa Ferrocarril Oeste, conformando un valorable aporte a la historia de empresas de transporte e incorporando un inédito análisis de documentos y diarios de la época.

<sup>3</sup> Véase de esta autora los proyectos alternativos presentados a comienzos de esa década para la gestión estatal del ferrocarril combinados con políticas de colonización de tierras, en Barry Viviana, *Colonización de tierras y Ferrocarril oeste: los debates de 1860*. XVII Jornadas de Historia Económica, Edición Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Tucumán, Tucumán, 2000.

<sup>4</sup> Este ferrocarril considerado como el «mas inglés de los ferrocarriles argentinos», según recuerda Zaldueño, ofreció dividendos constantes, alcanzando el 8% hacia 1886. El proyecto inicial implicó una inversión de 750.000 libras, y proyectaba salir de Plaza Constitución hasta la localidad de Chascomús, a 114 km de la capital, donde llegaría en 1865; se extendió luego hacia el sur de la provincia y llegó en 1888 hasta Bahía Blanca, ramificando la red por localidades tales como Dolores, Mar del Plata, Tandil, Tres Arroyos, Azul y Pigue. Para mayores precisiones sobre su conformación véase Zaldueño, E. *Libras y Rieles*, Ed. El Coloquio, Bs.As., 1975, p. 302 y ss. Sobre dividendos de la empresa véase M. J. López *Ferrocarriles, deuda y crisis*, Ed. Belgrano, Bs.As., 2000, pp. 314 y ss.

<sup>5</sup> Las condiciones en las garantías se renegociaron siete años después de su concesión acordándose 10.000 libras en compensación por las garantías adeudadas y el subsidio directo de 500 libras por milla de las nuevas líneas a construir. También se establece que se utilice la misma trocha ancha que el Ferrocarril Oeste.

<sup>6</sup> Las obras de extensión en esos años concluyeron con la llegada de la línea principal a Trenque Lauquen al oeste de la provincia de Buenos Aires; la finalización del ramal Lobos-Saladillo; se avanzó hacia el norte de la provincia hasta Pergamino y el puerto de San Nicolás. Debido al traslado de la administración provincial a La Plata, se construyó un ramal extendido hacia el sur de Bs.As. entre Morón y Magdalena y se completó con otro accesorio entre Temperley y Cañuelas. El agregado de estos ramales conformaron una red de transporte con un amplio radio de influencia en zonas productoras claves. Según datos del año 1885 el total de cargas despachadas fue de 647 toneladas, conformada por fideos, harina,

lino, sal, papas, maíz y vinos. Datos ofrecidos por la Memoria de la Dirección de los Ferrocarriles de la provincia de Bs.As. , 1885, en Zaldueño, op.cit., p. 341 y ss.

<sup>7</sup> Las consecuencias de este proyecto son observadas por Mario Justo López quien considera negativo la construcción de estos ramales nuevos en torno a La Plata, ya que no fueron planeados en detalle y que no respondían a demandas concretas, sino mas bien a las nuevas necesidades administrativas, que desdibujaban la línea original. Esto en el futuro habría conspirado a favor de la venta. En *Historia de los Ferrocarriles de la Provincia de Buenos Aires, 1857-1886*, Lumiere, Bs. As., 1991, p. 64 y 65.

<sup>8</sup> Según Scalabrini Ortiz, las formas de financiamiento utilizadas a partir de 1880 rompieron con la tradición financiera del Ferrocarril Oeste, quien lo había hecho hasta entonces sin compromisos externos: emisiones financiadas con las ganancias normales del ferrocarril o con el producto de la venta de tierras. Este autor ve allí encerrado un «propósito avieso que es indispensable subrayar para que sus enseñanzas no caigan en saco roto (...) la hipoteca del Ferrocarril Oeste fue pocos años mas tarde un argumento para enajenarlo». En *Historia de los Ferrocarriles Argentinos*, Ed. Plus Ultra, Bs.As., 1995, p. 58-59. Para una explicación sobre la forma de financiamiento de la empresa desde sus orígenes véase Schwarzer y Gómez, op.cit.

<sup>9</sup> Se pasó de un costo de \$ 19.823 o/s en 1884 a 27.760 en 1889. En M. López (1991), p. 73.

<sup>10</sup> M. J. López indica que este préstamo fue negociado ya por el gobierno de M. Paz y tomado íntegramente por la casa Baring que adelantó el dinero, demoró su lanzamiento público y conservó los títulos en su poder, reflejo de un comportamiento imprudente que la llevó mas tarde al colapso. En Op.cit. (2000), p. 303 y ss.

<sup>11</sup> Datos tomados de Zaldueño , op.cit., p. 344 y notas y López, M.J. (1991), pp. 63 y 64.

<sup>12</sup> La Ley de Centros Agrícolas sancionada en noviembre de 1887 tenía como objetivo fomentar la producción en las tierras lindantes al ferrocarril a través de créditos flexibles y exenciones impositivas. El aspecto central de la misma residía en la rebaja en las tarifas ferroviarias para el transporte de cereal de hasta el 25%. Para detalles sobre las dificultades de implementar esta ley véase M.A. Cárcano *Evolución histórica del régimen de la tierra pública*, Eudeba, Bs.As. , 1972, p. 257 y ss

<sup>13</sup> Para el año 1877, la relación entre gastos/producto bruto colocaba a estas dos empresas en las primeras posiciones, con un 53% para el Oeste y un 56% para el Sud, según López, M. J. (1991) cuadro página 58. La diferencia en los beneficios obtenidos podría explicarse en parte por las reducciones tarifarias ofrecidas por el Oeste como se señaló mas arriba.

<sup>14</sup> La mayoría de estas concesiones finalmente quedaron caducas, y solo generaron ganancias a quiénes lograron venderlas, lo que habría sucedido con el Ferrocarril Sud quién había comprado a terceros concesiones a altísimas sumas. Véase M. J. López (2000), p.308.

<sup>15</sup> La administración de Juárez Celman y la gobernación de Máximo Paz en la provincia de Buenos Aires fueron un claro ejemplo de esto para el período 1885-90. Volveremos sobre este tema mas adelante.

<sup>16</sup> La disminución se dio del 7.6% para 1884 al 6.6% en 1887 y 5.49% en 1888. López, M. J. (1991), p. 73

<sup>17</sup> Para la política tarifaria del FC Oeste puede verse Scalabrini Ortíz, *op.cit.*, pp. 25 y ss.; Para las deficiencias administrativas M. J. López (2000), p. 304.

<sup>18</sup> Datos aparecidos en el diario *La Nación* donde también se menciona el aumento del volumen del transporte de carga y pasajeros. Para estos últimos se estaban experimentando cambios en el servicio que implicaran mejoras en los viajes de larga distancia (luz eléctrica en los vagones, salones dormitorios, sillones giratorios, etc.). Estos modelos eran tomados de acuerdo al sistema americano y la contratación se había efectuado en Estados Unidos a la Hallan and Hollingsworth Co.; también se menciona la construcción de galpones para almacenamiento de cereales con destino al puerto, en diferentes estaciones de la línea. Véase diario *La Nación*, 1-1-1889.

<sup>19</sup> Según M. J. López (2000) los proyectos de extensión de la empresa se generaron en el seno de una legislatura opositora a Máximo Paz; una vez modificada la composición de ésta, el ejecutivo habría podido imponer su proyecto de venta. (P. 305 y ss.). Evidentemente, quiénes proyectaban nuevas concesiones lo hacían con la clara intención de disputar áreas de influencia a su competencia privada.

<sup>20</sup> Este informe, firmado por Emilio Mitre y Vedia y Luis Basail, por el Consejo de los Ferrocarriles de la Provincia de Buenos Aires, aparece con motivo del rechazo a un pedido de concesión para la construcción particular del ramal Villa Elisa hasta el dock occidental de La Plata, por considerarlo competencia para los ferrocarriles de la provincia en su ramal entre Pereyra y el puerto. Publicado por *La Nación* el 5-01-89.

<sup>21</sup> El costo de la modernización del aparato del estado implicó un fuerte endeudamiento externo. Para el período 1885-1890 el grueso de la deuda argentina estaba formado por empréstitos públicos y de ferrocarriles, y por hipotecas sobre tierras. Hacia 1890 el monto de los servicios anuales de la deuda externa ascendían a 60 millones de pesos oro; la parte correspondiente al sector público llegaba a 28 millones de pesos oro. En J.H. Williams *Argentines international trade under inconvertible paper money, 1880-1890*, citado por Ford, A.G. *La argentina y la crisis de Baring de 1890*, en *El régimen oligárquico. Materiales para el estudio de la realidad argentina (hasta 1930)*, en M. Giménez Zapiola, comp., Bs.As., Amorrortu,

1975. También puede verse para las características de las inversiones extranjeras del período A. Regalsky *Las inversiones extranjeras en la Argentina (1860-1917)*, Bs.As., CEAL, 1986. En relación a la formación del Estado puede verse el texto de O. Oszlack *El costo del progreso y la reproducción del estado*, en *La Formación del estado argentino*, Bs.As., Ed. Belgrano, 1982, cap. IV.

<sup>22</sup> La provincia de Buenos Aires orientó recursos para la creación de La Plata en 1882 que no sólo requirió de una planificación política sino de un cuidadoso diseño urbanístico, para lo que se convocó a concurso internacional. Las obras contemplaron desde la construcción del puerto, edificios públicos para albergue de las autoridades, funcionarios y la actividad administrativa provincial hasta la construcción de cárceles, escuelas, departamentos de policía, etc. También contó tempranamente con instalaciones eléctricas para alumbrado público. Son numerosos los relatos de viajeros que describen la magnitud y modernidad de la obra emprendida, equiparándola con las de las principales ciudades de Europa (pueden verse, entre otros, las publicaciones oficiales con motivo del centenario de la fundación de la ciudad).

<sup>23</sup> Los colocadores de estos préstamos fueron Morton Rose, Soc. Grale (Londres); Comptoir: París/BAS (París). Datos tomados de Marichal, C. *Historia de la deuda externa de América Latina*, Alianza, Madrid, 1992, Apéndice 2. El del puerto corresponde a la casa Stern de Londres.

<sup>24</sup> Cabe recordar que desde 1887 estaba en vigencia la ley de Bancos Garantidos que provocó la emisión y circulación desmesurada de papel moneda de curso legal en todo el país, generando la depreciación de la moneda en relación al precio del oro. Las entidades bancarias recurrían a la toma de préstamos en el exterior para el respaldo del circulante que emitían. Si bien era una práctica común para el Banco de la Provincia de Buenos Aires, lo novedoso fue el amplio alcance que tomó a partir de la ley. Para ampliar el funcionamiento de esta ley puede verse , F. Rocchi «El péndulo de la riqueza: la economía argentina en el período 1880-1916», en *Nueva Historia Argentina. El progreso, la modernización y sus límites (1880-1916)*, Sudamericana, Bs.As., 2000, pg 39-40.

<sup>25</sup> Repartidos de la siguiente forma: Baring Brothers de Londres 2.049 millones (1882) y 2.040 millones (1886); 2.5 millones en la Deutsche - Disconto - Mendelsohn de Berlín (1886). Según datos tomados de Marichal, *op.cit.* Apéndice 2.

<sup>26</sup> Para el año 1890 el valor de las deudas externas provinciales en la Argentina superó los 35.000.000 de libras. Según Marichal el grueso de dichos fondos debía utilizarse para fortalecer las cuentas de reserva de los bancos provinciales y para respaldar los billetes que se pusieran en circulación; sin embargo en la práctica se destinaron hacia negocios especulativos. *Op.cit.*, p. 164.

<sup>27</sup> Durante los años 80' el grueso de las inversiones directas británicas (orientadas a producción agrícola, ganadera, minera, ferrocarriles y desarrollo urbano) se destinaron a sólo cinco países. El 37% de dichas inversiones fueron hacia la Argentina. En Marichal, *op.cit.*, p. 148.

<sup>28</sup> Pueden verse Marichal, *op.cit.*, p. 156 (las cifras fueron tomadas del apéndice 2, p. 284.) y M. J. López (2000), p. 304.

<sup>29</sup> Fueron comunes las manifestaciones que señalaban que las expectativas sobre el crecimiento argentino no se condecían con los datos de la realidad. Así lo refleja el periódico inglés *The Economist* que expresa su escepticismo ante las perspectivas de futuro ofrecidas por la Argentina. También pone en duda «la honestidad del gobierno local». Citado por Ford, *op.cit.*, p. 124

<sup>30</sup> Para el desarrollo de la crisis de 1890 estamos siguiendo la tesis de Ford quien la interpreta como una «crisis de desarrollo». Este autor entiende que los factores reales de esta crisis están dados por una disminución anticipada de los fondos extranjeros en relación a la expansión del valor de las exportaciones, más que a los efectos generados por una mala administración, un excesivo endeudamiento o la caída de los precios mundiales.

<sup>31</sup> Tomar las apreciaciones al respecto de Regalsky, en *op.cit.*, p. 16.

<sup>32</sup> Según Ford recién hacia 1893 los proyectos de inversión comenzaron a dar frutos bajo la forma de una mayor producción y exportación de cereales, que no pudo aprovecharse en lo inmediato debido a la caída de los precios internacionales. *Op. cit.*, p. 130

<sup>33</sup> Para Ford los aspectos del desarrollo de la crisis estarían dados de la siguiente manera. El punto máximo de la deuda externa argentina se registró en 1888; el volumen máximo de sus importaciones en 1889; el máximo alcanzado en la construcción de ferrocarriles es de 1891. Pero recién en 1893 se registra un aumento en el volumen de la producción y exportación de cereales. Para más detalles, véase *op. cit.*, pp. 130 y 131.

<sup>34</sup> Véase diario *La Nación* del 3 de enero de 1889.

<sup>35</sup> «Un buen proyecto» de José Hernández publicado en *El Río de la Plata* (21-10-1869), tomado por T. H. Donghi *Proyecto y construcción de una nación (1846-1880)*, Buenos Aires, Ariel, 1995, p. 451-52

<sup>36</sup> Estamos tomando los argumentos presentados por el gobernador Máximo Paz y su ministro de Obras Públicas Manuel Gonnet, en el mensaje enviado a la Legislatura acompañando el proyecto de ley de liquidación de la empresa (5 de enero de 1889). El texto completo del mensaje puede verse en *Legislatura de la Provincia de Buenos Aires, Cámara de Senadores, Debate sobre el Proyecto de enajenación de los Ferrocarriles de la Provincia, 1889*. Buenos Aires, Imprenta de La Nación, 1889, pp. 11-23. También puede verse una síntesis de los principales argumentos en Cuccorese, H. *Historia de los Ferrocarriles en la Argentina*, Bs. As., Macchi, 1969.

<sup>37</sup> Parece aludir al Ferrocarril del Sud, que tal como se señaló mas arriba, cuestionaba la tutela oficial que beneficiaba a su competidora provincial.

<sup>38</sup> Sin agregar mayores detalles, este es el valor de la empresa que se estipula en el texto del mensaje.

<sup>39</sup> El debate se llevó a cabo entre los días 18 y 23 de julio de 1889.

<sup>40</sup> Apreciaciones tomadas del informe de la Comisión de Hacienda y Legislación de la Cámara de Senadores, en *Legislatura de la Provincia de Buenos Aires, Cámara de Senadores, Debate sobre el proyecto de enajenación de los Ferrocarriles de la Provincia, 1889*, pp. 26- 35.

<sup>41</sup> Para las posturas contrarias a la venta estamos siguiendo los argumentos del senador Benítez quien tuvo las principales intervenciones en contra de ella. *Op. cit.*, sesión del 16/7/89.

<sup>42</sup> Benítez hace uso de la *Memoria* de la Dirección General de Ferrocarriles para los años 1887/88. De allí se desprende que durante un período de 16 años el ferrocarril estatal había dado un interés promedio del 7%. Sin embargo a lo largo del debate aparecieron fuertes cuestionamientos a esta Dirección como a las cifras y balances ofrecidos por la empresa, por considerarlos por fiables, como parte de las fallas administrativas que abonaron las motivaciones de la venta. (véase la intervención de Manuel Gonnet, Ministro de Obras Públicas, 20-7-89). Como se señaló mas arriba sobre el final del período de gestión estatal se había percibido una caída significativa en el rendimiento de la empresa (Véase nota 16).

<sup>43</sup> La privatización del ferrocarril pondría en potencial peligro el cumplimiento de los objetivos de la misma. El cumplimiento de lo prescrito por esta ley motivó numerosos conflictos y denuncias de corrupción vinculada a la concesión de tierras y a la discriminada protección de los productores de la zona oeste de la provincia (véase nota 12) Intervención de Benítez, *Legislatura de Buenos Aires, Cámara de Senadores, op.cit.*, pp. 60.

<sup>44</sup> Gonnet desplegó gran cantidad de argumentos teóricos para la defensa de los principios de libertad económica como razones para la venta. Argumentó con diversos artículos de prensa extranjera sobre las razones contrarias a los ferrocarriles estatales. Muchas de estas apreciaciones fueron reproducidas por la prensa local en los meses del debate.

<sup>45</sup> Intervención de M. Gonnet *Legislatura de Buenos Aires, Cámara de Senadores., op. cit.* pp. 146 y ss. El ministro que por momentos parece un vocero de la empresa del FC Sud, hizo lectura del aviso publicado por esa empresa en el que se comunica que se resuelve hacer extensiva la rebaja del 25% a los cultivos agrícolas producidos en la zona servida por este ferrocarril.

<sup>46</sup> El debate en diputados se llevó a cabo entre el 11 y 18 de septiembre de 1889.

<sup>47</sup> Estas fueron los principales ideas expuestas por el diputado Leanes, como miembro informante de las Comisiones de Legislación y Hacienda. Véase por

ejemplo la intervención del 11-9-89, en *Provincia de Buenos Aires: Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, Año 1889*. La Plata, Imprenta Bs. As., 1889, p. 221 y ss. Aparecen a lo largo de las sesiones diversas referencias a los auspiciosos comentarios del presidente Juárez Celman en torno a la evolución del debate en las cámaras.

<sup>48</sup> Intervención del diputado Cibils del 18-9-89 p. 246

<sup>49</sup> *El Censor*, 1-7-89. «Enajenación de los ferrocarriles de la provincia de Buenos Aires». Este periódico realizó una prolija reproducción de notas y cartas de adhesión y felicitación al proyecto del Poder Ejecutivo publicadas a lo largo del año 89' en diversos diarios del interior provincial (las notas iban acompañadas por la firma de los vecinos adherentes, completando extensas columnas del diario).

<sup>50</sup> Apreciaciones volcadas en la nota publicada por *El Censor* del 6-8-89. «Tres fases distintas se presentan al observador imparcial al estudiar esta venta. La teoría; en lo que relaciona con los principios, si el estado debe ser empresario o no; la política, por el empleo de esta institución como engrandecimiento e influencia electoral, y finalmente la material, discutiendo si los beneficios y el progreso que esta empresa debe prestar a toda la provincia aumentarían o no, en el caso de que su dirección esté en manos particulares». En relación a la utilización con fines políticos de la empresa y el rol de los caudillos electorales puede verse Schvarzer - Gómez «*Empresa, empresarios y poder político. Un estudio de caso sobre el comportamiento empresario en el origen de la Argentina moderna. 1857-1880*». VIII Jornadas Interescuelas y Departamentos de Historia. Salta. 19 al 22 de septiembre de 2001.

<sup>51</sup> Más de cien vecinos de Olavarría hacen llegar sus felicitaciones al gobernador de la provincia «por el importante proyecto de enajenación de los ferrocarriles del estado, porque significa convertir en ley la protección directa de la riqueza general y el beneficio inmediato del productor particular (...) los ferrocarriles en manos de empresas particulares abrirán el espíritu de competencia a vastos horizontes asegurando a la industria una vida próspera y feliz». *El Censor*, 27-7-89. En tono similar aparecen reproducidas en este mismo diario notas de adhesión a la venta publicadas por *El Porteño* de Bahía Blanca, *La Liga del Sur* de Juárez, *El libre del Sur* de Tres Arroyos, entre otros.

<sup>52</sup> En *El Oeste*, de la localidad de Mercedes. Se agrega «si esa empresa hubiera pertenecido a una compañía cualquiera, el número de kilómetros que recorre sería hoy diez veces mayor, y también otras líneas hubieran ya contribuido y la valorización de estos campos, y a su mayor población, y hubiera sido portadoras de su bienestar no interrumpido (...) durante 25 años se ha venido impidiendo la plantación de líneas férreas por considerar, con extraño criterio, que tales líneas perjudicarían a esta privilegiada, por ser la empresa del gobierno». En *El Censor*, 5-7-89.

<sup>53</sup> Se reproducen entre julio y septiembre de 1889, notas de *La Verdad* de Luján, *El Progreso* de Chacabuco, *El Municipio* de 9 de Julio, *El Pueblo* de Chivilcoy y *El Globo* de Mercedes.. *La Nación*, 2-7-89 «Contra la enajenación de los ferrocarriles».

<sup>54</sup> En ese mensaje señala que en 1888 se registró un aumento del 20% en cargas y transporte en relación con el año anterior; se menciona lo adelantado de las obras de Pehuajó y Trenque-Lauquen, emprendidas recientemente; se menciona la incorporación en el transcurso del año de 30 locomotoras y más de 200 vagones, duplicando el material con que contaba la empresa en 1886. Mensaje del gobernador Máximo Paz leído en la Asamblea Legislativa el 1° de mayo de 1889. En *Mensaje de los Gobernadores de la Provincia de Buenos Aires a la Honorable Asamblea Legislativa: 1881-1905*. Tomo I (1881-1889). Cuadernos de Economía N° 24. Ministerio de Economía de la Provincia de Bs. As. República Argentina, 1997, pp. 112 y ss.

<sup>55</sup> Marichal hace referencia a la importancia de la toma de prestamos provinciales en la argentina del siglo XIX, destacando que para el caso de Buenos Aires, los tomados para el FC Oeste eran parte sustancial de la deuda provincial. Véase Marichal, *op. cit.*, p. 151 y ss. Recordemos además, que la empresa tenía pendiente la entrega de material por 2.5 millones de pesos oro para el año 89' (véase nota 17)

<sup>56</sup> En junio de 1887 se crea la organización de maquinistas y foguistas denominada «La Fraternidad» como la primera entidad gremial de alcance nacional, pues agrupaba a los trabajadores ferroviarios de todo el país. En la formación de esta entidad gremial fue significativo el papel jugado por los trabajadores del Ferrocarril Oeste y del Ferrocarril Sud. El artículo 1° de la carta orgánica señalaba como objetivo de la entidad «Propender al mejoramiento de las condiciones de vida y trabajo de todos los maquinistas y foguistas de locomotoras de la República». En Barroca - Vidal, *Rieles de lucha. Aporte para la historia del sindicalismo argentino*. Centenario de La Fraternidad, 1987. Entre los primeros reclamos aparece el caso de un maquinista del FCO con treinta años de servicio, al que se le había eliminado el pago de su salario durante una prolongada enfermedad. Este hecho es rechazado por sus pares, denunciando la medida injusta por parte de la empresa. En *El Nacional*, 12-8-87.

<sup>57</sup> Datos tomados de Gallo - Cortes Conde *Historia Argentina. La República conservadora*, Volumen 5. Buenos Aires, Paidós, 1990, p. 86. Igual referencia hace Ford en *op. cit.*

<sup>58</sup> La oposición del gobierno al aumento salarial puede verse en la nota enviada por el ministro Gonnet al Director General de Ferrocarriles, Ing. Pastor Tapia, en la que manifiesta no existir justificaciones suficientes para el aumento salarial otorgado a los trabajadores. En *El Censor*, 11-8-89.

<sup>59</sup> Este tema merece ser tratado con mayor rigor en una investigación específica sobre el crecimiento cuantitativo del trabajo en el sector terciario y en las empresas de transporte ferroviario en particular, el surgimiento de las demandas laborales y su organización sindical que dieron origen entre otros a la cuestión social. Para una aproximación a estas problemáticas puede verse Suriano Juan; «Introducción: una aproximación a la definición de la cuestión social en Argentina», en Suriano Juan (compilador); *La cuestión social en Argentina 1870-1943*; La Colmena; Buenos Aires; 2000. , p. 1-29.

<sup>60</sup> La operación se selló en marzo de 1890 por 780 mil pesos oro. López, M. J. (1991), p. 78-79

<sup>61</sup> Las ofertas provenían de H. G. Anderson (gerente del Banco de Londres) por 35 millones de pesos oro y de Samuel Hale por 34.1 millones de pesos oro. Ambos aparentemente en representación de Henderson quien finalmente acordaría la compra. Para detalles sobre las ofertas para la compra véase M. J. López (2000), pp. 328 y ss.

<sup>62</sup> Según referencia M. J. López, A. Henderson era quien estaba detrás de la operación. Fue una de las figuras claves en la inversiones británicas en el Río de La Plata, gestionando inversiones de capital de ese origen en este país. Ante la dificultad de obtener interesados en la compra de la empresa habría impulsado una nueva compañía que aportó los fondos para la compra, para lo que habría contado con el apoyo de la casa Baring de Londres, interesada en que la operación se llevara a cabo a la brevedad como forma de paliar la crisis provincial. También aparecen miembros vinculados al Ferrocarril del Sud. Henderson habría tenido sumo interés en concretar la compra, pues contemplaba importantes comisiones por su intermediación con el grupo británico. La venta se concretó con la firma de Máximo Paz el 28 de abril de 1890. La deuda en concepto de los empréstitos se deducía del precio a pagar a 180 días. *Op. cit.*

<sup>63</sup> Los empréstitos eran los correspondientes a los años 1882, 1884 y 1888. El saldo se pagaría en letras por mitades a 90 y 180 días, según Memoria de la empresa Ferrocarril Oeste, octubre de 1890, en Archivo del Banco de la Provincia de Buenos Aires.

<sup>64</sup> M. J. López estima que la WRCo. se aseguró en concepto de arrendamientos una renta anual de 150.000 libras con lo que podría afrontar, en parte, los servicios de la deuda del FC Oeste asumidos con la compra.

<sup>65</sup> Zaldueño, *Op. cit.*, pp. 344 y ss.; M J. López (2000) pp. 333 y 334; Scalabrini Ortíz, *Op. cit.*, p. 67 y ss.

<sup>66</sup> Para los detalles de su constitución véase *Op. cit.*, p. 329.

## BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

### Fuentes

Diario *El Censor*, año 1889

Diario *El Nacional*, años 1887 y 1889

Diario *La Nación*, año 1889

*Legislatura de Buenos Aires, Cámara de Senadores. Diario de sesiones de la Cámara de Senadores. Debate sobre el Proyecto de enajenación de los ferrocarriles de la provincia.* Buenos Aires, Imprenta de La Nación, 1889.

Memoria de la empresa Ferrocarril Oeste, octubre de 1890, en Archivo del Banco de la Provincia de Buenos Aires.

*Mensaje de los Gobernadores de la Provincia de Buenos Aires a la Honorable Asamblea Legislativa: 1881-1905.* Tomo I (1881-1889). Cuadernos de economía N° 24. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, República Argentina, 1997, pp. 112 y ss.

*Provincia de Buenos Aires: Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, Año 1889.* La Plata, Imprenta Bs.As., 1889

### Bibliografía

Barry Viviana..*Colonización de tierras y Ferrocarril oeste: los debates de 1860.* XVII Jornadas de Historia Económica, Edición Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Tucumán, Tucumán, septiembre 2000

Cárcano, Miguel Angel. *Evolución histórica del régimen de la tierra pública*, Buenos Aires, Eudeba, 1972.

Cuccorese, Horacio. *Historia de los Ferrocarriles en la Argentina*, Buenos Aires, Macchi, 1969.

Ford, A.G. *La argentina y la crisis de Baring de 1890*, en M. Giménez Zapiola (compilador) *El régimen oligárquico. Materiales para el estudio de la realidad argentina (hasta 1930)*, Buenos Aires, Amorrortu, 1975.

Gallo, Ezequiel y Cortes Conde, Roberto *Historia Argentina. La República conservadora*, Volumen 5. Buenos Aires, Paidós, 1990

Halperín Donghi, Tulio. *Proyecto y construcción de una nación (1846-1880)*, Buenos Aires, Ariel, 1995

Larroca, Jorge y Vidal, Armando. *Rieles de lucha. Aporte para la historia del sindicalismo argentino.* Centenario de La Fraternidad, 1987

López, Mario Justo. *Ferrocarriles, deuda y crisis*, Buenos Aires, Ed. Belgrano, 2000.

López, Mario Justo. *Historia de los Ferrocarriles de la Provincia de Buenos Aires, 1857-1886*, Buenos Aires, Lumiere, 1991.

Marichal, Carlos. *Historia de la deuda externa de América Latina*, Madrid, Alianza, 1992.

Oszlack, Oscar. *La Formación del estado argentino*, Buenos Aires, 1982.

Regalsky, Andrés. *Las inversiones extranjeras en la Argentina (1860-1917)*, Buenos Aires, CEAL, 1986.

Rocchi, Fernando. «*El péndulo de la riqueza: la economía argentina en el período 1880-1916*», en Lobato M. (compiladora) *Nueva Historia Argentina. El progreso, la modernización y sus límites (1880-1916)*, Sudamericana, Bs.As., 2000.

Scalabrini Ortiz, Raúl. *Historia de los Ferrocarriles Argentinos*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1995.

Schvarzer, Jorge y Gómez, Teresita. «*Del quasi tranvía urbano a la empresa de transporte: el Ferrocarril del Oeste llega a Chivilcoy (1860-1870)*». XVII Jornadas de Historia Económica, Tucumán, septiembre de 2000.

Schvarzer, Jorge y Gómez, Teresita «*Empresa, empresarios y poder político. Un estudio de caso sobre el comportamiento empresario en el origen de la Argentina moderna. 1857-1880*». VIII Jornadas Interescuelas y Departamentos de Historia. Salta. 19 al 22 de septiembre de 2001

Suriano Juan; (compilador); *La cuestión social en Argentina 1870-1943*; La Colmena; Buenos Aires; 2000

Zalduendo, Eduardo. *Libras y Rieles*, Buenos Aires, El Coloquio, 1975.

## ANTECEDENTES IDEOLOGICOS DE LA LEY MITRE

Mario Justo Lopez (h)

La promulgación de la ley 5315, conocida como «Ley Mitre», en 1907, fue un hecho trascendente en la política ferroviaria argentina. Resolvió los temas que habían quedado planteados a partir de 1890 y definió el marco dentro del cual se desempeñarían las empresas durante los cuarenta años siguientes.

La versión predominante en la historiografía ferroviaria, proveniente del nacionalismo difundido a partir de 1930, sin embargo, considera que esa ley no fue sino otro episodio más de la habitual connivencia entre los componentes del gobierno argentino y los representantes de los intereses británicos. Las cláusulas volcadas en la ley habrían sido fijadas en conciliábulos secretos en los que participaron los hombres de negocios que dirigían los ferrocarriles y algunos dirigentes políticos presurosos por complacerlos. Algún autor llegó a llamar «connubio» a la nueva ley de concesiones para agregar a continuación: «Las empresas invitadas a adherirse (a la misma) estaban adheridas de antemano»<sup>1</sup>.

Sin embargo, lo cierto es que, sin entrar a analizar lo anteriormente citado, la sanción de la ley Mitre fue precedida de un debate en el que se discutieron desde el comienzo hasta el fin todos los puntos que integraban la política ferroviaria del país. En este trabajo nos proponemos reconstruir esa discusión.

### **La política ferroviaria argentina a fines del siglo XIX. El Estado como empresario**

Los años que van de 1887 a 1896 forman una década de inusual importancia en la historia ferroviaria argentina. Con la nueva política de obras públicas del presidente Juárez Celman primero, con la crisis de 1890 y la depresión que le siguió y con los intentos de reordenamiento y reactivación con que terminó, se produjeron cambios continuos que dieron a luz una nueva realidad. Hasta 1886 el sistema ferroviario había sido construido, y en los últimos años en forma acelerada, en base a dos concurrencias: la de la acción del gobierno nacional junto con la de los gobiernos provinciales; la suma de capitales públicos y capitales privados. Prácticamente la mitad de los ferrocarriles se encontraban en jurisdicción de los Estados provinciales; en coincidencia, el 50% de los ferrocarriles pertenecía a empresas privadas de capital extranjero, quedando el resto en manos de empresas estatales. Si bien es cierto que los aspectos doctrinarios de la cuestión habían sido tocados alguna vez, lo concreto es que la aproximación a la política ferroviaria había sido pragmática: con el ánimo de dotar al país cuanto antes de un sistema de transportes modernos no se hacía cuestión de quién concedía ni de quién construía y explotaba.

Pero a partir de 1887 las cosas cambiaron. Detrás de un proceso de centralización política iniciado unos años antes, el gobierno nacional fue incorporando a su jurisdicción, uno a uno, a todos los ferrocarriles provinciales. Con el argumento de la ineficiencia estatal, sumado a un excesivo endeudamiento, las empresas ferroviarias estatales fueron vendidas, con contadas excepciones, a empresas privadas. A estos cambios buscados se sumaron todos aquellos provenientes de la feroz crisis económica desatada en 1890. Para 1896, la política ferroviaria argentina había quedado delineada así:

- Se había redefinido y precisado el papel del Estado nacional. Éste, prácticamente, había desaparecido como empresario de ferrocarriles, salvo en zonas marginales. El gobierno reservaba para sí sólo la función de control del servicio público, ahora enteramente en manos de empresas privadas de capital extranjero.
- Había desaparecido el mecanismo de las garantías como forma de promover la actividad ferroviaria. Se mantenía la política de favorecer esta actividad con exenciones impositivas aunque ahora en forma más restringida. Cuando el Estado estaba interesado en promover un ferrocarril en particular (como, por ejemplo, aquellos que llegaban a países vecinos), recurría a los subsidios.
- Desaparecieron los gobiernos provinciales como protagonistas de la política ferroviaria.
- Las empresas ferroviarias se concentraron y buscaron zonas exclusivas y el aumento del tráfico como medios para conseguir rentabilidad.

Rechazada por los empresarios la posibilidad de competencia ésta, sin embargo, subsistió en los hombres de gobierno y en la opinión pública como herramienta beneficiosa de control; había aquí un motivo de conflicto que podía afectar a la actividad toda.

- El ferrocarril contribuyó a producir una rápida transformación económica y social. Las grandes empresas introdujeron las reglas de juego del capitalismo. Como consecuencia de ello surgieron los conflictos laborales, los sindicatos de trabajadores y las primeras organizaciones de seguridad social. El Estado comenzó a mediar, en forma todavía muy reducida, en dichos conflictos<sup>2</sup>.

### **Problemas pendientes de resolución en la política ferroviaria nacional: Tarifas, impuestos y salarios**

La política ferroviaria definida como quedó de acuerdo a lo que venimos diciendo presentaba problemas no resueltos. El primero de ellos era la cuestión de si el Estado debía o no debía intervenir en la fijación de las tarifas y, respondiendo afirmativamente a la pregunta, cuándo podía darse esa intervención. Hasta entonces, el grado de intervención dependía de la ley de concesión. Por un decreto de 1891, sin embargo, se pretendió generalizar esa facultad<sup>3</sup>. En los casos donde existía una garantía de beneficio mínimo se había establecido un amplio poder de intervención. Al discutirse la rescisión de dichas garantías el gobierno argentino pretendió mantener esa facultad, lo que logró en unos casos y no en otros. Se trataba ahora de una intervención con fines diferentes. No estaba vinculada a la obligación de asegurar un beneficio sino a velar por los intereses generales que podían afectarse en la prestación de un servicio público excesivamente caro o discriminatorio. Sin embargo, cabe aceptar que el gobierno argentino no llevó adelante esta línea de conducta con decisión firme. El resultado fueron situaciones diferentes según las empresas: facultad de intervención amplia en algunas, intervención sólo en caso de utilida-

des abultadas en otras, no intervención en las restantes. La indecisión estatal se mezcló con la idea, nunca abandonada, de que otra forma de controlar a las empresas, y en particular el precio del transporte cobrado por ellas, consistía en introducir la competencia. La novedad era ahora que la mayor parte de los empresarios había comprendido que la competencia era ruinoso o altamente perjudicial y empezaban a andar el camino inverso de recurrir a las absorciones y fusiones. El gobierno no reaccionó adecuadamente frente a la novedad. En vez de insistir en el control de tarifas pretendió oponerse a las reorganizaciones empresarias. El tema de las tarifas quedaba, así, por el momento, flotando en el limbo.

La segunda cuestión que se había planteado era la posibilidad de percibir impuestos de las empresas ferroviarias poniendo fin a la completa exención de que habían gozado desde el principio. Fue política no abandonada la de seguir promoviendo la actividad y la de alentar la extensión de la red a la que se consideraba insuficiente para las necesidades del país. Pero, al mismo tiempo, había empezado a imponerse la idea de que las empresas, ya establecidas desde hacía años y de dimensión económica importante, podían asumir algunas contribuciones. La crisis del noventa llevó al gobierno nacional a tomar medidas al respecto, impulsadas tanto por la imperiosa necesidad fiscal de un gobierno en cesación de pagos como por cierta xenofobia que había asomado tras la toma de conciencia de la pobreza repentina. Fue también durante 1891 que se adoptó una medida en ese sentido. Una ley derogó la exención general de derechos aduaneros que contemplaba la primera ley general de ferrocarriles y eliminó la automaticidad de la importación libre, cuando ésta estaba reconocida por la ley de concesión. Por otro lado, se estableció que la exoneración de impuestos nacionales y provinciales, que los contra-

tos otorgaban, no comprendía el impuesto de sellos<sup>4</sup>. Pero de ahí en más, como en el caso anterior, el gobierno nacional optó por no continuar esta línea de acción quedando esta cuestión también como pendiente.

Para fines del siglo XIX la mayor parte de las empresas ferroviarias argentinas ya eran grandes organizaciones de trabajo colectivo. En cada una de ellas se desempeñaban en relación de dependencia miles de personas. No había entonces ningún otro empleador que pudiera rivalizar con ellas. La existencia de esas empresas, con sus reglamentos internos, con multitud de obreros y empleados que entregaban su trabajo a cambio de un salario, que el empleador trataba de fijar lo más bajo posible, en la medida que el mercado de trabajo se lo permitiera, necesariamente llevaba a un conflicto de intereses, al surgimiento de reclamos que adquirían el carácter de colectivos, a la organización de las primeras asociaciones gremiales y a las huelgas como herramientas de conflicto. La década de 1887 a 1896 adquiere, al respecto, una importancia simbólica. Fue en 1887 cuando se organizó el primer sindicato de trabajadores ferroviarios, la Fraternidad, que agrupó a los maquinistas y foguistas de locomotoras. Y fue en 1896, en agosto, que estalló el mayor conflicto que hubo hasta entonces entre los obreros y las empresas, que provocó una huelga que excedió el ámbito estrictamente ferroviario y duró hasta noviembre de aquel año<sup>5</sup>. Este tipo de conflictos por el reclamo de mayores salarios y también de mejores condiciones de trabajo, no podían dejar al gobierno indiferente. Más allá de las consideraciones de justicia que entre los hombres de gobierno existían, lo cierto es que amenazaban la paz social y perturbaban la prestación de un servicio público. Las primeras reacciones fueron de tipo represivo pero, poco a poco, quedó en evidencia la insuficiencia de estas respuestas. Qué

hacer, cómo actuar ante los conflictos que planteaban las grandes organizaciones laborales ferroviarias era otra cuestión pendiente en la política del gobierno argentino.

Apenas se ahondaba un poco en todas estas cuestiones quedaba claro que con ellas asomaba un problema ideológico que se refería a cómo se definían las funciones del Estado y que giraba en torno a la dimensión del Estado. La política ferroviaria tal como había quedado definida a mediados de la década de 1890 resultaba ya incompleta, inadecuada. Dicha política no podía limitarse a la manera en que podía lograrse la más rápida expansión de la red ferroviaria, primero con el concurso de provincias y Nación y de capitales privados y públicos, después en base a la acción de empresas privadas en las zonas de la pampa húmeda y economías regionales de rápido desarrollo y a la acción del Estado en las marginales. Para el cambio de siglo el sistema ferroviario argentino era de enorme importancia, era esencial para el funcionamiento económico y para una proyectada expansión del mismo, e involucraba en la vida diaria a miles de habitantes del territorio nacional y a miles de inversores ubicados en el exterior: cargadores, pasajeros, obreros y empleados, accionistas y tenedores de bonos. El movimiento de las empresas, sus inversiones, sus gastos, sus ingresos, sus remesas al exterior, alcanzaban a enormes sumas de dinero. Toda esa actividad no podía ser indiferente al gobierno nacional. El precio del transporte, a fin de lograr un equilibrio entre las empresas y sus clientes, los salarios y condiciones de trabajo, a fin de lograr cierta armonía entre los factores de producción, la determinación de alguna contribución sobre las ingentes sumas de dinero movidas por los ferrocarriles, como una primera y elemental redistribución de la riqueza, eran cuestiones a discutir y resolver. Eran partes de la cuestión mayor sobre la prestación de

servicios públicos por empresas privadas y el papel del Estado frente a ellas. El debate ideológico, inexplicablemente ausente por muchos años tenía que reaparecer.

### **La política de concesiones de 1897 a 1906.**

#### **Las reorganizaciones empresarias**

Pasados los efectos de la crisis y dejado atrás el problema de la liquidación de garantías, la política ferroviaria podía volver a orientarse al crecimiento del sistema y, en consecuencia, el gobierno volvió a ocuparse de otorgar nuevas y numerosas concesiones. Lo que más llama la atención en todo ello es que el Congreso, y también el poder ejecutivo, lo hicieron sin haber asimilado la mala experiencia anterior. Como características de la nueva política de concesiones pueden citarse la falta de elaboración de un plan general de construcciones ferroviarias, la intención de extender redes de distintas trochas, la aprobación de pedidos fantásticos, sin estudio previo alguno ni indagación acerca de la capacidad empresarial de los peticionantes, la preferencia a nuevos concesionarios por sobre las empresas establecidas y la idea de controlar la actividad en cuanto a calidad y precio del servicio mediante la introducción de competencia. Algunos ejemplos servirán para mostrar lo antedicho.

En septiembre de 1898, la Cámara de Diputados discutió y aprobó la concesión a Víctor Pechieu de un ferrocarril de trocha angosta de Rosario a San Juan y ramales a Mendoza, a Córdoba y a Santa Fe. Ni en esa cámara ni en el Senado ningún legislador se opuso a conceder el permiso a pesar de que se superponía con diversas líneas establecidas. Un año después se aprobaron dos concesiones, una a favor

de W. J. Corrales y Cía. para construir un ferrocarril de trocha angosta desde el Paraná a Bolivia, otra a favor de Juan Mac Gee para una línea de trocha ancha de La Carlota a Villa Mercedes. En ambos casos el trámite fue rapidísimo y ninguna cuestión se planteó acerca de quiénes eran los beneficiarios<sup>6</sup>.

Es cierto que las cosas no eran siempre tan fácil. En agosto de 1902 comenzó a discutirse en el Senado un pedido de concesión a James G. Killey y Cía. para construir un ferrocarril de Rosario a Bahía Blanca y ramales, en trocha angosta. Fue Bernardo de Irigoyen quien, en posición casi solitaria, observó que tendría malas consecuencias la construcción parcial de la concesión. Citado el Ministro de Obras Públicas, Emilio Civit, Irigoyen continuó con su crítica a proyectos como el que se discutía. Señaló que era uno más de pedidos que abarcaban mucho y no eran serios. El ministro se hizo eco de sus palabras y reconoció que había pedidos sin estudio ni fundamento y que se presentaban con el único fin de vender después la concesión. A pesar de todo ello y de una coincidencia general de que el proyecto era ridículo, el pedido fue aprobado por ambas cámaras en las sesiones ordinarias de 1902<sup>7</sup>.

Parecía ser una norma establecida que el Congreso debía otorgar cuanta concesión se pidiera. Aun así, en el recinto quedaba claro que algunas concesiones, las que permitían competir unas líneas contra otras, eran de otorgamiento preferente. Uno de los casos más destacados fue la posibilidad de construir líneas que destruyeran el monopolio que el Gran Oeste Argentino tenía en la zona de Cuyo. Sobre todo el Buenos Aires al Pacífico intentó de diversas maneras alcanzar el territorio de su rival, para lo que contaba con el apoyo incondicional del senador Doncel, de dos maneras: con un ramal de Pedernera (San Luis) a la Paz (Mendoza) y con la construcción de una red llama-

da de Ferrocarriles Industriales<sup>8</sup>. También el Ferrocarril Oeste había tratado de llegar al sur de la provincia de Mendoza con sus líneas<sup>9</sup>. Otro hecho que en el Congreso se destacaba era la competencia entre el Buenos Aires al Pacífico y el Central Argentino, por el tráfico del Gran Oeste Argentino, a través del Andino<sup>10</sup>. Por último, una competencia de dimensión menor, también alentada por el gobierno fue la del Bahía Blanca y Noroeste respecto del Ferrocarril del Sud en torno al puerto de Bahía Blanca<sup>11</sup>. La mayor parte de estos conflictos cesaron en la medida que las empresas comenzaron a combinarse entre ellas, en especial desde que el Buenos Aires y Pacífico tomó control del Gran Oeste Argentino en 1907 (12).

También podría agregarse a la idea de otorgar cualquier concesión la de que, en algunos casos, si un nuevo concesionario pedía un ramal similar al solicitado por una empresa establecida, debía darse preferencia al nuevo concesionario. Así el Ferrocarril Central Argentino fue postergado en su pedido de concesión de una vía de Melincué a la estación Zuviría ante el pedido de una línea similar por Bengolea y Compañía (de Villa María a Melincué) a pesar de que, como el diputado Varela Ortiz afirmó, el pedido del ferrocarril inglés era de aquellos que se «hacían» mientras que el otro eran de los que se «negociaban» e insistió a la comisión respectiva que despachara el pedido<sup>12</sup>.

Aparte de todo lo dicho, la política de concesiones a partir de 1897 también enfrentó los problemas de fondo que habían quedado planteados y que antes hicimos referencia, aunque el rumbo adoptado siguió siendo indeciso.

En materia de tarifas llegó a plantearse la necesidad de establecer un nuevo régimen que diera al Estado una facultad amplia de intervención en forma permanente y no condicionada al hecho de que los ingresos o las utilidades superaran cierto margen. Así en 1898 al

otorgarse la concesión de un ramal al Ferrocarril Oeste Santafecino (de San José de la Esquina hasta Río Cuarto) el Senado introdujo una cláusula afirmando que el poder Ejecutivo Nacional podía intervenir siempre en la fijación de las tarifas<sup>13</sup>. Poco después la Cámara de Diputados aprobó una declaración en la que sostenía que la revalorización de la moneda había beneficiado a los ferrocarriles y perjudicado a la industria agropecuaria. Aquellos habían subido las tarifas cuando el oro había llegado a valer el doble, o más, y ahora se negaban a bajarlas; por ello, pedía la intervención del poder ejecutivo<sup>14</sup>. Casi un año después, en julio de 1899, al discutirse la concesión de un ramal pedido por el Gran Oeste Argentino, ferrocarril que tenía la virtud de hacer reaccionar a los legisladores, el propio ministro de obras públicas Emilio Civit tuvo la oportunidad de extenderse sobre el tema en el Senado: «La cuestión de las tarifas, cuya resolución es sumamente compleja y difícil, no sólo por la forma de las leyes que han otorgado las concesiones que las rigen, sino también por algo que es más grave aún: porque cuando se ha rescindido la garantía de los que la tenían de la Nación, se han suprimido en las nuevas leyes, cláusulas, que hasta cierto punto, daban mayor intervención y mayores medios al poder ejecutivo para poder intervenir en los fletes que se cobran. Un ferrocarril importa siempre un monopolio y un privilegio; un monopolio, no sólo por la naturaleza misma de la concesión, sino también porque impide la concurrencia y deja librado –tal como nos encontramos nosotros en este caso– casi exclusivamente a la voluntad de las empresas la fijación de las tarifas, que es natural que las arreglan y determinan de la manera que más convenga a sus intereses y sin tener en cuenta otros extraños a ella». El ministro concluyó su exposición manifestando que sería conveniente que se presentara un proyecto sobre intervención general a las tarifas<sup>15</sup>.

Si bien es cierto que en el tema de intervención general en las tarifas no se pasó en estos años del planteamiento de la cuestión, algunas nuevas ideas se fueron introduciendo en la legislación que se iba dictando. En general, comenzó a convertirse en regla corriente la de que el Estado podía intervenir en la fijación de las tarifas si los ingresos netos superaban el 6% del capital, ingresos que se calculaban fijando los gastos en el 50% de los ingresos brutos<sup>16</sup>. Las empresas establecidas, cuando solicitaban un ramal trataban de eludir esta nueva regla argumentando que no podían fijarse para partes de la red normas diferentes a las que ya regían para el resto.

En el tema impuestos también hubo un intercambio de ideas en el parlamento que mantenía el tema como se había planteado después de 1890. En diversas oportunidades, cuando se discutía una futura concesión, surgió la oposición en los legisladores a conceder exenciones impositivas generosas. Así, al tratarse la ratificación de un convenio celebrado por el poder ejecutivo y el Ferrocarril Oeste para suprimir los pasos a nivel entre la estación de Once y la calle Hidalgo, en la ciudad de Buenos Aires, se argumentó que eximir a la empresa durante treinta años de todo impuesto nacional y municipal importaba una suma enorme<sup>17</sup>. Por otra parte, se hizo casi una regla permanente excluir de la exención de derechos a la importación a los durmientes obligando a las empresas a usar madera dura del país<sup>18</sup>. También comenzó a imponerse la regla, aunque no con tanta amplitud como en el caso anterior, de eximir los derechos de importación se aplicaría sólo para los materiales de construcción y no para aquellos usados en la explotación de la línea<sup>19</sup>. Por último, dentro del tema impositivo, surgió la regla impulsada por los senadores Carlos Pellegrini y Miguel Cané de que la exención de impuestos no podía alcanzar a los municipales<sup>20</sup>.

Por último, cabe agregar que en las deliberaciones habidas en torno al otorgamiento de concesiones ferroviarias en el período también se planteó la conveniencia de modificar de raíz la política ferroviaria y de volver a discutir el papel que cabe al Estado en la prestación de servicios públicos y en la posibilidad de que éste reasumiera el papel de empresario importante que había tenido durante los primeros treinta años de la historia ferroviaria del país. Ya en agosto de 1899, con motivo de discutirse un proyecto de venta del Ferrocarril Andino, el diputado Emilio Mitre afirmó que era partidario de la administración de los ferrocarriles por el Estado, sobre todo cuando se trataba de líneas principales que podían influir en la determinación de las tarifas, como lo había sido el Ferrocarril Oeste, a cuya venta por la provincia de Buenos Aires él se había opuesto<sup>21</sup>. Si bien es cierto que esta posición no sólo era minoritaria o quizá, mejor, completamente aislada, lo cierto es que por estos años comienza a revalorizarse la actuación del Estado como empresario de ferrocarriles en zonas marginales o de fomento y a intentar organizar esa actividad en forma más eficiente y a ampliarla. En consecuencia con ello, al mismo tiempo que no se consideraba una solicitud de arrendamiento por 90 años de las líneas de propiedad pública, a fines de 1899 se discutió en el Senado un proyecto del ejecutivo que creaba la Administración de los Ferrocarriles del Estado a fin de organizarlos en forma similar a una empresa particular y sustraerlos de las trabas de la ley de contabilidad<sup>22</sup>. En enero del año 1900 el proyecto fue aprobado por la cámara baja<sup>23</sup>. Casi inmediatamente la ley 4064 autorizó a construir a la Administración las siguientes líneas: San Juan a Punta de los Llanos, Jujuy a Bolivia, Perico a Ledesma y San Cristóbal a Santa Fe y Colastiné. Esta última implicaba extender la red estatal en zonas servidas por

empresas privadas, en este caso la Compañía Francesa de los Ferrocarriles de Santa Fe<sup>24</sup>.

Sin embargo, unos de los temas que mayor revuelo causó, en la opinión pública y en el Congreso, y que contribuyó a impulsar la política ferroviaria por los rumbos ya marcados pero no transitados, fue un caso de reorganización empresaria: la fusión entre el Ferrocarril Buenos Aires y Rosario y el Ferrocarril Central Argentino. Estas dos empresas habían sido protagonistas de la lucha más importante entre dos redes ferroviarias desde mediados de la década de 1880 hasta la crisis de 1890 y aun más allá. Su enfrentamiento fue la forma que adquirió en el norte de Buenos Aires y en la provincia de Santa Fe la vieja rivalidad entre el Central Argentino y el Ferrocarril Sud, al cual el Buenos Aires y Rosario estaba vinculado<sup>25</sup>. Ya hacía un tiempo que los directorios de esta última compañía y de su rival habían comenzado a considerar la posibilidad de dejar de competir y de unir sus redes. A partir de 1899 había habido proyectos compartidos para mejorar el acceso, construir una nueva estación y construir instalaciones en el puerto de Buenos Aires. Sin embargo, eran muchos los puntos sobre los que había que acordar si se pretendía unir a las dos empresas: la forma en que se canjearían los títulos viejos por los nuevos, la composición del nuevo directorio, los funcionarios que dejarían sus puestos. Así y todo para fines de 1901 los directorios habían resuelto todos los temas en conflicto, habían redactado un convenio y habían convocado a las respectivas asambleas de accionistas para discutir su aprobación.

Cuando el acuerdo de fusión se conoció en la Argentina la reacción fue, en general, desfavorable y algún diputado llegó a decir que «es verdaderamente monstruoso lo que está sucediendo»<sup>26</sup>. De distintos lugares llovieron peticiones al Congreso para que éste tratara el asun-

to y rechazara la fusión. Sin embargo, de entre tanto griterío, surgió un temperamento racional. Fue el del director general de Vías de Comunicación del Ministerio de Obras Públicas, Arnoldo Schneidewind, quien produjo un dictamen extraordinario en el expediente administrativo formado a raíz de la comunicación que las empresas habían hecho al poder ejecutivo. Schneidewind afirmaba que el acuerdo celebrado era una fusión por lo que se unían dos empresas hasta el momento antagónicas que mediante absorciones anteriores agrupaban a seis líneas de diferente origen, regidas por 24 leyes de concesión que diferían respecto de la exención impositiva acordada y de la facultad del gobierno para intervenir en las tarifas. Por ello, siempre según el funcionario, el acuerdo debía ser aprovechado para igualar el régimen de todas las partes del sistema unificado. La fusión, en principio, contra todas las opiniones que se escuchaban, era ventajosa; daría lugar a una administración económica, permitiría reducir las tarifas, haría desaparecer los arreglos de empalmes, permitiría hacer mejores combinaciones de trenes, podría controlarse mejor el servicio prestado, etc. La conducta a seguir por las autoridades, siempre según el dictamen de Schneidewind, debería ser reconocer la fusión pero exigir a cambio la aceptación de una nueva norma que previera todos los problemas planteados, estableciera reglas para la intervención en las tarifas, acordara a cambio de ello una exención impositiva específica y aprovechara la oportunidad para solucionar el problema urbanístico que el acceso de las líneas provocaba en la ciudad capital<sup>27</sup>.

El dictamen, tras un cierto tiempo fue aceptado tanto por las empresas como por el gobierno. Aquellas hicieron una oferta siguiendo las ideas de Schneidewind y el ejecutivo elaboró un proyecto de ley que presentó en diputados en septiembre de 1903. Este proyecto

adquiere gran importancia en la historia ferroviaria nacional. No fue sólo la respuesta del gobierno a una propuesta de reorganización empresaria. Fue el embrión de la política que habría de adoptarse en los años siguientes. En él se plantean los tres temas fundamentales pendientes: las tarifas, los impuestos y la cuestión social. Al aceptar la fusión el gobierno dejaba de lado la idea de que el interés del público frente a las empresas ferroviarias se defendía intentando introducir competencia por el de que ese interés justificaba la intervención del Estado, bajo cierta circunstancia, en la fijación de las tarifas. Al respecto el proyecto establecía que las tarifas se fijaban en una planilla anexa que significaba una rebaja con relación a las vigentes; además, cada cinco años el poder ejecutivo podía revisarlas y, en cualquier momento, reducirlas si los ingresos brutos superaban el 17% del capital reconocido. También quedaba claro que las empresas ferroviarias, ya firmemente instaladas, convertidas en organizaciones de enormes capitales con ingresos multimillonarios, podían ser sujetos de impuestos. Si bien el proyecto mantenía una amplia exención, por 25 años, ésta se balanceaba con una contribución especial del 1% del producto bruto destinado al Consejo Nacional de Educación. Por último, el proyecto de ley incursionaba en el tema del trabajo en relación de dependencia en las empresas ferroviarias, aunque de una manera extraña y con una disposición claramente inconstitucional. Exigía que el 80% de los empleados fuera de nacionalidad argentina. Ello obedecía, más que al resultado de una postura nacionalista, a la necesidad de proteger a quienes entregaban su trabajo por un precio contra prácticas de contratar trabajadores en el extranjero para doblegar reclamos laborales<sup>28</sup>.

## **Necesidad de definir una política ferroviaria coherente. Debate en torno a ella**

El proyecto de ley de septiembre de 1903 sobre los ferrocarriles Buenos Aires y Rosario y Central Argentino no se trató y el Congreso siguió con su política oscilante. Sin embargo, la realidad económica y política estaba cambiando y ese cambio tenía que reflejarse, también, en la legislación sobre ferrocarriles.

Las empresas establecidas venían desempeñándose cada vez con mayor eficiencia, ayudadas por el progreso constante de la economía argentina. Si para 1896 podía considerarse que habían superado los efectos de la crisis de 1890 y habían comenzado nuevamente el camino de la rentabilidad, para 1901 su mejor situación había permitido a las más fuertes absorber a algunas más pequeñas; y para 1906 el proyecto era ya pensar en extender las redes consolidadas incorporando nuevas zonas, proyecto que coincidía con la expansión de las zonas bajo producción agropecuaria en forma más intensiva. La competencia entre empresas, con la que contaban algunos legisladores para regular la actividad ferroviaria, no era fácil de concretar. Las empresas de capital británico, una a una, iban desandando el camino que habían recorrido con anterioridad a la crisis de 1890. Al acuerdo entre el Buenos Aires y Rosario y el Central Argentino siguió la toma de control del Gran Oeste Argentino por el Buenos Aires al Pacífico, que comenzó a surgir a partir de mediados de 1907 y que hizo, además que la competencia entre este último y el Central Argentino por el tráfico de Cuyo a través del Andino dejara de tener sentido. Es cierto que en los primeros años del siglo XX se había interesado a inversores franceses para construir líneas en competencia con las empresas establecidas y entre 1901 y 1904 se dieron una serie de

concesiones en ese sentido (ramal San Francisco a Villa María al Ferrocarril Provincia de Santa Fe, red de la futura Compañía General de Ferrocarriles de la Provincia de Buenos Aires entre esta ciudad y Rosario, concesión a Diego de Alvear de lo que sería el Ferrocarril Rosario Puerto Belgrano)<sup>29</sup>. Eso era lo más importante que se había logrado con la política de preferir a nuevos concesionarios por sobre las empresas establecidas. Pero las dimensiones, en red y captación de tráfico, que habían alcanzado las empresas establecidas, ahora agrupadas, hacían muy dudoso que la competencia francesa pudiera tener algunos de los resultados que los partidarios de la competencia preveían.

Ferrocarriles de la Argentina. Crecimiento de 1896 a 1906						
FC	1896		1901		1906	
	Capital \$ o/s	Extensión Kms.	Capital \$ o/s	Extensión Kms.	Capital \$ o/s	Extensión Kms.
FCO	37067178	816	37814112	1104	56279730	1726
FCS	85845967	2365	116669151	3696	156909967	4093
FCCA	54465888	1272	63309274	1568	67452807	1830
FCBAR	45117238	1495	58510972	1892	69400522	1997
FCBAP (1)	38579905	1211	48151999	1485	71994333	2013
FCGOA	19725038	513	21876206	530	28219259	749
FCAE	5130720	161	5593406	161	5593406	161
FCNEA	23960805	335	26131105	662	17462476	662
FCER	16174040	622	16174040	643	23905647	834
FCCC (2)	36784408	1385	40594090	1384	40898503	1383
Total	497826305	14462	538338479	16907	671688874	20560

**Fuente:** Estadísticas de los ferrocarriles, MOP

(1) Incluye el FCVMR y el FCBBNO,

(2) (2) Incluye ambas secciones y el FCC y R

A todo ello debe agregarse que se estaba produciendo un cambio en el elenco gobernante a partir de la elección de Manuel Quintana como presidente en 1904, cambio acentuado con la asunción de la primera magistratura por José Figueroa Alcorta en marzo de 1906. El cambio de elenco llevaba consigo una modificación de la política ferroviaria. El nuevo presidente intentó, en el primer año y medio de su gobierno, respaldarse en los integrantes de lo que se dio en llamar la «Coalición», formada por los autonomistas y antirroquistas, los republicanos y los radicales bernardistas. Aunque el plan fracasó y la «Coalición» se desintegró, el intento significó una renovación de hombres y de ideas. En el aspecto de la política ferroviaria implicó la reaparición del debate en algunos temas que habían quedado olvidados. En ello le correspondió parte importante al partido Republicano cuyo jefe era Emilio Mitre y del cual el nuevo ministro de obras públicas, Miguel Tedín, formaba parte. Al diario *La Nación*, órgano de difusión de las ideas de los republicanos, correspondió llevar a la opinión pública los temas de política ferroviaria del nuevo gobierno, mediante la publicación de notas editoriales desde mediados de 1906. En los párrafos siguientes trataremos de resumir la doctrina de esa forma elaborada<sup>30</sup>.

La idea central era revalorizar el papel del Estado e impulsarlo a tomar un papel más activo en cuestiones económicas. Cabe señalar que al mismo tiempo que se postulaba una nueva política de obras públicas se insinuaban otras medidas como una acción positiva para lograr una mejor división de la tierra y la eliminación de los latifundios. En materia de servicios públicos el desiderátum era la nacionalización. Ella era posible y conveniente. Posible porque el Estado, a pesar de una creencia difundida, podía ser buen administrador. En el país, la situación de las obras de salubridad era un ejemplo. En el

extranjero había muchos más casos. El preferido por el diario *La Nación* era el de los ferrocarriles de Alemania desde que, en 1880, se habían nacionalizado los ferrocarriles de Prusia. La conveniencia resultaba de que una empresa pública no pagaba dividendos a los accionistas, sino sólo intereses al capital, los que eran usualmente menores. La diferencia permitía rebajar las tarifas y extender la prestación del servicio. Por otro lado se evitaba la influencia y la presión sobre el poder político de los grandes capitalistas, generalmente de malas consecuencias.

Aunque la cantidad de artículos publicados y su extensión en el tiempo creaban cierta confusión y oscuridad en el mensaje vertido por *La Nación*, puede afirmarse que de él surgía que había algunos servicios públicos cuyo estatización era más fácil: los servicios municipales, por ejemplo los de alumbrado, para los cuales la necesidad de capital no era excesiva. Además, aunque también sin mucha coherencia, había en la doctrina sostenida cierta simpatía por la descentralización que implicaba dar más ingerencia al gobierno municipal.

En cambio, en materia ferroviaria el camino no era tan fácil y de ahí que las notas editoriales marcaban otros cursos de acción. En primer lugar, debía reforzarse a la empresa estatal ya existente, corrigiendo todos los errores cometidos, llenando sus cargos directivos con personas más capaces; debía también extender sus redes a zonas no marginales y mostrar que podía explotársela con rentabilidad. En segundo lugar, había que reafirmar la facultad del Estado de controlar la actividad privada en los servicios públicos, a fin de asegurar un buen servicio y evitar utilidades excesivas. Por último, se sugería la necesidad, comentando una tarea ya iniciada por el ministro de hacienda, de poner orden en el caos de normas ferroviarias que regían las exenciones impositivas de las diversas leyes ferroviarias. Frente a

ello no se mencionaba a la competencia como un método adecuado de control.

Estas ideas debían combinarse con la realidad ferroviaria argentina, que mostraba empresas privadas de capital extranjero, pujantes y dispuestas a seguir invirtiendo en la expansión de sus redes. También debían tener en cuenta que seguía siendo un propósito de todos los gobiernos lograr la extensión de la red ferroviaria.

La confluencia de estas ideas puede verse en la formulación de la política ferroviaria que el presidente Figueroa Alcorta presentó en su mensaje al Congreso de mayo de 1907. «El desarrollo de los ferrocarriles particulares, decía en esa oportunidad el primer magistrado, se ha visto un tanto detenido por causas complejas que no es del caso mencionar, y hoy constituye un anhelo de gobierno el que desaparezcan esos inconvenientes y que la corriente de capitales extranjeros destinados a ese objeto se restablezca en la proporción que lo requiera la riqueza de tantos territorios que procuran seguir el camino de prosperidad y adelanto por el que marcha el resto del país»<sup>31</sup>. A continuación manifestó su propósito de extender los ferrocarriles del Estado aun en zonas que pudieran ser servidas por empresas privadas. «En esta forma, agregó Figueroa Alcorta, podrá obtenerse un medio de contralorear las tarifas, dejando que el principio de la oferta y la demanda determine el límite lógico, regulador del interés que el capital debe obtener, dentro de las proporciones de lo razonable y de lo justo». La parte final del mensaje, relativa a los ferrocarriles, se refería a la labor legislativa: «Consecuente con estas ideas me propongo impulsar la construcción de los ferrocarriles del Estado y facilitar lo referente a empresas privadas, para lo cual presentaré a vuestra consideración varios proyectos de ley de carácter general, tales como lo relativo a límite de intervención en las

tarifas; al propósito de igualar a los ferrocarriles existentes y que en adelante se establezcan, en lo que se refiere a la liberación de derechos e impuestos; y en fin, a lo concerniente a la construcción de ferrocarriles económicos».

### **Sanción de la llamada «Ley Mitre»**

La nueva política que el gobierno de Figueroa Alcorta anunció se puso de manifiesto en la elaboración de diversos proyectos de leyes, el primero de los cuales, el más importante, dio lugar a la denominada «Ley Mitre», por haber sido presentado por el diputado Emilio Mitre y no por el poder ejecutivo<sup>32</sup>.

El proyecto se trató en la Cámara de Diputados en la sesión del 5 de agosto de 1907, con despacho favorable de la comisión de obras públicas que el mismo Mitre integraba y fue él el encargado de informar al plenario. Al hacerlo explicó que la iniciativa tenía dos partes: la relativa a las concesiones futuras y la que se refería a las concesiones existentes. La finalidad era unificar las disposiciones. Aparte de ello el diputado agregaba: «He introducido, además, una reforma capital en lo referente a la creación de un impuesto de ferrocarriles, mediante el cual, por la primera vez, estas compañías contribuirán a sufragar los gastos públicos». La situación de las empresas había mejorado y los capitales invertidos recibían remuneración. De allí que no pudiera discutirse la aplicación de un impuesto de una tasa similar al de la «Income Tax» de Gran Bretaña. Además, seguía diciendo Mitre, «otro punto de capital importancia en esta clase de servicio de transportes» es la intervención del poder ejecutivo en la fijación de las tarifas. El umbral fijado para ella (cuando los ingresos brutos llegaban al 17% del capital reconocido) permitía ganancias razonables e impedía las

exorbitantes. El destino del impuesto (construcción de caminos de acceso a las estaciones y en la zona servida por las líneas férreas) obedecía a la intención de aliviar a las provincias en esa tarea cada vez mayor por la actividad económica creciente que producían los ferrocarriles. Mitre terminaba citando el dictamen del Procurador del Tesoro que mostraba el caos existente en materia de concesiones ferroviarias, en especial en lo referente a la exención de impuestos, caos que desaparecía si se aprobaba el proyecto<sup>33</sup>.

En la sesión del 24 de septiembre siguiente Mitre se preocupó de contestar las principales críticas que el proyecto había merecido en los debates: el umbral del 17% por ser muy elevado; el coeficiente de explotación del 60% fijado en la ley a fin de considerar el anterior; la tasa del 3% del impuesto por ser demasiado baja. Respecto de los dos primeros resultaba que las compañías ferroviarias podían tener una ganancia máxima fijada en el 6,8% del capital reconocido. Respecto del 3% era cierto que no compensaba las sumas de los impuestos que el Estado dejaba de percibir por la exención pero ello era porque los ferrocarriles todavía merecían el apoyo estatal. Reconocía que había empresas más prósperas que otras pero las tasas de los impuestos debían ser uniformes<sup>34</sup>.

En realidad, más allá de los puntos discutidos por Mitre, lo cierto es que la mayor oposición al proyecto provino de aquellos diputados que defendían la idea de la competencia benéfica, que aquél parecía destruir. Quienes condujeron esa posición fueron los diputados ugartistas Celestino Pera, de Santa Fe y Pastor Lacasa de la provincia de Buenos Aires<sup>35</sup>. Esto era un punto central. En base a la política preexistente se había creado una situación desordenada y desigual para las empresas. El Congreso seguía otorgando nuevas concesiones con exenciones impositivas por lo que se presentaba una des-

igualdad entre las empresas más viejas, que se acercaban al término de la exención y las más nuevas que la recibían por muchos años. Había algunos que defendían la desigualdad como una forma de facilitar la competencia. Sin embargo, con el proyecto en discusión se uniformaban las concesiones. Con ello, por un lado, las empresas que pedían nuevas concesiones tendrían que aceptar un régimen sin poder argumentar que no les podían aplicar condiciones más gravosas que las que gozaban. Por otro lado, se iba a eliminar la actuación de «intermediarios» que presionaban, al igual que las empresas, para obtener beneficios especiales en cada concesión<sup>36</sup>.

La ley era equilibrada. Sus disposiciones estaban tomadas de la experiencia. La idea de fijar un porcentaje de las entradas brutas como gastos (60%) facilitaba la intervención en las tarifas y evitaba discusiones interminables. Había sido defendida anteriormente por el ministro de obras públicas, Emilio Civit. La tasa del impuesto, tomado de la realidad británica, alejaba el temor de que se gravara en el futuro a la actividad con impuestos elevados.

El equilibrio de la ley N° 5315, que fue el número que correspondió al proyecto de Emilio Mitre una vez sancionado el 30 de septiembre de 1907 y promulgado seis días después por el poder ejecutivo, es la característica que más se ha destacado de la misma<sup>37</sup>.

Poco tiempo después de la entrada en vigencia de la ley, Emillio Schickendantz veía en sus disposiciones una mejora en las condiciones para el interés público por la aplicación del 3 por ciento, pero también la creación de una situación estable y cómoda para el capital extranjero que a partir de ello renovó con más fuerza sus inversiones<sup>38</sup>.

Eduardo A. Zalduendo, al enumerar las disposiciones de la ley muestra el equilibrio que antes citamos, ya que, por un lado, el Esta-

do refirmaba sus facultades y comenzaba a percibir un impuesto y, por el otro, las empresas adquirirían un marco normativo invariable que les permitía programar su actividad. La exención impositiva y el nuevo impuesto eran una especie de contraprestación. Pero, además, si las empresas entraban en el régimen de la ley deberían aceptar el control permanente de la Dirección General de Ferrocarriles, respecto del capital y su actividad, limitar su rendimiento al tope del 6,8%, siempre y cuando su coeficiente de explotación no lo disminuyera por debajo de esa cifra. El decreto reglamentario de la ley 5315 precisó las facultades del gobierno y su capacidad para controlar gastos y costos de instalación<sup>39</sup>.

También Winthrop, R. Wright afirma que fue una ley de equilibrio pues, por un lado definió el derecho del gobierno a intervenir en las tarifas y estableció por primera vez un impuesto a la actividad ferroviaria, y por otro lado, mantuvo un incentivo a las inversiones ferroviarias en la forma de una exención impositiva que superaba al nuevo impuesto<sup>40</sup>.

Para Colin M. Lewis, la ley Mitre fue una modificación de la legislación sobre ferrocarriles que volvió a rescatar las ideas originarias que apoyaban la atracción de inversiones extranjeras, ideas que habían sido cuestionadas a partir de la crisis de 1890. El gobierno que se había opuesto a las fusiones pasó a aceptarlas, aprovechándolas para refirmar el control estatal. La ley creó un clima que llevó a la expansión de la red en esos años en los que había capital disponible. Este autor agrega que la ley Mitre puede ser interpretada como un acuerdo entre el gobierno y los inversores sobre los temas de tarifas e impuestos cuando los conflictos sociales empezaban a ser cada día más frecuentes. El discurso del propio Mitre fue muy moderado: las empresas podían obtener la remuneración a que legítimamente aspi-

rabán, pero no podían pretender aumentar sus ganancias a costa de los productores. Las empresas consideraron que con la ley recibían un tratamiento más justo que el que habían tenido en los últimos años<sup>41</sup>.

Estos conceptos de Lewis son altamente fecundos y en nuestra opinión es acertado entender a la ley Mitre como un cambio en la política ferroviaria del gobierno. Sin embargo, nos parece que todavía no se han estudiado con cuidado las razones de ese cambio.

Andrés Regalsky, en un libro de reciente aparición<sup>42</sup>, al poner la atención en las inversiones francesas, cosa que no había hecho Lewis, sostiene que la ley Mitre significó un cambio de política en el sentido de que se abandonó la estrategia seguida desde fines del siglo XIX de introducir competencia a las compañías establecidas, es decir de capital británico, mediante la construcción de líneas férreas más económicas, preferiblemente de trocha angosta, y de capital francés. La Ley significó un principio de acuerdo con las empresas británicas que obtuvieron mediante ella la seguridad de un trato igual y la imposibilidad de que se dieran concesiones con más ventajas a nuevos empresarios. Aparte de señalar este cambio, que significaba abandonar la idea de la «competencia beneficiosa», Regalsky señala con acierto que la Ley Mitre fue aprobada tras un cambio de las personas y grupos que controlaron el gobierno nacional, con el triunfo de la Coalición y la asunción de la presidencia por Figueroa Alcorta.

Este último punto requiere algún comentario mayor. El ascenso de la Coalición, es decir de autonomistas pellegrinistas, antirroquistas, republicanos y radicales bernardistas, levaba tras de sí un programa de reforma completo, que comprendía lo político, lo económico y lo social. En lo político la reforma consistía en poner fin a los gobiernos electores y llevar a cabo una reforma electoral que permitie-

ra y fomentara la participación genuina de los ciudadanos en la formación de los gobiernos. En lo social los reformistas pretendían enfrentar la cuestión social con legislación que hiciera lugar a algunos reclamos de los cada día más fuertes gremios de trabajadores y permitiera al Estado mediar en los conflictos colectivos. En lo económico se postulaba, también, un papel más activo del Estado con fines de redistribución de la riqueza (un nuevo sistema impositivo que gravara a la riqueza y no al consumo, una reforma en el régimen de tenencia de la tierra que pusiera fin a los latifundios, el destino de mayores sumas para la educación y, en fin, en materia de obras públicas un mayor papel del Estado como empresario y un mayor control de las empresas privadas)<sup>43</sup>.

La ejecución de este programa de reforma requería del fortalecimiento del grupo que lo sostenía, cosa que no ocurrió y de allí su ejecución fragmentaria.

La coalición fue efímera. Los mitristas se enfrentaron con Figueroa Alcorta a raíz de la intervención a Corrientes, sus ministros abandonaron el gabinete nacional y hasta comenzaron negociaciones con la reacción roquista con vista a la renovación presidencial. El presidente cambió de táctica. En vez de favorecer a los grupos políticos de la coalición en las provincias, usó de su poder para someter a los gobiernos provinciales rebeldes, clausuró el Congreso que se encontraba en sesiones extraordinarias para demostrar su autoridad y manio-brando con las «máquinas» electorales provinciales aseguró la elección de Roque Sáenz Peña, cabeza de los reformistas del extinto partido Nacional, como su sucesor. En ese ambiente la política de obras públicas no podía dejar de perder importancia. En ese sentido es concluyente como en la discusión de proyectos posteriores Emilio Mitre se enfrentó con iniciativas del gobierno. En junio de 1908 pre-

sentó un proyecto de arrendamiento del Ferrocarril Andino, para frenar la propuesta de venta que el ejecutivo estaba llevando adelante. En esa ocasión el jefe de los republicanos calificó a la venta como una «pobre política». Mediante el arrendamiento el Estado no perdía la propiedad y obtenía fondos que podía volcar a la construcción de líneas estatales<sup>44</sup>.

Poco después, en el mes de julio también de 1908, propuso un proyecto de ley autorizando al Ferrocarril Oeste la construcción de una línea subterránea hasta el puerto. La concesión contemplaba que la empresa privada construiría el ramal y lo explotaría por 50 años al cabo de los cuales pasaría a ser propiedad del Estado. Mitre argumentaba que el Ferrocarril Oeste necesitaba la línea y, por eso, accedería a estas condiciones, entre las cuales se establecía la potestad estatal de fijar las tarifas<sup>45</sup>.

La idea de conformar un grupo político con una doctrina definida y un programa elaborado por aplicación de ella no desapareció. Pudo ello haber ocurrido con la Unión Nacional formada a mediados de 1909 para sostener la candidatura presidencial de Roque Sáenz Peña. En el discurso programa de éste último figuraban las ideas del grupo reformista antes mencionadas; la reforma del régimen electoral como punto central, pero también la reforma social, la reforma impositiva, la reforma del régimen de tierra, el impulso a la educación. No había, es cierto, especial mención a una nueva política de obras públicas. La prescindencia electoral seguida por el nuevo presidente y su ministro del interior Indalecio Gómez dieron por tierra con el proyecto de hacer perdurar a la Unión Nacional como partido «orgánico y doctrinario», como gustaba en calificarlo Roque Sáenz Peña.

El último intento de convertir a la corriente reformista en partido político fue la fundación en diciembre de 1914 del partido Demócra-

ta Progresista. En este caso hubo una formulación de un detallado programa que incluía todos los aspectos que venimos discutiendo.

Todo lo dicho nos lleva a considerar que la sanción de la Ley Mitre reviste una importancia que no ha sido destacada hasta ahora. En general se lo ha visto como un episodio más de una relación entre la empresas ferroviarias de capital extranjero y el gobierno nacional, relación enmarcada en el más puro pragmatismo y en la defensa de intereses sectoriales. Creemos que la ley Mitre representa más que todo eso. Fue el resultado de una forma diferente de enfrentar los temas de gobierno, mediante la formulación de doctrinas generales de las que debían deducirse programas en todos los ramos de la administración.

## Notas

<sup>1</sup> Ricardo M. ORTIZ, *El ferrocarril en la economía argentina*, Buenos Aires. Editorial Cátedra Lisandro de la Torre, 1958, 2º ed., pág. 40.

<sup>2</sup> Mario Justo LOPEZ (h), *Ferrocarriles, deuda y crisis. Historia de los ferrocarriles en la Argentina de 1887 a 1896*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 2000, págs. 666 y 667.

<sup>3</sup> Ver Mario Justo LOPEZ (H), *Ferrocarriles, deuda...* cit., pág. 474.

<sup>4</sup> Mario Justo LOPEZ (h), *Ferrocarriles, deuda...* cit., págs. 474 y 475.

<sup>5</sup> Mario Justo LOPEZ (h), *Ferrocarriles, deuda*, cit., págs. 660 a 665.

<sup>6</sup> Ver DSCD, Año 1898, sesiones ordinarias, págs. 836 y sig. y DSCS, Año 1899, págs. 804 y 817.

<sup>7</sup> DSCS, Año 1902, págs. 300 a 355.

<sup>8</sup> DSCS, Año 1902, págs. 143, 309, 352, 364, 377, 391, 426 a 432. En la Cámara, Pellegrini y Cané advirtieron que el gobierno no debía hacer el juego a las empresas que luchaban entre sí.

<sup>9</sup> DSCD, Sesiones de Prórroga, Año 1900, pág. 332 y 357.

<sup>10</sup> DSCS, Año 1899, pág. 146, con motivo de un proyecto de la venta del Andino.

<sup>11</sup> DSCS, Año 1902, págs. 344, 377 y 693. Un conflicto menor había sido el del Ferrocarril de Entre Ríos y el Ferrocarril Nordeste Argentino por el control del Argentino del Este

<sup>12</sup> DSCD, Sesiones de prórroga, Año 1899, págs. 268 y 244.

<sup>13</sup> DSCD, Sesiones ordinarias, Año 1898, pág. 941. La Cámara de Diputados dejó sin efecto esa cláusula y el Senado no insistió.

<sup>14</sup> DSCD, Sesiones de prórroga, Año 1898, pág. 204. Roca y Civit manifestaron estar de acuerdo y que compartían la preocupación (pág. 223).

<sup>15</sup> DSCS, Año 1899, pág. 256.

<sup>16</sup> Ver como ejemplo la concesión a Carlos Bright de una línea de Rosario a Salto en trocha standard, DSCD, sesiones de prórroga, Año 1899, pág. 9.

<sup>17</sup> DSCD, sesiones de prórroga, Año 1899, pág. 829.

<sup>18</sup> DSCD, sesiones ordinarias, Año 1898, pág. 493.

<sup>19</sup> DSCS, Año 1900, pág. 292, concesión de un ferrocarril de Santa Fe a Reconquista y a Resistencia; DSCD, sesiones de prórroga, Año 1902, tomo II, pág. 247. Concesión de un ferrocarril de Concordia a Concepción del Uruguay.

<sup>20</sup> DSCS, Año 1902, págs. 429 a 432.

<sup>21</sup> DSCD, sesiones ordinarias, Año 1899, pág. 662.

<sup>22</sup> Sobre el pedido de arrendamiento DSCD, sesiones de prórroga, Año 1898, pág. 327; sobre el proyecto del ejecutivo DSCS, Año 1899. págs. 884, 891, 903 y 909.

<sup>23</sup> DSCD, sesiones de prórroga, Año 1899, pág. 825

<sup>24</sup> DSCS, Año 1902, pág. 114.

<sup>25</sup> Sobre este tema puede verse Mario Justo LOPEZ (h), *Historia de las compañías de los ferrocarriles Central Argentino y Buenos Aires y Rosario, desde su fundación hasta 1915*, inédito, trabajo redactado por contrato con la Secretaría de Cultura del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 1998.

<sup>26</sup> Idem, pág. 24.

<sup>27</sup> Idem, pág. 24.

<sup>28</sup> Idem, pág. 25

<sup>29</sup> Sobre estas concesiones ver Andrés REGALSKY, *Mercados, inversores y élites, Las inversiones francesas en la Argentina. 1880-1914*, Buenos Aires, Eduntref, 2002, págs. 331 a 338.

<sup>30</sup> Los editoriales de *La Nación* más importantes fueron publicados el 10/09/1906, 3/12/1906, 21/12/1906, 1/04/1907, 2/04/1907, 3/04/1907, 19/07/1907 y 7/10/1907.

<sup>31</sup> El mensaje puede verse en H. MABRAGAÑA, *Los mensajes. Historia del desenvolvimiento de la Nación Argentina redactado cronológicamente por sus gobernantes. 1810-1910*, Buenos Aires, 1910, Tomo VI, págs. 252 y 253.

<sup>32</sup> Cuando el proyecto se presentó Tedín ya no era ministro de Obras Públicas. Probablemente, los hombres del partido Republicano eran los que habían asumido la responsabilidad de formular la política de Obras públicas y la ruptura de la coalición y el cambio de gabinete hicieron que el jefe del partido y no el ejecutivo defendieran el proyecto.

<sup>33</sup> Emilio MITRE, *Principales escritos y discursos*, Buenos Aires, Comisión Ejecutiva del Monumento al ingeniero Emilio Mitre, 1910, págs. 229 a 236.

<sup>34</sup> Idem, págs. 245 a 251.

<sup>35</sup> *La Nación*, 14 de septiembre de 1907.

<sup>36</sup> *La Nación*, 8 de agosto de 1907.

<sup>37</sup> En el Senado el trámite fue rápido y se aprobó la iniciativa de diputados sin modificarla.

<sup>38</sup> El trabajo de Schickendantz «Los ferrocarriles argentinos» fue publicado por *La Nación* en su número extraordinario del 25/05/1910. Hay una reimpresión en Emilio SCHICKENDANTZ y Emilio REBUELTO, *Los ferrocarriles en la Argentina. 1857-1910.*, Buenos Aires, Fundación Museo Ferroviario, 1994. En esta edición, en las páginas 30 y 31 está la opinión sobre la ley Mitre.

<sup>39</sup> Eduardo A. ZALDUENDO, *Aspectos económicos del sistema de transportes de la Argentina. 1880-1914*, en FERRARI, Gustavo y GALLO, Ezequiel, (comps.) *La Argentina del ochenta al Centenario*, Buenos Aires, Ed. Sudamericana, 1980, págs. 458 y 459.

<sup>40</sup> Winthrop R. WRIGHT, *Los ferrocarriles ingleses en la Argentina. Su influencia en el nacionalismo económico 1854-1948*, Buenos Aires, Emecé 1980, págs. 105 y 106.

<sup>41</sup> Colin M. LEWIS, *British Railways in Argentina. 1857-1914*, London, Athlone, 1983, págs. 193 a 195.

<sup>42</sup> Andrés REGALSKY, *Mercados, inversores y élites. Las inversiones francesas en la Argentina. 1880-1914*, Buenos Aires, Eduntref, 2002, págs. 325 a 350.

<sup>43</sup> Eduardo A. ZIMMERMANN, *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina. 1890-1916*, Buenos Aires, Ed. Sudamericana, 1995. Sobre el tema ferroviario ver págs 47 y 48.

<sup>44</sup> Emilio MITRE, *principales escritos .... cit.*, págs. 275 a 285

<sup>45</sup> Idem, págs. 309 a 314.

# **ANTES DE LA LEY MITRE: COMPETENCIA E INTERVENCION ESTATAL EN LA REGION PAMPEANA EN LOS COMIENZOS DEL SIGLO XX**

**Andrés M. Regalsky**

La ley 5355, también conocida como «Ley Mitre» en referencia al diputado e ingeniero Emilio Mitre, quien la propuso en el Congreso, ha sido considerada un hito clave en el desarrollo ferroviario argentino del siglo XX. Sancionada en octubre de 1907, reguló las relaciones entre las compañías privadas y las autoridades nacionales durante un lapso de 40 años. Pese a la importancia que se le asigna en la historiografía ferroviaria, no ha sido objeto, al menos en las últimas décadas, de estudios específicos.

La mayoría de los autores coincide en atribuirle un papel significativo en el último «boom» de inversiones externas en el sector ferroviario, registrado entre 1900 y 1914, y que tuvo particular intensidad en los años inmediatamente posteriores a 1907. Algunos, como Ricardo Ortiz, destacan que esa «modificación del régimen legal de las empresas», les proveyó de suficientes ventajas y seguridades como para alentar «el desarrollo más violento registrado hasta la fecha en la longitud de la red». <sup>1</sup> Otros, como Colin Lewis, han vinculado la ley

con el nuevo auge de inversiones, no tanto porque ella haya generado un régimen legal más ventajoso, sino sobre todo, por revelar un espíritu más favorable por parte de las autoridades, hacia los inversores extranjeros.<sup>2</sup>

En algunos trabajos anteriores nos hemos detenido a revisar el papel de la nueva legislación en la oleada de inversiones registrada entonces, destacando la importancia de analizar el contexto en el que los hechos se sucedieron. En éste nos proponemos reexaminar los factores y las circunstancias previas a la ley Mitre, con el objeto de brindar una explicación sobre las causas de su sanción.

El examen de las causas no ha sido muy frecuentado en la historiografía. Algunos intentaron relacionarla con otros hechos del período. Para Ortíz, se habría tratado de una acción preventiva, propiciada desde las compañías ya existentes, frente a una eventual intervención de capitales norteamericanos. Esta perspectiva, si bien tiene el mérito de llamar la atención sobre una cuestión central como la competencia, resultaba un tanto prematura en 1907 en lo que atañe a la presencia estadounidense en el sector ferroviario.<sup>3</sup>

Recientemente dos textos han llamado la atención sobre este tema desde un ángulo novedoso, el de la historia de las ideas y doctrinas económicas. De un lado, Eduardo Zimmermann, ha estudiado la trayectoria de Emilio Mitre en los primeros años del siglo, destacando la fuerte impronta nacionalista y de reafirmación del papel del Estado frente al capital extranjero, en sus intervenciones en aquellos años, de las que la ley 5315 sería su culminación.<sup>4</sup> En un sentido bien diferente, Mario Justo López destaca la nueva legislación como parte de un proceso madurativo en el pensamiento de los miembros de la élite dirigente, que habría revertido el carácter confrontativo con las empresas foráneas que tuvieron las iniciativas anteriores.<sup>5</sup>

En nuestro caso, reconociendo desde ya los valiosos aportes que el estudio de las ideas supone, creemos necesario volver a un examen más cuidadoso del contexto político y económico previo a la sanción de la ley, con el objeto de entender los cambios en el «clima de opinión» de la elite dirigente (mejor aún que en la evolución de sus ideas), que subyacieron a las iniciativas de confrontación primero, y de reconciliación luego con los inversores extranjeros, a partir de la sanción de esta ley.

En estas notas queremos plantear que fueron los avatares del mercado ferroviario (tráfico, tarifas) y de la competencia, que esta ley venía a regular, los que permiten entender el proceso que llevó a su sanción, el que también se vio influido por los avatares de una transición política marcada por la crisis y declinación del roquismo, y el acceso de nuevas facciones que conducirían el país a la transición democrática.

### **Los antecedentes: la situación ferroviaria a fines de los 90**

En 1890, una brutal crisis monetaria y financiera marcó el final de un intenso período de inversiones extranjeras en el sector ferroviario. Esta crisis acarreó, en lo que concierne a ese mercado, varios problemas que no harían más que complicarse en los años siguientes. Uno de sus rasgos salientes, la violenta depreciación del papel moneda, puso sobre el tapete el tema de las tarifas ferroviarias. Percibidas en papel depreciado, su actualización planteaba una aguda controversia según el criterio que se adoptara, el del premio del oro, defendido por los directivos de las compañías, o el de los costos locales, para la opinión de los cargadores. Conjuntamente con esto estaba el tema

de la competencia ferroviaria, que se había agudizado durante el auge por la proliferación de las concesiones, pero que a partir de la crisis, con el deterioro financiero y la caída general de los ingresos, comenzó a revertirse.

En la segunda mitad de la década, un nuevo ingrediente agravaba algunos de estos problemas: la reversión del premio del oro, iniciada tíbiamente hacia 1895 pero agudizada a partir de 1898, reubicaba el tipo de cambio en un nivel ya superado por algunos de los precios internos, y amenazaba con reducir los niveles de rentabilidad de la actividad exportadora más allá de lo que se consideraba sostenible. Las tarifas ferroviarias, que habían sido elevadas a un nivel intermedio entre las aspiraciones de las compañías y los cargadores, debían ahora recorrer el camino inverso, a lo que las empresas eran renuentes.

A esto se agregaba un factor que era la contracara de la competencia que había imperado en los años 80: la fusión y absorción de compañías, en un contexto en el que la concentración y las economías de escala hacían sentir su peso. Eran en efecto las más grandes compañías las que podían asimilar mejor los quebrantos que la crisis había deparado en el tráfico, y tener mayores posibilidades de financiación en un mercado como el de Londres, que ahora se había tornado mucho más selectivo. Así pues, compañías relativamente pequeñas como el FCBAECS, el FCGSSFyC y el FCOSF (ver las siglas al final) eran absorbidas respectivamente por los grandes sistemas (FCS, FCBAR y FCCA). Consecuentemente, desaparecían también las tarifas de competencia que habían beneficiado a los cargadores en las zonas disputadas.

Finalmente, desde el punto de vista estatal, la intención de ejercer una mayor regulación se veía limitada porque con la caducidad del régimen de garantías (que aseguraban, con recursos fiscales, un piso

de rentabilidad a las compañías) se había caído también el mecanismo de control tarifario que era su contrapartida en casi todos los contratos, y que debía activarse cuando las empresas superaran cierto margen de utilidades. En varios casos la fórmula continuaba, pero ahora reducida a una mera expresión de deseos, al quedar fuera de control dos variables indispensables para determinar dicho margen: el monto del capital invertido, y el coeficiente de gastos de explotación. Por otra parte, si bien la nueva ley general de ferrocarriles de 1891 había ampliado la potestad del Estado sobre diversos aspectos de la actividad ferroviaria, incluso las tarifas, su aplicación resultaba cuestionada por las compañías que reclamaban la prioridad de sus contratos de concesión.

El caso más crítico se registraba en la provincia de Buenos Aires en relación con el Ferrocarril Sud, que había logrado el control indisputado de una vasta porción del territorio provincial desde la enajenación del FCO a favor de un grupo con el que el FCS mantenía una estrecha comunidad de intereses.<sup>6</sup> La empresa ferroviaria inglesa, que había pasado a regirse por la jurisdicción nacional, consolidó su situación en 1895, cuando acordó la prolongación de sus líneas al Neuquén. Requerida por el Gobierno nacional por razones estratégicas, esa prolongación le permitió obtener una prórroga por 50 años de las franquicias aduaneras sobre el material ferroviario, el mecanismo de subsidio más importante que se mantenía después de la derogación de las garantías.

En 1898, y en conjunción con la nueva coyuntura de apreciación cambiaria que agudizaba el malestar por las tarifas, el gobierno provincial reglamentó una ley de ferrocarriles económicos que facilitaba las condiciones para la instalación de nuevas líneas, eliminando ciertos requisitos técnicos y mediante un ancho de vía considerado más «eco-

nómico», la trocha angosta.<sup>7</sup> Entre septiembre y diciembre se otorgaron 14 concesiones bajo este régimen, y entre 1899 y 1900 otras 7 más, casi todas ellas en el área servida por la empresa inglesa, sin que sus beneficiarios lograran interesados en llevar a cabo las inversiones.<sup>8</sup>

### **El detonante: la fusión BAR-CA**

Mayor relevancia alcanzó la reacción desatada por la fusión de los ferrocarriles Central Argentino y Buenos Aires y Rosario. La fusión de ambos sistemas, que atendían hasta entonces el movimiento comercial entre ambos centros urbanos, así como el de la importante franja agrícola intermedia, era una idea de vieja data. Había sido planteada por primera vez a fines de los años 1880, cuando la competencia se había vuelto encarnizada y el Central Argentino pugnaba por un acceso propio a Buenos Aires. Volvió a replantearse al final de la década siguiente, ahora con el Central Argentino en mejor posición. Las negociaciones para la construcción de una estación central en Retiro fueron la ocasión para el acercamiento, promovido ahora por el FCBAR, que llevaba la peor parte en la competencia.<sup>9</sup>

Las negociaciones tuvieron que esperar a fines de 1901 para consumarse. Todavía en ese año las dos compañías continuaron la construcción de sendos ramales competitivos hacia Río Cuarto.<sup>10</sup> La operación interesaba ahora al FCCA como medio de eludir el inminente vencimiento de las franquicias aduaneras de que gozaba desde su fundación.<sup>11</sup> Por eso, aunque eran los accionistas de esta última compañía los que asumían el control de la nueva empresa (recibieron la cuota mayor del capital y de los representantes en el nuevo directo-

rio), la operación se presentó como la compra del Central Argentino por el FCBAR, cuyo nombre era el que se mantenía.<sup>12</sup>

Las noticias de esta operación despertaron una adversa reacción local casi de inmediato. El 6 de enero un artículo de *La Nación* pedía la intervención parlamentaria para evitar los gravosos monopolios de zona (entre los que incluía al Ferrocarril Sud). En mayo, mientras las compañías oficializaban la compraventa en la Argentina, en el parlamento se reclamaban informes al gobierno.<sup>13</sup>

La reacción local se vio influida por los conflictos ocurridos en el seno de la elite política desde 1901, en que se consumó la ruptura entre Roca y Pellegrini. En principio la actitud de todos los sectores fue coincidente en su rechazo a la fusión. Sin embargo se advertía una mayor dureza por parte de aquellos que habían quedado en la oposición (liderados por Pellegrini y Emilio Mitre). Así el diputado «republicano» Drago enunciaba,

«Si antes los capitalistas extranjeros necesitaban amparo para arriesgarse en lo desconocido, hoy es el país el que necesita amparo para protegerse de su voracidad».<sup>14</sup>

El gobierno de Roca, por su parte, mostraba una posición más moderada, deseoso de evitar un enfrentamiento que comprometiera la reactivación de las inversiones extranjeras, a las que se consideraba esenciales para el crecimiento económico.

«La conducta del Poder Ejecutivo en todo lo que se refiere a nuestro sistema ferroviario ha sido siempre reflexiva y circunspecta por los elevados capitales externos que están comprometidos... Necesitamos del capital extranjero para vigorizar y desa-

rollar las industrias actuales y dar nacimiento y vida a las demás riquezas hasta hoy inexploradas. De manera pues que las más elementales consideraciones de propia conveniencia aconsejar proceder con toda prudencia para que... no pueda siquiera sospecharse que después de habersele buscado y obtenido su radicación en el país se intente hostilizarlo y perseguirlo en los rendimientos que tiene derecho a percibir».<sup>15</sup>

Al cabo de unos meses, el anuncio de la supresión de una amplia nómina de tarifas de competencia, sobre todo para trayectos cortos y entre Rosario y Buenos Aires, despertó una oleada de protestas entre los cargadores. Estos cubrían un amplio espectro de intereses, rurales y mercantiles, que iban desde el Centro de Cereales, núcleo de las grandes casas exportadoras (como Dreyfuss y Bunge y Born), hasta la Sociedad Rural Argentina.<sup>16</sup> El gobierno, luego de un intercambio entre los titulares de diversas reparticiones, decidió no pronunciarse sobre la fusión, pero obligar a las compañías a mantener las modalidades anteriores de tarifas y tráfico.<sup>17</sup> Esa fue la condición para prorrogar las franquicias aduaneras.

Al año siguiente comenzaron las negociaciones para establecer las condiciones en las que el gobierno reconocería la fusión. Las mismas pasaron por dos ejes centrales: por un lado, el nuevo cuadro tarifario y los futuros mecanismos de control gubernamental; por el otro, los alcances y plazo de renovación de las franquicias. Las diferencias entre el Gobierno y el grupo ferroviario, lo mismo que con diversos sectores parlamentarios y cargadores locales, llevaron a constantes diferimientos. Durante los años en que se prolongaron las negociaciones, se paralizó la concesión de nuevas líneas al grupo.<sup>18</sup>

Es interesante compulsar las condiciones que se discutieron en es-

tas tratativas, pues servirían de antecedente de los parámetros que se fijarían finalmente por la Ley Mitre. Sobre la cuestión tarifaria, mientras las compañías aceptaban la intervención oficial cuando el producto bruto de la explotación superase por tres años seguidos el 18% del capital emitido, el gobierno postulaba la intervención cada vez que el producto anual superase el 17% sobre el capital reconocido, que debía excluir los fondos no destinados a la inversión. Por otra parte el gobierno proponía un nuevo clasificador tarifario con rebajas equivalentes al 10% del producto recaudado en 1901, y fijaba un término de 25 años para las franquicias aduaneras sobre los materiales, cuya nómina sería fijada anualmente por el gobierno.

En septiembre de 1903, y ante la falta de acuerdo con la compañía, el gobierno presentó su proyecto en el Congreso. El tema quedó sin tratarse por el cambio de administración, en 1904. Así, no fue hasta 1905 que volvió a discutirse la cuestión. En principio hubo un acuerdo con la comisión parlamentaria, sobre la base del proyecto oficial de 1903, aunque limitando a un 5% las reducciones en el clasificador vigente, e imponiendo un gravamen del 1% como compensación por las nuevas franquicias, que quedaban limitadas a «lo que el país no produzca en la calidad y cantidad suficiente».

El nuevo ministro del ramo, Orma, terció entonces con una postura más dura: ampliar la reducción del clasificador a 7.5% y aplicar el control tarifario a partir del 16%. Al parecer, estas discordancias entre el gobierno y la Cámara llevaron a una nueva postergación, que se prolongaría todo el año siguiente dado el cambio de administración que se impuso tras el fallecimiento de Quintana. En 1906 tuvo lugar un nuevo estudio de la cuestión por una Comisión Especial, cuyo informe estaba para ser tratado en las sesiones de 1907 cuando se puso en marcha lo que sería la Ley Mitre.

## **La búsqueda de alternativas: entre la opción privada y la estatal**

Mientras continuaba el diferendo con las «compañías fusionadas» (extensivo en buena medida al FCS y el FCO), se fueron planteando diversas variantes que apuntaban a modificar la situación «de facto» y a adoptar medidas para reintroducir la competencia.

Lo primero que se planteó fue estimular la acción de otros grupos privados, nuevos o ya establecidos, que pudieran rivalizar con aquéllas. En septiembre de 1902, el Congreso Nacional dispuso otorgar nuevos ramales al ferrocarril Buenos Aires al Pacífico, así como la extensión de sus franquicias –próximas a vencer– por 25 años. El diputado informante Seguí, les daba un sentido claramente confrontativo con lo que ya se empezaba a denominar (aludiendo a los cuatro ferrocarriles antes nombrados) el grupo de la River Plate House.

«Allí está *The River Plate House*, con la onnipotencia de Anderson y de Parish, buenos amigos de la República para defender sus intereses mientras se procure aplastar todo lo que pueda afectarles, por más que represente progreso para nuestro país... El caso que nos ocupa... lo hemos hecho siguiendo con profunda simpatía, la actitud llena de coraje del grupo del Pacífico que tiene a Philips como exponente... Ahora estamos en el período álgido de la lucha ferroviaria y el Pacífico tiene su sentencia: o cae en las garras de los fusionistas o se desarrolla libre y fuerte en la competencia, alentado por el gobierno.»<sup>19</sup>

La otra alternativa era la de reconstruir y ampliar, con un sentido competitivo, la antigua red de ferrocarriles estatales. En la misma sesión parlamentaria el ministro de obras públicas Civit señalaba el papel de los ferrocarriles del Estado como última solución:

«Yo no creo en la competencia de las empresas particulares ¿Por qué? Porque tienen el mismo origen – el capital extranjero, que busca un interés mientras más alto sea. El único medio de regularizar el tráfico... consiste en el desarrollo de las vías de trocha angosta de propiedad de la Nación...»<sup>20</sup>

Sin embargo, el propio ministro advertía que ello no era todavía posible, por la situación precaria de las finanzas públicas. En efecto, en 1902 y como secuela de la escalada armamentista con Chile, el gobierno tenía pendiente el reembolso de dos fuertes adelantos recibidos en Londres, de las casas Baring y Greenwood Co. (esta última, como indicamos, fuertemente ligada a los ferrocarriles Sud y Oeste). Para ello estaba negociando la emisión de los títulos públicos que oportunamente les había entregado en caución, los primeros a ser emitidos en Londres después de la crisis.

Todavía en 1903 la situación se consideraba poco propicia. Ante un proyecto del diputado Seguí para construir 1.200 kilómetros de nuevas líneas por parte del Estado, con un costo de 18 millones de pesos oro, el ministro lo consideraba «digno de aplauso», pero con un defecto: «el vuelo y la extensión que ha dado a sus propósitos».<sup>21</sup> En la misma sesión, el ministro de Hacienda aclaraba que las recientes emisiones de bonos de Baring y Greenwood ya habían permitido encarar ciertas obras, como las prolongaciones del Central Norte

hacia Bolivia y al puerto de Santa Fe, y se mostraba contrario a contratar un nuevo empréstito.

El proyecto de Seguí comprendía dos tramos centrales, desde Dean Funes hasta Rosario, y de ahí hasta Buenos Aires, pasando entre las líneas del Central Argentino y el Buenos Aires y Rosario. El ministro de Obras públicas, mientras se pronunciaba por dejar este último tramo a la iniciativa privada, mostraba gran interés por estudiar el primero, que convertiría al puerto de Rosario en la nueva cabecera de las líneas del Estado.

Pasaría un año para que Civit presentara su nuevo plan de construcciones, en julio de 1904, con una longitud total de 1743 kilómetros y un costo de 27 millones de pesos oro. Sus líneas troncales eran la de Dean Funes a Rosario, de casi 500 kilómetros, y otra de Villa Mercedes a Bahía Blanca, con 780 kilómetros. Ambas atravesaban un territorio servido respectivamente por FCCA y FCBAR y por FCS y FCO.

En su presentación el ministro aludía al objetivo de abrir al tráfico ferroviario «nuevas y ricas zonas», como al de moderar —«en bien del interés general»— los excesos producidos por las concesiones a las empresas ferroviarias.

«En una lucha entre unidades poderosas y ... del otro, individuos aislados... la prevalencia de las empresas sería inevitable si no interviene a favor del público la acción gubernativa».<sup>22</sup>

No obstante, se avecinaba un cambio de gobierno, y por primera vez la administración saliente perdía el control de la sucesión presidencial. En esas condiciones fue el nuevo ministro de hacienda entrante, Terry, el que rechazó asumir el compromiso fiscal que impli-

caban esas erogaciones. Tampoco la prensa fue muy entusiasta con este legado del gobierno de Roca.<sup>23</sup>

Mientras tanto, otros proyectos particulares tomaban forma, ocupando un lugar destacado en ese espacio de competencia que el gobierno pretendía abrir. De una parte, el Buenos Aires al Pacífico, al igual que una pequeña compañía local de trocha media (Lacroze), continuaban recibiendo ramales en una zona del noroeste de la provincia de Buenos Aires hasta entonces bajo la influencia del Central Argentino y en parte, del Ferrocarril Oeste. Más importante aún, a mediados de 1903 se presentaban dos nuevos proyectos de líneas de trocha angosta, para introducirse en el corredor Buenos Aires-Rosario, y en una vasta área conexas.

Por un lado, el Central Córdoba, la compañía de trocha angosta más importante, de capitales británicos, que cubría un extenso trayecto desde Tucumán a Córdoba y Rosario, solicitaba una prolongación que enlazara su cabecera en Rosario con Buenos Aires. La misma correría entre las líneas del Central Argentino y del Rosario, con un sentido claramente competitivo. El trayecto había sido adjudicado a fines de los 80 a Santiago Temple, un conocido promotor que había gestionado en su momento la concesión inicial del Central Córdoba. Sin embargo; no había logrado interesar a ningún grupo y se hallaba ya por caducar.

Por el otro lado, un nuevo grupo de origen y extracción bien diferente de los que predominaban en el negocio ferroviario, se presentaba para solicitar una línea de trocha angosta aún más extensa, desde Córdoba hasta Rosario y de allí a Buenos Aires (pero ingresando desde el sur, por el Riachuelo), y con ramales hacia todos los puertos del litoral bonaerense: San Nicolás, Ramallo, San Pedro, Zárate y Campana. Se trataba de Ernest Bunge y Georges Born, titulares de

un pujante consorcio cerealero de origen belga, que había comenzado a diversificarse hacia la producción molinera (sus elevadores y molinos en el puerto Madero constituirían la terminal), así como a diversas participaciones financieras.<sup>24</sup>

El gobierno dio curso a ambas solicitudes ingresando la primera por Diputados y la segunda por Senadores, pero fue solo la del Central Córdoba la que recibió tratamiento en Cámaras. Su aceptación fue fundada, sugestivamente, en las dificultades existentes para poder encarar las líneas del Estado

«La situación financiera del país, los compromisos del Gobierno con el extranjero, alejan por un tiempo más la posibilidad de que, haciendo uso del crédito, pueda levantar el capital para esta obra».<sup>25</sup>

Considerada prioritaria, «porque ya tiene construido el tramo de Córdoba a Rosario», fue aprobada en un mes y girada al Senado, donde fue tratada antes de terminar el período de las sesiones ordinarias. Para el futuro presidente, Figueroa Alcorta, se trataba de «salvaguardar los grandes intereses del comercio y la producción... que están ya sufriendo las consecuencias de la refundición del Central Argentina y el Buenos Aires Rosario».<sup>26</sup>

El proyecto de Bunge y Born, sin embargo, continuó siendo objeto de negociaciones, y se tradujo al año siguiente en una petición formulada ahora por Casimir De Bruyn y Rómulo Otamendi, dos personajes ligados al consorcio belga, pero sobre todo conocidos como representantes de la única compañía de capitales franceses que operaba en la plaza, la del Ferrocarril de Santa Fe.

Esta última había iniciado a partir de 1900 un nuevo proceso de inversiones. Descartada la prolongación de Rosario a Buenos Aires,

ofrecida por Temple, por la excesiva magnitud de la inversión, se decidió por la prolongación de su ramal oeste (Santa Fe- San Francisco) hasta Villa María, que obtuvo una rápida aceptación en el Congreso, porque favorecía a la reinstalación de la competencia en una zona circundada por otras dos compañías: el Central Argentino y el Central Córdoba.<sup>27</sup> Esta concesión, otorgada en diciembre de 1901, había sido tomada en cuenta en el proyecto de Bunge y Born para enlazarla con su conexión de Córdoba a Rosario.<sup>28</sup>

El proyecto que presentaron De Bruyn y Otamendi en 1904, respondía de manera más acabada a las inquietudes locales para una reimplantación de la competencia en todo el territorio servido por las grandes compañías inglesas. Con una longitud total de 3.000 km., era el plan ferroviario más ambicioso formulado en este período, que debía unir en una vasta red de trocha angosta los puertos de Buenos Aires, La Plata, Bahía Blanca, Rosario, y todo el interior bonaerense. Sus tres líneas principales, que se complementaban con una docena de ramales menores, incluían la de Buenos Aires-Rosario, pero con una trayectoria más abierta que la propuesta en 1903, que ahora se internaba profundamente en la región maicera servida por el Central Argentino. Las otras dos, hacia el oeste y Bahía Blanca, irrumpían en las principales áreas de influencia de los ferrocarriles Sud y Oeste.<sup>29</sup>

Un tercer proyecto, adjudicado inicialmente en 1903, era el del Ferrocarril de Rosario a Puerto Belgrano (FCRPB). Obtenido ese año por la acción de un renombrado terrateniente, Diego de Alvear, que retomaba una concesión previa de trocha angosta de J.G.Killey, que no había logrado encontrar interesados. En este caso se planteaba la utilización de la trocha ancha, a fin de captar el tráfico de las líneas británicas a las que atravesaba con una orientación norte-sur. Era el

proyecto más audaz, ya que buscaba reorientar el tráfico ferroviario hasta entonces convergente sobre Buenos Aires, hacia sus puertos terminales, ubicados en todos los puntos a una menor distancia.<sup>30</sup>

La concreción de estos últimos proyectos significó el reingreso al mercado ferroviario de los capitales franceses. Desde principios de siglo el mercado de París había iniciado una expansión sostenida de su actividad emisora. Este nuevo auge tenía lugar en condiciones mucho más ventajosas que anteriormente, por la abundante liquidez y las bajas tasas de interés, inferiores a las de Londres en todo el período (hasta 1913), algo inédito en la historia de ambos mercados. Esas menores tasas favorecían el lanzamiento de títulos de renta fija (como eran las obligaciones ferroviarias) y fue la base del nuevo papel alternativo que pudieron cumplir las compañías de ese origen.<sup>31</sup>

La prolongación del ramal a Córdoba de la Compañía Francesa de Santa Fe fue el primer proyecto en concretarse, sobre la base de una emisión de obligaciones de 4.5%, a partir de 1902. Luego vino el turno de la Compañía General constituida por transferencia de la concesión De Bruyn y Otamendi, a principios de 1905, y que emitió sus obligaciones a partir de 1906, y del FCRPB, que se fundó en 1906 al incorporarse al grupo Otto Bemberg, pero que recién haría colocaciones significativas desde 1908.

En cuanto a la alternativa estatal, hubo todavía una última iniciativa desde la órbita nacional durante la presidencia de Quintana. Habiendo comenzado su gestión con el veto al plan de construcciones de su predecesor, hacia fines de 1905 presentó e hizo aprobar en el Congreso ese mismo plan, justo cuando volvía a complicarse la renovada negociación con los ferrocarriles fusionados. Sin embargo, la muerte del presidente y la asunción del vice, Figueroa Alcorta,

trajo un cambio completo en la administración, que volvió a dejar a fojas cero los planes.

Otras iniciativas estatales tomaban cuerpo desde la órbita de la Provincia de Buenos Aires. Ya en 1904 el gobierno de Marcelino Ugarte había incluido la reconstrucción de la red provincial entre las metas de su administración, que pugnaba por reabrir asimismo el Banco de la Provincia, y renegociar la última deuda argentina en *défault* en el exterior, la de las cédulas hipotecarias provinciales. En un comienzo, las compañías del FCS y el FCO ofrecieron hacerse cargo de las líneas, a fin de evitar la competencia que sin duda les vendrían a hacer. Sin embargo, las negociaciones con el gobierno, que exigía una importante reducción tarifaria, se interrumpieron una y otra vez. A comienzos de 1906 el gobierno decidía retomar el proyecto de administración estatal. El asunto, sin embargo, quedaría en mano del gobernador entrante (Irigoyen) que tardaría aun otros tres años en darle comienzo.

También desde el ámbito provincial se había reactivado el movimiento de concesiones privadas, bajo el régimen de los ferrocarriles económicos. Entre 1902 y 1904 hubo una nueva oleada de concesiones, ahora con algunos beneficiarios expectables: el ingeniero Schikendantz, los empresarios inmobiliarios Pacheco y Anchorena, el contratista Alejandro Hume, y Enrique Lavalle y Cía. La de este último sería finalmente la única en poder llevarse a cabo. Con una línea que salía de Avellaneda, en las márgenes del Riachuelo, rumbo a Carhué en el oeste, la concesión Lavalle (que daría lugar al Ferrocarril Midland) se introducía entre las líneas de los ferrocarriles Oeste y Sud, como otros proyectos ya mencionados (el del estado provincial y el de la General).

La concesión fue tomada por un grupo anglo-argentino que incluía al contratista Hume y a un ingeniero inglés con alguna trayectoria local (Budge), pero las dificultades para obtener apoyo financiero lo llevaron al fracaso y a su absorción por el grupo del FCO y el FCS. Mientras tanto procuró «ganar tiempo» entablado querrela contra otros contendientes como la Compañía General. Sugestivamente, además de un intento de emisión en Londres, hubo tratativas para realizarla en París, que tampoco habrían de prosperar.<sup>32</sup>

### **Un abrupto viraje: la sanción de la ley Mitre y sus consecuencias**

A principios de 1907 nada hacía preanunciar un cambio radical en la política ferroviaria del gobierno. En marzo, una nota sobre los «ferrocarriles fusionados» mantenía el tono pesimista que la continuada postergación del acuerdo y las nuevas concesiones competitivas parecían fundar.

«La aprobación oficial de la fusión del Buenos Aires y Rosario con el Central Argentino está todavía tan lejana como antes. La situación se está poniendo muy delicada para estas compañías... Mientras continúe sin llegarse a un acuerdo, el Gobierno no autorizará ninguna prolongación o nueva concesión al Central Argentino. Se está produciendo un gran drenaje de ingresos por los derechos aduaneros que la compañía tiene que pagar sobre todo lo que importa... El otro punto es que, mientras esta política de indefiniciones se mantiene, otros sistemas ferroviarios están atravesando la zona servida por el Central Argentino, y cubriendo

distritos que deberían haber quedado reservados a esta compañía.-.. No hay la posibilidad más ligera de un acuerdo, excepto en los términos sostenidos por el gobierno argentino. Cuanto más pronto lo reconozca el Directorio de Londres mejor será para el futuro.-..»<sup>33</sup>

Sin embargo, a mediados de ese mismo año, se iniciaban los pasos que desembocarían en la ley Mitre, y por su intermedio, en un completo cambio en las perspectivas de las compañías afectadas.

La evolución descripta en el apartado precedente puede ser un componente importante para entender los cambios adoptados. Por un lado, la política de concesiones a grupos rivales de las «cuatro grandes» estaba cuajando ya en proyectos concretos que estaban casi todos en marcha. Así podía decir el nuevo ministro de la gestión de Figueroa (Tedín), que la lucha de trochas, en beneficio de los cargadores, había llegado finalmente a la provincia de Buenos Aires.<sup>34</sup>

Por otra parte, el ritmo con que los grupos favorecidos estaban realizando sus inversiones no era muy intenso. Es cierto que el grupo del FCBAP había hecho ya varias obras (ver cuadro 1). En cambio, la situación de las otras compañías dejaba mucho que desear. El Central Córdoba tardaría seis años en construir los 300 kilómetros entre Rosario y Buenos Aires, adjudicados en octubre de 1903, y otros tres años para la habilitación definitiva. Por su parte, el FCSF demoró tres años para los 160 kilómetros a Villa María. En cuanto al FCGBA, concentró sus esfuerzos iniciales en la línea a Rosario, que se habilitó a principios de 1908. Mucho más demoró en los ramales del oeste (el de Bahía Blanca sería cancelado) y lo mismo ocurrió con el FCRPB. Así, la longitud abierta en el quinquenio previo a 1908, en su mayor parte por estas compañías, fue la mitad de lo construido en los 5

años posteriores y llevado a cabo, mayoritariamente, por las grandes empresas establecidas (ver cuadro 2).

Por otra parte, una nueva etapa de prosperidad se había abierto desde 1903, caracterizada por los altos precios internacionales de los productos agropecuarios y una nueva alza del valor de la tierra. Es cierto que una crisis financiera se cernía en 1907, pero la situación distaba de asemejarse a los colapsos de los años 90, pues faltaba la depresión comercial. En esas condiciones, lo que pasaba a primer plano entre los terratenientes y exportadores de la región pampeana ya no era el abaratamiento de los fletes en los sitios atendidos por el transporte ferroviario, sino la extensión de dicho servicio a la mayor superficie posible. Y de hecho, las peticiones de estancieros y comerciantes en 1906, en favor de los nuevos ramales pedidos por los ferrocarriles Sud, Oeste y Central Argentino, parecen indicar que solo veían factible una expansión de esa escala a través de las grandes compañías establecidas.<sup>35</sup>

Este cambio de clima en las élites económicas se vio favorecido por el cambio político de 1906, al asumir Figueroa Alcorta la presidencia. Una nueva coalición, de impronta pellegrinista, se iría consolidando, ahora en abierto enfrentamiento con las facciones ligadas al anterior elenco (el de Quintana, pero sobre todo el roquismo y el ugartismo en la provincia de Buenos Aires). Una alianza con los «republicanos» de Emilio Mitre se fue perfilando, lo que explica que fuera este diputado, del sector minoritario de la coalición, el que presentara el proyecto, consensuado previamente con el nuevo ministro de obras públicas (Maschwitz).<sup>36</sup>

Un aspecto significativo de la implementación de esta ley fue la adhesión voluntaria de las empresas, que implicaba el reconocimiento de la ley general de ferrocarriles por sobre las cláusulas que regían

cada concesión. Eso daría lugar a una potestad regulatoria del estado que anteriormente muchas compañías habían tratado de cuestionar. De hecho, las cláusulas de la nueva ley contaron con la aceptación de todas las compañías ferroviarias.

Como es sabido, mediante esta ley el gobierno otorgó una prórroga general de las franquicias aduaneras a cambio de un cierto control sobre las tarifas. Aún para las compañías más nuevas las condiciones ofrecidas eran más favorables que las que habían obtenido en sus respectivas concesiones. Las franquicias aduaneras pasaban a regir por 40 años en vez de 20, y se extendían a todo tipo de artículos en lugar de limitarse a los que no se pudieran fabricar localmente. A la exoneración de impuestos nacionales se agregaban ahora los provinciales y municipales. Finalmente, los controles tarifarios se condicionaban a que los ingresos superasen el 17 % del capital reconocido en tres años consecutivos, en vez de los dos años estipulados en sus contratos.<sup>37</sup>

No obstante, es claro que la ley beneficiaba especialmente a los grandes grupos británicos establecidos. Con la prórroga generalizada de las franquicias quedaba sin efecto la principal herramienta del gobierno para neutralizar la fusión del Central Argentino con el Buenos Aires y Rosario, impidiendo la modificación de sus tarifas y sistema de tráfico. Por otra parte, la aceptación de estas reglas de juego suponía el descongelamiento de todas las líneas que los grupos británicos habían solicitado, para defender sus zonas de influencia.<sup>38</sup>

Estas implicancias se pueden apreciar en la sucesión de medidas con las que el gobierno recompuso en los meses siguientes su relación con los grupos británicos. Por un lado se autorizó la fusión del Central Argentino y del Buenos Aires y Rosario; por el otro el Estado se desprendió de la única línea que penetraba en su zona de in-

fluencia (el ferrocarril Andino), y acordó fijar la cabecera de las demás líneas en Santa Fe, fuera del radio aludido.<sup>39</sup>

El cambio de orientación afectó ciertamente a los proyectos más ambiciosos: el del FCGBA, que detuvo su plan de construcciones y cumplió solo con el 40% de la longitud propuesta, y el del FCRPB, cuya intención de captar el tráfico de las líneas transversales fue neutralizada por sus rivales mediante el simple expediente de bajar las tarifas en los puntos amenazados.

Cabe contemplar también los resultados desde la óptica de los intereses locales, que se vieron favorecidos por la restauración de la competencia, que posibilitó una cierta rebaja de las tarifas (entre 1903 y 1909 bajó la recaudación por tonelada-kilómetro de las grandes compañías británicas). Sin embargo, esto solo sucedió en un área bien delimitada, donde la rivalidad fue intensa.

Con la sanción de la Ley Mitre los sectores que prevalecieron fueron los que estaban conformes con el grado de competencia abierto. Desde ya que esto implicó relegar a aquellos otros que reclamaban una mayor competencia, particularmente focalizados en torno a Rosario, que se expresaron vehemente, e infructuosamente, a través de las rotundas intervenciones del diputado Pera.<sup>40</sup>

## **Conclusiones**

En este trabajo hemos indagado en la nutrida sucesión de avatares de los años previos a la sanción de la ley Mitre, llamada a regir el funcionamiento del sistema durante los cuatro decenios posteriores, a fin de hallar algunas claves explicativas de su gestación y el sentido que adquirió para el futuro curso de los acontecimientos.

Entre las cuestiones más significativas podemos destacar las dificultades por parte del Estado para implementar una regulación del mercado ferroviario que le permitiera mediar entre los intereses de empresas y cargadores, las condiciones limitadas en que se desarrollaba la competencia y los intentos de ampliarla a través de diversas iniciativas, y el modo en que la coyuntura económica internacional, y local, influía sobre estos temas.

Todos estos ingredientes habrían de intervenir en la decisión consensuada entre los actores hegemónicos por organizar ese nuevo status-quo que fue la Ley Mitre, pero también en el bagaje de experiencias que permitirían hallar los términos en que se establecería, de ahora en más, esa regulación estatal y el marco que habría de dar a la competencia en este mercado.

El punto de partida, hacia la vuelta del siglo, se hallaba dominado por una aguda controversia en torno a la cuestión tarifaria, y un profundo malestar entre los usuarios del sistema, sobre todo aquellos del sector agropecuario. La coyuntura económica de bajos precios internacionales y fuerte apreciación cambiaria, reducía los márgenes de rentabilidad en ese sector y ponía en primer plano al nivel de las tarifas ferroviarias. El malestar que a este respecto imperaba entre los cargadores se agravaba por la creciente concentración empresaria, que reducía a un mínimo los mecanismos de competencia que hasta allí habían morigerado las tarifas, y que se habían desplegado durante el anterior *boom* de los años 80. En ese sentido, fue la culminación de esa ola de fusiones y adquisiciones, a principios del nuevo siglo, la que desató la serie de iniciativas que habría de culminar en la mencionada ley.

La situación ponía en evidencia la incapacidad del Estado, por la falta de instrumentos adecuados, como de parámetros aceptados por las partes, para ejercer una acción regulatoria que mediara entre

los intereses contrapuestos. Al mismo tiempo, la lucha de facciones desatada por entonces en el seno de la elite gobernante hacía más complicado el diseño de esta solución. De allí que las respuestas arbitradas por las autoridades, apuntaran sobre todo a restaurar los mecanismos de competencia, a través de iniciativas que propiciaban la entrada de nuevos actores, así como la expansión de aquellos ajenos a las compañías fusionadas, pero también la posibilidad de una acción directa del Estado —en tanto empresario— a través de líneas propias en las zonas más conflictivas.

En los años que siguieron hasta 1907, las iniciativas privadas auspiciadas por las autoridades, fueron cuajando gradualmente en una amplia zona de la región pampeana, previamente afectada por la ola de fusiones. En tanto, aquellas que suponían una acción directa del Estado tropezaban con múltiples dificultades, por la endeble situación de las finanzas públicas, nacionales y provinciales, combinada con las disputas entre las facciones políticas.

En ese contexto, la sanción en 1907 de la ley 5355, implicó en algunos aspectos un brusco viraje respecto de este estado de cosas, que debe relacionarse con los nuevos cambios en el contexto. Por el lado de la coyuntura económica, la estabilidad cambiaria y el alza de los precios internacionales, marcaban una mejora en las condiciones de rentabilidad del sector agropecuario, que devolvía la atención hacia una expansión de la red ferroviaria que abriera nuevas tierras, en desmedro de la propia cuestión tarifaria. Por otra parte, el desembogue de la lucha de facciones en una nueva coalición al frente del Estado, hacía posible arbitrar el consenso necesario para un nuevo marco regulatorio.

La decisión implicó, de parte de las elites dirigentes, el reconocimiento del rol de las grandes compañías británicas para la expansión

general de la red ferroviaria, que justificaba destrabar su situación a través de un marco normativo ciertamente benévolo. La lenta marcha de las construcciones por parte de los nuevos actores, subrayaba esta perspectiva. De parte de las grandes compañías, implicaba admitir después de mucho tiempo la licitud de este control por parte del Estado, en las tarifas como en la composición del capital invertido, a los efectos de obtener la autorización de nuevas líneas con las que responder a la competencia introducida en los años previos.

Pero en todo caso, los términos en que ese nuevo acuerdo regulatorio se pudo establecer (no se debe obviar al respecto el novedoso mecanismo de la adhesión explícita a la ley por parte de las empresas), se vieron posibilitados por el bagaje de experiencias acumulado en la etapa previa, a través de las sucesivas concesiones otorgadas a los nuevos jugadores, como de las recurrentes negociaciones intentadas en esos años con las compañías ya establecidas. La consolidación de un nuevo orden en el sector ferroviario y el lugar que asignado al Estado en el mismo, adquirieron entonces sus rasgos definitivos, destinados a perdurar por espacio de cuatro décadas hasta la época de las grandes nacionalizaciones.

### **Siglas utilizadas**

DSCD: Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados

DSCS: Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores

FCBAECS: Ferrocarril Buenos Aires Ensenada y Costa Sud

FCBAP: Ferrocarril Buenos Aires al Pacífico

FCBAR: Ferrocarril Buenos Aires y Rosario

FCBBNO: Ferrocarril Bahía Blanca y Noroeste

FCCA: Ferrocarril Central Argentino  
FCCBA: Ferrocarril Central de Buenos Aires  
FCGBA: Ferrocarril General en la Provincia de Buenos Aires  
FCGOA: Ferrocarril Gran Oeste Argentino  
FCGSSFyC: Ferrocarril Gran Sud de Santa Fe y Cordoba  
FCO: Ferrocarril Oeste  
FCOSF: Ferrocarril Oeste Santafecino  
FCRPB: Ferrocarril Rosario Puerto Belgrano  
FCS: Ferrocarril Sud  
FCSF: Ferrocarril Santa Fe  
MOP: Ministerio de Obras Públicas  
RRP: The Review of the River Plate  
*SAJ: The South American Journal*

## Notas

<sup>1</sup> Ricardo M. Ortiz, *Historia Económica de la Argentina*, Buenos Aires, 1974, pp. 583-84.

<sup>2</sup> Colin Lewis, *British Railways in Argentina 1857-1914*, London, 1983, pp. 193-95. Raúl Scalabrini Ortiz, *Historia de los ferrocarriles argentinos*, Buenos Aires, 1975, por su parte, si bien destacaba las ventajas conseguidas por las compañías, negaba la contraparte de las nuevas construcciones.

<sup>3</sup> Ortiz, *Historia...*, pp. 599. Esta presencia recién se iría a plantear en los 1912-13, con la constitución del «sindicato Farquhar».

<sup>4</sup> Eduardo A. Zimmermann, «La prensa y la oposición política en la Argentina de comienzos de siglo: el caso de «La Nación» y el Partido Republicano», LASA, Washington, 1995.

<sup>5</sup> Mario Justo López (h.), «Antecedentes ideológicos de la Ley Mitre», *51° Congreso Internacional de Americanistas*, Santiago de Chile, 2003.

<sup>6</sup> El encabezado por Henderson, titular de Greenwood and Co., encargada de la emisión de títulos del FCS.

<sup>7</sup> La ley, del 31 de diciembre de 1897, fue reglamentada el 22 de junio de 1898, «en atención a las eternas y fundadas quejas que los productores de la provincia de Buenos Aires levantan contra las tarifas excesivas del Ferrocarril Sud.» *Buenos Aires Handels Zeitung* (24 Sept. 1898). Se esperaba que redujera el costo de la construcción en un 50% respecto de las compañías de trocha angosta existentes (*Idem*, 8 y 31 Oct. y 31 Dic. 1898).

<sup>8</sup> Dirección General de Vías de Comunicación, *Leyes, decretos, contratos y resoluciones referentes a ferrocarriles y tranvías a tracción mecánica* (Buenos Aires, 1903-13), vol. 5, pp. 778-93.

<sup>9</sup> SAJ 25-10-90, 507 y RRP, 15-4-99, 13.

<sup>10</sup> RRP, 28 jul 1900, 5 jun.; 9 nov. 1901, 733; 7 dic. 1901, 13.

<sup>11</sup> MOP, *Fusión de los ferrocarriles Central Argentino y Buenos Aires y Rosario* (Buenos Aires, 1903), passim; RRP (1902), vol. 1, p. 356 y vol. 2, pp. 233, 489 y 843. También, Buenos Aires and Rosario Railway Company, *Reports* (Londres, 27 Abr. 1902), pp. 7-11. Emblemáticamente, allí se anunciaba el retiro del antiguo presidente del FCBAR, el legendario Frank Parish.

<sup>12</sup> La mejor descripción de los entretelones de la fusión está en Lewis, *British Railways...*, pp. 146-63, aunque allí se omite el tema de las franquicias aduaneras, y las implicancias sobre las tarifas ferroviarias. Sobre el impacto local de la fusión y la posición de las partes, una excelente descripción en Noemí Girbal de Blacha, «Producción agraria, tarifas y fusión ferroviaria en la Argentina», *Revista de Historia de América* 111, Instituto Panamericano de Geografía e Historia (1991), pp. 7-30.

<sup>13</sup> «Un poder dentro del Estado», *La Nación*, enero 6 de 1902. y Ministerio de Obras Públicas, *Fusión...*, pp. 13-34; *Buenos Aires Handels Zeitung* (23 mayo 1902).

<sup>14</sup> DSCD, 19 Mayo 1902, pp. 61-64. Cabe recordar que si bien Bartolomé Mitre había apoyado a Roca en su enfrentamiento con Pellegrini en 1901, una parte de su fuerza política, bajo el nombre de Partido Republicano, pasó a la oposición bajo la conducción de su hijo Emilio.

<sup>15</sup> Ministerio de Obras Públicas, *Fusión...*, p. 85.

<sup>16</sup> El presidente de la SRA, Ezequiel Ramos Mexía (por otra parte, connotado pellegrinista) llegó a abogar por la expropiación. *RRP* (20 Sept.1902), p.489. Ver también *La Prensa*, 17 Sept.1902, p. 5 col.3, *DSCD* (7 Sept.1903).

<sup>17</sup> Decreto de septiembre 29 de 1902, en Ministerio de Obras Públicas, *Fusión...*, 73-81. En la discusión previa, mientras que Schneidewind, titular de la Dirección de Vías de Comunicación, proponía aceptar la fusión como un hecho consumado y negociar el control tarifario, el Procurador del Tesoro sostenía que la fusión entraba en colisión con la ley general de ferrocarriles, y requería una intervención del Estado. El Procurador General apoyó la primera moción, que fue la que se adoptó (*Ibid*, 44-66). Véase *La Nación* (17 Sept.1902, p. 5 col.1), que bajo el título «La lógica del error» abogaba por una oposición más frontal.

<sup>18</sup> En junio de 1902, al aludir a las grandes compañías de trocha ancha, el diputado Seguí planteaba: «su construcción indudablemente debe cesar por algún tiempo... respondiendo al pedido unánime de los productores respecto de esas altas tarifas» (DSCD, Junio 23 de 1902, p. 316). Respecto de los ferrocarriles Sud y Oeste, en 1905 y 1906 fracasaron sendas negociaciones de sus directores con el gobierno de la provincia de Buenos Aires a causa del tema tarifario. Ver *RRP* (3 Mar.1905), 423 y (16 Jun.1905), 1216.

<sup>19</sup> DSCD, septiembre 12 de 1902, pp. 810-811.

<sup>20</sup> DSCD, septiembre 12 de 1902, pp. 848-48.

<sup>21</sup> DSCD, agosto 17 de 1903, 695.

<sup>22</sup> MOP, *Memoria* (1901-04), 68 y ss.

<sup>23</sup> Ver *La Prensa*, Junio 29 de 1904, 3 («Fiebre de obras públicas. Enfermo peligrosísimo») y *La Nación*, junio 28 de 1904, 6 («Un negocio ruinoso»).

<sup>24</sup> *El Diario*, 15 Abr.1903, p.1; *SAJ*, 16 Mayo 1903, p.484 y 6 Jun.1903, p.565; *DSCS* (1903), p.503.

<sup>25</sup> Informe de Damián Torino, en DSCD agosto 14 de 1903, 618.

<sup>26</sup> DSCS, septiembre 29 de 1903, 506 y ss.

<sup>27</sup> El senador Doncel informaba: «hay ventaja en que una línea distinta entre a esa zona, para que mediante la competencia se establezcan tarifas que consulten los intereses agrícolas e industriales». DSCS, 12 Nov.1901, p. 444.

<sup>28</sup> *Chambre Française de Commerce*, *Boletín Mensual* (Buenos Aires, Ago.1901); *SAJ* (1900), vol. I, p. 685; *RRP*, 22 Jun.1901, p.17.

<sup>29</sup> Véase el informe del ministro Civit en *DSCD*, 17 Ago. 1903, p.697, y exposición del senador Doncel en *DSCS*, 23 Ago.1904, p.371, del que surge que la versión final del proyecto había sido elaborado en negociaciones directas con el propio gobierno. Ver también *SAJ*, 30 Jul. y 13 Ago.1904.

<sup>30</sup> *DSCD*, 23 Jun.1902, p. 316; 14 Ago.1903, p.669; 2 Sept.1903, p.834.

<sup>31</sup> Albert Aupetit, *Les grands marchés financiers* (París, 1912), pp.58-61; y René Girault, «Place et rôle des échanges extérieurs. La France dans les relations internationales», en F.Braudel y E. Labrousse (ed.), *Histoire économique et sociale de la France* (París, 1979), IV:1, pp.213-5.

<sup>32</sup> Resulta significativo que el fracaso de la emisión de *debentures*, en 1907, fuera atribuido al boicot del «River Plate Circle». Ver *RRP* (5 y 12 Abr.1907). Su postrer intento de colocación de títulos en el mercado de París, antes de su absorción por el grupo del Sud y el Oeste, en *L'Economiste Français* (París, 1 Feb.1908). Incluso el Central Córdoba tuvo dificultades para su prolongación de Rosario a Buenos Aires, y formó una filial a fin de conseguir socios adicionales.

<sup>33</sup> *RRP*, 22 Marzo 1907, p. 715.

<sup>34</sup> MH (1906).

<sup>35</sup> Antecedentes de la ley y posición de los sectores más influyentes, en *Buenos Aires Handels Zeitung*, 10 Ago.1907; *RRP*, 16 Ago.1907, p.391; Sociedad Rural Argentina, *Anales* (1906-08); *La Nación*, 19 Jul., 8 Ago. y 7 Oct.1907; *La Prensa*, 6 Ago.1907.

<sup>36</sup> Una reseña de los confusos episodios de esos años en Academia Nacional de la Historia, *Historia Argentina Contemporánea 1860-1930*, Buenos Aires, 1965, vol. I:2, cap. 12 y vol.II, cap. 2. Véase también José Arce, *Marcelino Ugarte 1855-1929*, Buenos Aires, 1959, y Exequiel Ramos Mexía, *Mis memorias* (Buenos Aires, 193-6), así como Natalio Botana y Ezequiel Gallo, *De la república posible a la república verdadera*, Buenos Aires, 1998.

<sup>37</sup> Ley 5315 de Octubre 1 de 1907, en Secretaría del Senado de la Nación, *Leyes Nacionales*, Buenos Aires, 1908, pp.210-2. El nivel de ingresos requerido para la aplicación del control tarifario no se alcanzó nunca. Sin embargo, al aceptarse la vigencia de la ley general (2873) que establecía que las tarifas debían ser «razonables y justas», el estado adquirió un nuevo margen de maniobra., que usaría Irigoyen en 1917.

<sup>38</sup> Cabe agregar que varias compañías afrontaban la inminente caducidad de sus franquicias (Scalabrini, *Historia...*, p.3-90).

<sup>39</sup> Estas «cordiales y armoniosas relaciones» con las autoridades fueron destacadas en Central Argentine Railway Company, *Reports* (1908), pp.6-7. Véase también *DSCD* (1908), vol. II, pp.180,1295 y 1682; MOP, *Memoria* (1907-08), 88-91; y *Buenos Aires Handels-Zeitung*, 17 Ago.1907.

40. *RRP* (1908), vol.II, p.15 y ss., y (1909), vol.I, 951 y ss.; *DSCD* (1908), 510 y ss., y (1909), 50 y ss.



# MERCADOS DE CAPITALES, DESARROLLO FERROVIARIO Y ENDEUDAMIENTO PÚBLICO. LA FINANCIACION DE LOS FERROCARRILES DEL ESTADO, 1916-1928

Elena Salerno / Andrés Regalsky

## Introducción

Entre 1924 y 1927 la Argentina volvió a destacarse en los mercados financieros internacionales, como en tiempos pasados (década de 1880, comienzos de la de 1910) por el gran volumen de los títulos públicos emitidos. En esos años, particularmente, pasó a ocupar el primer puesto entre los países de América Latina (ver cuadros 1a y 1b).

Ha sido habitual relacionar este voluminoso endeudamiento con las que eran consideradas características desaprensivas de los gobiernos de la época, particularmente el de Yrigoyen, en materia de gastos, y particularmente en la creación de empleos públicos, una herramienta primordial en el plano político-electoral. Menos se suele atender, en cambio, al papel de los planes de obras públicas en la expansión del gasto y el endeudamiento.<sup>1</sup>

Tal vez uno de los elementos que ha contribuido a aquella identifi-

cación del endeudamiento público con el gasto improductivo y el despilfarro, ha sido la significativa presencia, entre los empréstitos emitidos en el exterior, de operaciones destinadas a la consolidación de la deuda flotante.<sup>2</sup> Esta deuda, de corto plazo y generalmente renovable, tomó importancia a partir de 1915 como expediente para cubrir los gastos en el contexto de derrumbe de los ingresos fiscales durante la Guerra. No obstante, habría continuado creciendo en los años subsiguientes por la política desaprensiva de gastos, y el desorden general de las cuentas públicas, hasta desembocar bajo el gobierno de Alvear, mas identificado con el retorno a un cierto orden, en las operaciones de consolidación aludidas.

**CUADRO 1a.** Inversiones directas y de cartera de los Estados Unidos en países de América Latina, a fines de 1930 (en millones de dólares)

País	Inversión directa	Inversión de cartera*	Total
Cuba	935,7	130,8	1066,6
Argentina	358,5	449,3	807,8
Brasil	210,2	346,8	557,0
Chile	440,8	260,1	700,9

\*Las inversiones de cartera comprendían títulos públicos nacionales, provinciales, etc., y tenencias de valores de sociedades anónimas.

**FUENTE:** Peters (1934), p. 102.

**CUADRO 1b.** Préstamos y emisiones en los Estados Unidos para el Gobierno Argentino, 1921-1928 (en millones de dólares)

Año	Préstamos directos	Emisiones de títulos públicos nacionales	Total
1921	63	0	63
1923	95	0	95
1925	40	144,7	184,7
1927	12	269,8	281,8
1928	0	289,8	289,8

**FUENTE:** Peters (1934), p. 127

En realidad, es difícil poder discernir qué tipo de gastos se financió con esa deuda, que finalmente fue consolidada con esos empréstitos, aunque no puede descartarse una importante incidencia de las obras públicas, que ni siquiera en los peores años de la Guerra se paralizaron totalmente.<sup>3</sup> Asimismo, fue sobre todo a partir de 1920, cuando la deuda flotante volvió a incrementarse, que esos planes de obras se reactivaron.

**CUADRO 2.** Empréstitos destinados a obras públicas y a la consolidación de deuda flotante originada en obras públicas, 1916-29 (en millones de pesos moneda nacional)

AÑO	Empréstitos	Interno-papel	Interno-oro	Externo	Total
1916	CAI 1911, 2ª serie (b)	50,0			
1917	CAI 1916 oro (=22.0)		50,0		
	CAI 1917 oro (=30.8)		70,0		

1921	CAI 1921 oro (=26.4)		60,0		
1922	CAI 1922	60,0			
1923	Trasandino Obras Sanitarias	15,0		5,7	
1924	CAI 1923	85,0			
	Consolidación Ext (a-b)			165,0	
1925	CAI 1924 <sup>a</sup> Obras Sanitarias	44,1 15,0			
	Consolidación Ext (c-d)			176,0	
1926	CAI 1924b	28,5			
	CAI 1925a	36,0			
	Obras Sanitarias Obras Públicas Ext	25,0		39,8	
1927	CAI 1925b	14,0			
	AGFE	47,0		94,2	
	Obras Sanitarias	40,0		63,6	
	Obras Públicas Ext			49,9	
1928	CAI 1925c	40,0			
	CAI 1926 <sup>a</sup> Obras Sanitarias	50,0 25,0			
1929	CAI 1926b Obras Sanitarias	6,4 20,0			
	CAI 1927	70,0			
	Empréstitos O Sanitarias	140,0		63,6	
	Empréstitos O Publicas	531,0	180,0	189,6	
	Subtotal	671,0	180,0	253,2	1104,2
	Total empréstitos emitidos 1	999,4	180,0	392,2	1572,4
	Total empréstitos emitidos 2	999,4	180,0	733,9	1913,4

**Fuente:** Tornquist (1930) p.11 y ss. NOTA: CAI Crédito Argentino Interno, Total 1: excluye el empréstito Consolidación Externo (series a, b, c, d). Total 2: los incluye.

Sin embargo, el hallazgo de ciertos archivos parlamentarios permite comenzar a arrojar luz sobre al menos una parte de este enigma: el de las transacciones vinculadas con el gran empréstito de «Bonos de Ferrocarriles del Estado», de 1927, que fue sin duda una de las operaciones financieras más importantes (tanto por el monto de la serie completa, de 142 millones de pesos moneda nacional, como por la parte emitida en el exterior, de 40 millones de dólares) y la que culminó esta zaga de consolidaciones, en agosto de 1927.

Esta operación, relacionada con la deuda flotante que había sido generada por la Administración General de Ferrocarriles del Estado (AGFE), y que hasta 1924 no se había contabilizado dentro del total a cargo del gobierno nacional, estuvo precedida de intensos debates y una exhaustiva investigación por parte de diversas comisiones oficiales, que arrojan suficiente información como para poder evaluar la naturaleza del gasto que vino a financiar. Es que las cuestiones que motorizaban a la opinión pública, aparte de intentar dirimir las responsabilidades políticas de los sucesivos gobiernos de Yrigoyen y Alvear, apuntaban en esa dirección: ¿la deuda se originó en el «desmanejo» de una repartición estatal, considerada por sus críticos como un verdadero «elefante blanco» del gasto público, o en la consecución de las obras de expansión?

El análisis de estas cuestiones permitirá también una aproximación a los frondosos vericuetos en los que vino enmarañada su gestación, que nos dice mucho acerca de cómo se financió por entonces el Estado, así como sobre los entrelazamientos evidenciados entre éste, el mercado financiero local y las principales plazas internacionales.<sup>4</sup> En la primera parte del trabajo se indagará sobre el surgimiento de la deuda flotante relacionada con el empréstito de consolidación ya

referido, y en la segunda, en la estructura de gastos y conceptos que esta deuda vino a financiar.

### **El surgimiento de la deuda flotante de los Ferrocarriles del Estado: letras, bancos, empréstitos**

En junio de 1924 un escándalo tomaba forma en la nunca demasiado pacífica Administración de los Ferrocarriles del Estado, cuyas derivaciones se enlazarían con la gran contienda interna estallada poco después en el seno del partido gobernante, entre personalistas y antipersonalistas. Una entidad privada de capital extranjero de la plaza local, el Banco Holandés de América del Sud, planteaba un embargo de 1.6 millones de pesos sobre los ingresos de la AGFE por la falta de pago de un cuantioso crédito que la repartición le adeudaba; ese *affaire* desembocaría en la renuncia del administrador de la AGFE, Fernandez Beschtadt, y posteriormente (a comienzos de 1925) en la del propio ministro de Obras Públicas (el único de extracción yrigoyenista en el gabinete).

El tema de los ferrocarriles y su cuantioso déficit era ya objeto de una sorda controversia desde la asunción de Alvear, a fines de 1922. En ese momento, el primer ministro de Hacienda, Herrera Vegas, con el fin de asegurar un mayor control del gasto, había planteado unificar en el nuevo presupuesto de trámite parlamentario todo lo relativo al desarrollo del plan de obras públicas que hasta entonces se resolvía mediante acuerdos (decretos) del Poder Ejecutivo. Como parte de este reordenamiento (que avanzaba además hacia una profunda reforma de la fiscalidad, y una política comercial de corte decididamente proteccionista), se incluyó un aserto tajante: «El pre-

supuesto de gastos de explotación de los Ferrocarriles del Estado para 1923 no podrá exceder a sus ingresos». <sup>5</sup> Es que los datos que comenzaban a conocerse entonces mostraban que los ferrocarriles, luego de un cierto período de estabilización, habían acumulado un déficit operativo entre 1921 y 1922 de nada menos que 17 millones de pesos, que había agotado rápidamente las remesas proporcionadas por el PE, supuestamente para ayudar también a sufragar las nuevas obras. <sup>6</sup>

**CUADRO 3.** Resultados, aportes estatales y deuda flotante por la explotación de los Ferrocarriles del Estado, 1916-1924 (en miles de pesos moneda nacional)

AÑO	1916	1917	1918	1919	1920	1921	1922	1923	1924
Resultados	9,6	-1724,7	-2128,5	-869,4	-1974,8	-8751,1	-8337,4	576,7	1214,3
Aportes	284,5	---	1540,1	2947,0	4745,1	---	---	---	---
Saldo-Deuda	294,1	-1430,6	-2019,0	58,6	2828,9	-5922,2	-14259,6	-13682,9	-12468,6

**Fuente:** Comisión Ad Hoc (1925), folios 187-88.

El cuadro se fue complicando a lo largo de 1923 por el bloqueo y postergación que sufrieron los proyectos financieros de Herrera Vegas en el Congreso (sin duda, a causa de las tensiones que generaban sus propuestas de reforma fiscal y comercial). La situación tornó apremiante la necesidad de nuevos fondos, y así comenzaron una serie de pedidos que motivaron la autorización para recurrir formalmente al crédito bancario en la plaza local, y progresivamente, en la entidad financiera oficial, el Banco de la Nación Argentina.

En septiembre de 1923, señalando «la carencia de presupuesto y de un pronunciamiento del Honorable Congreso acerca del crédito solicitado por el Poder Ejecutivo», el Ministerio de Obras Públicas

ampliaba a más 16 millones de pesos una autorización previa por 5 millones que había dado en el mes de mayo, «para gestionar un adelanto de los Bancos de esta plaza». <sup>7</sup> Al mismo tiempo, «a los efectos del mejor contralor», se disponía que la operación «aunque se realice con Bancos particulares, se efectúe con intervención del Banco de la Nación Argentina». En octubre, un préstamo de 5 millones de dólares obtenido en el National City Bank de Nueva York desataba una controversia legal a propósito de las facultades con que podía contar la AGFE en esta materia. <sup>8</sup> En noviembre, «vista... la falta de percepción de los fondos correspondientes a las construcciones» se autorizaba un descubierto en cuenta corriente en el Banco Nación por 1.5 millón de pesos. <sup>9</sup>

Es que las construcciones y reparaciones, al igual que la explotación comercial de los ferrocarriles, estaban a cargo de la misma repartición, con el mismo presupuesto. Desde 1920 y bajo Yrigoyen, el mismo ministro de Obras Públicas había gestionado la autorización parlamentaria de un plan integral de construcciones ferroviarias. En 1921 y 1922, visto la falta de definiciones en el Congreso, se había recurrido a decretos (acuerdos) del Poder Ejecutivo para ir autorizando las obras. Esto traía sobre el tapete el problema de la financiación, ya que los ingresos fiscales, a partir de la crisis de fines de 1920, habían vuelto a declinar (véase cuadros 4 a y 4 b).

**CUADRO 4a.** Evolución de los ingresos y gastos públicos nacionales, 1913-1924 (en millones de pesos moneda nacional)

AÑO	1	2	3	1 - 2	1 - 3
	INGRESOS	RentaPpto	GASTOS	Saldo	Saldo
1913	370		403		-32
1916	255	338	384	-83	-129
1917	254	325	389	-71	-135
1918	334	373	421	-39	-86
1919	410	373	427	37	-17
1920	559	423	487	136	72
1921	466	472	560	-6	-94
1922	463	472	614	-9	-151
1923	542	565	632	-23	-89
1924	594	565	671	28	-77

Fuentes y Observaciones:

1. Ingresos. 1913, 1922: Ingreso Total (Peters, 1934), 70-73.  
1916-21: Recursos Realizados (Soares, 1922), 165-173.  
1923-28: Rentas Producidas (Soares, 1932), 228
2. Rentas Generales previstas en el presupuesto (Soares, 1922, 173 y 1932), 228.
3. Gastos. Peters (1934), 70-73, y Soares (1922), 165-73 y (1932), 229.

**CUADRO 4b.** Composición de los gastos públicos, según disposición de origen, 1916-1924 (en millones de pesos moneda nacional).

	1	2	3	4	5
ANO	GASTOS	A.Presupuesto	Leyes Esp	Acuerdos	Transf.
1916	384	350	12	22	0
1917	389	352	7	29	0
1918	421	366	12	37	5
1919	427	364	19	40	4
1920	487	414	31	37	5
1921	560	472	10	63	14
1922	614	509	10	76	18
1923	632	572	42	1	16
1924	671	621	12	10	27

**FUENTE:** Soares (1922), 165-173 y (1932), 229.

Ahora bien, la misma oposición parlamentaria enfrentada por la cartera de Obras Públicas era experimentada por la de Hacienda cuando pretendía hacer pasar la autorización de nuevos empréstitos. Por su parte, la colocación de los bonos internos autorizados en los presupuestos se veía dificultada por el desmejoramiento de la situación financiera de la plaza. De tal manera, no puede extrañar que el endeudamiento de corto plazo fuera aumentando de manera acumulativa (cuadro 5).

**CUADRO 5.** Evolución de la Deuda Pública Total, Consolidada y Flotante, 1916-28 (en millones de pesos moneda nacional)

	1+ 2	1	1a	1b	1c	2	2a	2b	2c	3
ANO	DEUDA TOTAL	Consolidada	Externa	Interna - oro	Interna papel	Flotante	Externa	BNA	Letr/Dtos	AGFE
1916	1670	1242	684	344	214	428				
1918	1885	1314	642	452	219	571				
1920	1742	1257	596	436	224	484				
1922	2083	1294	535	486	272	789	217	129	446	91
1924	2273	1523	687	464	457	750	196	134	414	181
1925	2248	1743	833	453	457	504	87	66	351	181
1926	2363	1845	888	443	514	517	110	59	347	181
1927	2609	2155	1103	430	621	453	28	74	351	
1928	2690	2225	1087	416	721	465	0	86	380	
1916-22	413	52	-148	142	58	361				
1922-28	606	930	552	-70	449	-324	-217			
1916-28	1019	982	403	72	507	36	0			

Fuentes y Observaciones:

1. Deuda Consolidada, 1a. Externa, 1b Interna en pesos oro, 1c. Interna en pesos papel: *MH* (1916-1928).
2. Deuda Flotante, 2a. Externa, 2b. Con el Banco de la Nación Argentina, 2c. Letras y Descuentos con Bancos locales: Soares (1932), pp.246-250.
3. Deuda de la Administración General de Ferrocarriles del Estado, sin contabilizar en 2 (Soares 1932).

Un estado financiero de comienzos de 1924 mostraba que las obligaciones bancarias ascendían ya a casi 41 millones de pesos (incluyendo los 14 millones a que equivalía el préstamo del City). Pero, además, las cuentas y obligaciones diversas (proveedores, contratistas) sumaban casi 54 millones. Y finalmente, había otros 42 millones que provenían de financiación de proveedores a mediano plazo (una se-

rie de ventas de locomotoras, vagones y rieles efectuadas en 1921, principalmente por las firmas norteamericanas Baldwin y Middletown), con vencimientos en 1926.

En ese contexto, a la par que se insistía con el pedido de sanción parlamentaria del plan de construcciones, comenzaron a diseñarse los primeros proyectos de consolidación, en un esquema en el que el recurso a la financiación de los proveedores, aprovechando el interés de los fabricantes por hacerse de pedidos de la repartición, jugaba el papel más relevante. En mayo de 1924, Loza elevaba el informe de una comisión asesora, solicitada para estudiar el problema, cuyo presidente, Marengo, apoyaba la consolidación de una deuda flotante estimada en 94 millones de pesos. Lo llamativo de la estimación era que incluía, por concepto de déficit de explotación hasta el 31 de diciembre de 1922, nada menos que 35,66 millones de pesos que, con los intereses hasta 1924, se elevaban a 39 millones.

La propuesta era desglosar las deudas por construcciones, estimadas en 58,4 millones más los intereses, y consolidarlas en títulos negociables en el exterior. Allí se señalaba la existencia de «ofertas de dinero de casas extranjeras a condición de que se les adquiriera materiales, y como los Ferrocarriles del Estado necesariamente deben proveerse de esos elementos de trabajo, vemos la posibilidad de que esta circunstancia facilite la operación esbozada...».<sup>10</sup> En la misma línea, el ministro Loza recordaba a su par de Hacienda que «ya existen en principio ofrecimientos que desde luego constituyen un índice favorable para pronunciarse sobre la factibilidad de la solución...tratándola en concordancia con otras análogas que VE tiene en su cartera...», y tiempo más tarde remitía una propuesta de Norton Griffiths & Co., de Londres, «que debería ser considerada correlativamente a la que

con respecto a determinadas construcciones presentara dicha firma el año pasado». <sup>11</sup>

Por otra parte, Loza también se explayaba sobre la emisión de los títulos, «que tendrá el mismo carácter que las que frecuentemente realizan las empresas ferroviarias particulares», y que podría «hacerse escalonadamente según lo requiera la fecha de vencimiento de las diferentes obligaciones...[con lo que] solo habrá que prever en el presupuesto la suma correspondiente a los primeros vencimientos». En efecto, la operación se presentaba bajo una faz seductoramente optimista al señalar, a partir de un cierto mejoramiento de los resultados de explotación de los Ferrocarriles (que en 1923 habían arrojado un ligero superávit de 576 mil pesos), que «puede aseverarse que en los ejercicios subsiguientes el producto de la explotación ha de arrojar suficiente superávit ...para cubrir con el mismo dicho servicio [de la futura deuda consolidada]». <sup>12</sup>

En realidad, lo que con este aserto se estaba señalando era que los ferrocarriles iban a poder atender un servicio de nada menos de 5 millones de pesos papel, es decir 10 veces superior al superávit operativo conseguido el año previo, algo que suponía pasar de un coeficiente de gastos del 99%, a otro inferior al 90%. La evolución de los años 20 encontraría esta meta muy alejada de la realidad, aunque en el decenio siguiente se lograría en algún momento alcanzarla.

En rigor, aquello que minimizaban tanto el MOP como el administrador de AGFE en 1924, estaba justamente entonces adquiriendo dimensiones preocupantes: el costo financiero de la deuda. La comisión investigadora estimaría que el monto de los intereses, que llegaba en 1922 a 1,8 millones de pesos, había trepado en 1923 y 1924, sucesivamente, a 6.9 y 8.6 millones, sumas fuera de toda proporción con los excedentes disponibles de la explotación del ferrocarril. <sup>13</sup>

Mientras el operativo de consolidación se mantenía en estudio, en el mismo mes de junio de 1924 el ministro Loza obtenía una autorización para que la AGFE recibiera créditos «en instituciones bancarias de la plaza» por 10 millones de pesos, lo que daría lugar a sendos adelantos negociados con el City Bank y el Banco de Italia y Río de la Plata, durante el segundo semestre del año. Por otra parte, la demora con que se recibía la cuota mensual presupuestaria de 2.3 millones para construcciones, llevaba a un nuevo descubierto en Banco Nación para cubrir ese defasaje, que pronto se duplicaría para saldar el reclamo del Banco Holandés Unido y atender otros gastos perentorios.<sup>14</sup>

La situación, una vez difundido el asunto del embargo, entraría en una cuenta regresiva. Las relaciones con la cartera de Hacienda, tras la salida de Herrera Vegas a fines del año anterior, mostraban un significativo deterioro. El nuevo ministro, Víctor Molina, era una figura con un perfil muy diferente a su antecesor en materia de política comercial (por su adhesión al librecambio), pero similar o aún más duro en el plano fiscal. El proyecto de conversión motorizado por el ministro Loza no sería considerado. En su lugar una comisión parlamentaria, y luego otra *ad-hoc* del Poder Ejecutivo comenzarían una profunda investigación de las cuentas de la AGFE, cuyo administrador fue removido, mientras que las obras y los gastos en curso sin recursos propios, quedaron paralizados.

Los resultados de la investigación, que en buena parte se analizan en la siguiente sección de este trabajo, se conocieron en octubre de 1925. Las cuentas arrojaban para fines de 1924 una deuda flotante (compromisos en exceso de las existencias) de 184 millones de pesos, unos 43 millones más de lo que daba el estado financiero a febrero de ese año, y 93 millones por encima (es decir el doble), de lo

que se reconocía al finalizar 1922. La secuencia, considerando que desde septiembre 1924 se habían paralizado los gastos, había registrado un ritmo creciente más allá del recambio presidencial de 1922. Los informantes de la comisión señalaban, sin embargo, que la mayor parte de las operaciones, o al menos, de las decisiones, se habían originado bajo el mandato de Yrigoyen.

En esos meses buena parte de las sumas fueron documentadas, y su servicio quedó en el orden de los 10 millones de pesos anuales. Una parte, no especificada, había sido contraída directamente con el sistema bancario: 5.8 millones con el Banco Nación, y probablemente no menos de 40 millones con otras casas bancarias. También estaban los 16,4 millones de dólares (unos 37 millones de pesos) de la operación Baldwin -Middletown, que vencía a fines de 1926.

El resto eran letras y certificados de corto plazo, renovables, que se habían suscripto básicamente a favor de proveedores y contratistas, pero que no dejaban sin embargo de circular también por el sistema bancario. Así, una disposición de octubre de 1925 suspendía la certificados sin intereses, pues «no los acepta ya el Banco de la Nación».<sup>15</sup> Más aún, en muchos de los documentos llevados por el público a los bancos «particulares», así como en aquellos descontados directamente por la AGFE ante esas entidades, la intervención del Banco Nación, redescontando a tasas más bajas a esos mismos establecimientos, era indisimulable. Un informe de ese año referido a la deuda flotante, que excluía las cuentas de la AGFE, señalaba que se habían redescontado ante el banco oficial nada menos que 335 millones de pesos, sobre un total de 380 millones llevados originalmente a las entidades privadas. La banca estatal completaba así el engranaje de financiamiento del sector público, aunque a través de un rodeo que hacía participar del negocio al segmento privado.<sup>16</sup>

Esta deuda sería redimida solo en parte en el siguiente ejercicio. Habría que esperar a 1927 para el retiro de la mayor parte de la misma: unos 133 millones de deuda documentada fueron consignados por la Contaduría tras la emisión del empréstito de 142 millones. La operación incluyó la emisión de títulos internos por 47 millones de pesos, y una emisión en Nueva York por 40 millones de dólares. De estos, unos 8 millones serían retenidos por los banqueros emisores (City, Morgan) que el año previo habían adelantado los fondos para reembolsar la operación Baldwin. El resto sería remitido a Buenos Aires para contribuir al canje de la deuda, en una operación que permitiría engrosar las reservas en divisas del Banco de la Nación Argentina, la entidad llamada a custodiar la recientemente restaurada convertibilidad, que quedaba así aliviada de la cartera de deudas ferroviarias. El círculo de la financiación volvía a cerrarse, esta vez en un sentido aparentemente virtuoso.

## **2. El destino de la deuda flotante de los Ferrocarriles del Estado: una aproximación a la composición del gasto**

En esta sección procuraremos mostrar la composición del gasto financiado con la deuda flotante de la AGFE, según el análisis de las comisiones investigadoras. En un trabajo anterior hemos calculado el monto global invertido en los Ferrocarriles del Estado durante la década del veinte, que representó una proporción superior al 30% del total de las obras públicas nacionales, y en esta oportunidad nos proponemos identificar la composición de esa inversión.

Como ya ha sido dicho, este gasto no puede dejar de relacionarse con el amplio plan de obras emprendido en el área, para ampliar la

red ferroviaria estatal. Este plan fue diseñado en 1920, cuando el crecimiento de los ingresos fiscales permitía dar por superadas las dificultades económicas y financieras generadas por la Guerra. El Poder Ejecutivo presentó entonces un proyecto para que el Congreso aprobara los gastos necesarios para iniciar las nuevas obras y terminar algunas otras.<sup>17</sup> Ciertas obras contaban con aprobación legislativa desde larga data, pero habían sido postergadas por las restricciones financieras de la Guerra, y para concretarse requerían la provisión de fondos.

En su mensaje al Congreso, el Poder Ejecutivo argumentaba a favor de este plan por el impulso que iba a dar a las actividades económicas de regiones postergadas, y a las comunicaciones con países vecinos. Por su trascendencia estratégica, las obras que tenían por objetivo la comunicación con Chile y Bolivia estuvieron respaldadas por acuerdos diplomáticos firmados con ambos países. Entre las líneas a las que se volcaron mayores esfuerzos durante los últimos dos años de la primera presidencia de Yrigoyen estaban la del Ferrocarril de Rosario de Lerma a Huaytiquina,<sup>18</sup> que concretaba la conexión de Salta con Antofagasta, y la del Ferrocarril internacional de Embarcación a Yacuiba que establecía el segundo nexo ferroviario con Bolivia. Además, se retomó la construcción de las líneas de fomento suspendidas, entre otras obras en el resto del país.<sup>19</sup>

Sin embargo, como ya se dijo, el Congreso no aprobó el proyecto y el Poder Ejecutivo debió disponer el inicio de las obras mediante Decretos tomados en Acuerdos de Ministros, y a través de decisiones internas de la misma AGFE, en ambos casos financiadas con Letras de Tesorería y con los recursos que aportaba la misma Administración.

La presidencia de Alvear mantuvo a los funcionarios de su antecesor en el área de los Ferrocarriles del Estado y se propuso darle

encuadre legislativo a las obras ya iniciadas. Así, en septiembre de 1923 se presentó un plan general de construcciones ferroviarias que procuraba regularizar la situación de las obras ya iniciadas y sumarles otras.<sup>20</sup> El proyecto reivindicaba la participación del Estado en el fomento de aquellas regiones donde no iban los capitales privados, y solicitaba la autorización de obras por un monto superior a los 138 millones de pesos moneda nacional. Sumados diversos estudios y expropiación vías, y mejoras en el Central Norte Argentino, se redondeaba un total de 320 millones de pesos moneda nacional.<sup>21</sup>

Las obras iniciadas en esta etapa se concluyeron en su mayoría hacia finales de la década. Para el año 1930 la red estatal había crecido más del 40 % con respecto a 1920. Como puede observarse en el cuadro 6, los Ferrocarriles del Estado habían aumentado su participación en el total del sistema de un 12% en 1910, cuando comenzó a funcionar la AGFE, a un 22,6 % en 1930, casi el doble de la relación anterior.

**CUADRO 6.** Evolución de la red de los Ferrocarriles del Estado

Año	1	2	1/2
	FF.CC. Estatales	Total red ferroviaria	FFCCE/red total
	Km.		%
1910	3.490	27.992	12,5
1916	6.084	35.032	17,4
1920	6.310	35.278	17,9
1924	6.809	35.958	18,9
1930	8.979	39.799	22,6
1937-38	9.989	40.810	24,5

**EFCE**, años seleccionados.

Muchas de estas construcciones se iniciaron en forma simultánea, al mismo tiempo que se llevaban a cabo las reparaciones y adquisiciones del material rodante para mejorar la red en explotación, y la compra de los materiales necesarios para las obras proyectadas. Estos gastos superaron los recursos disponibles, y debieron cubrirse con un aumento de la deuda flotante.

El crecimiento de la deuda de los FCE provocó fuertes críticas, que motivaron la formación de una Comisión Investigadora de los Ferrocarriles del Estado en el ámbito de la Cámara de Diputados que funcionó entre 1923 y 1925. La Comisión recogió una documentación muy valiosa para abordar estas problemáticas, así como los informes de la Comisión ad-hoc designada por el PE para estudiar el endeudamiento de los FCE y del Interventor Contable del MOP en la AGFE, Nemesio Muntaabski, los que fueron sometidos al análisis del Procurador del Tesoro.

Desde fines del gobierno de Yrigoyen se ventilaban denuncias en la prensa y en el Congreso, pero la crisis estalló cuando el Banco Holandés de la América del Sud solicitó el embargo de los ingresos de los Ferrocarriles del Estado para cobrar sus acreencias. Esta acción puso en evidencia la falta de recursos genuinos de los Ferrocarriles del Estado.<sup>22</sup> Ante los reclamos de diversos sectores, en septiembre de 1924 renunció el administrador Fernández Beschtetd,<sup>23</sup> coincidiendo con la crisis y la división del partido radical.<sup>24</sup> Cabe destacar que el funcionario estaba en ese cargo desde 1920, durante la gestión de Yrigoyen, y que cumplía funciones bajo la órbita del ministro de Obras Públicas, Eufrasio Loza, otro hombre fiel al viejo líder radical. El nuevo administrador, Enrique S. Pérez, contaba con la confianza de Alvear y llevó a cabo una serie de medidas para poner bajo control las cuentas de la AGFE. Limitó las inversiones en obras nue-

vas sin aprobación legislativa a \$ 1.000.000 m/n por mes y propuso la formación de una comisión para que investigara las irregularidades. Dispuso la cesantía de personal y la cancelación de un aumento de sueldos acordado, dado que ya en septiembre de 1924 se había gastado el presupuesto previsto para todo el año y se habían contraído nuevas deudas.<sup>25</sup> A fin de deslindar responsabilidades, propuso la formación de una comisión investigadora, una iniciativa que terminó por provocar la dimisión del ministro Loza, en enero de 1925.

En diciembre de 1924 fueron suspendidos los miembros del Consejo de Administración de la gestión anterior y se dispuso el inicio de la investigación. Se creó una comisión *ad-hoc* para investigar las cuentas que debía funcionar en forma paralela a la Comisión Investigadora de Diputados. La Comisión *ad-hoc* enfocó su análisis en las cuentas de los últimos años, en particular aquellas que no tenían la debida autorización y alimentaban el déficit. Estuvo integrada por Eduardo Huergo, Luis R. Gondra y Mauricio Graffier y dependieron de Nemesio Muntaabski, Contador Interventor del MOP en la AGFE.<sup>26</sup>

El Poder Ejecutivo había dispuesto el año anterior la designación de Interventores Contables en organismos autónomos. Con ese criterio, el MOP había designado a Nemesio Muntaabski, que tuvo a su cargo supervisar de la investigación realizada en 1925.

**CUADRO 7.** Cuadro comparativo de las deudas por erogaciones, hasta 1924, en pesos

Concepto	Análisis 1	Análisis 2	Análisis 3
Construcción de nuevas líneas	38.046.965	56.155.070	56.155.070
Stock almacenes para construcción	19.994.609	24.284.845	20.532.029
Stock almacenes para explotación	10.766.328		3.752.816
Compras de material rodante		39.029.750	39.029.750
Reconstrucción material rodante	19.796.607	19.934.750	19.934.750
Mejoras y equipo red en explotación	17.755.752	16.704.092	16.704.092
Intereses	13.975.944	17.405.855	17.655.855
Gastos huelgas	977.609	984.776	984.776
Subtotal	121.313.816	174.499.141	174.749.111
Déficit neto de explotación		12.532.998	12.532.9982
Total	121.313.816	187.032.170	187.282.140

**Fuente:** Muntaabski (1925), folio 173

El Análisis 1 corresponde a las erogaciones realizadas hasta el 30-09-1924, según el informe del administrador Pérez al Ministro de Obras Públicas del 11-12-1924; el Análisis 2 fue realizado por la Comisión *Ad Hoc* y el Análisis 3 resulta de las correcciones introducidas por Muntaabski.

La Comisión *Ad Hoc* y Muntaabski indagaron sobre los gastos realizados, con y sin autorización, y calcularon el monto de la deuda acumulada por los Ferrocarriles del Estado, al 31 de diciembre de 1924, en 184.848.149 pesos moneda nacional.<sup>27</sup> El análisis de la documentación planteó un primer problema, señalado en los infor-

mes de ambas partes: la falta de concordancia de algunas cifras, de acuerdo a las fuentes utilizadas. Se señalaba en particular la discordancia entre el déficit financiero y las «deudas por conceptos». También se debe agregar que a la Comisión y a Muntaabski les interesaba mucho más averiguar el monto de los gastos sin autorización y la deuda causada por éstos, que el total de las inversiones realizadas o los mecanismos de financiamiento. Lamentablemente, hoy no están disponibles los libros contables donde se volcaban los gastos realizados por la AGFE que, como era una institución autónoma, tampoco presentaba sus cuentas a la Contaduría Nacional y podía utilizar sus ingresos en gastos corrientes e inversiones. La composición de los gastos relevados se incluye en el cuadro 8.

**CUADRO 8.** Gastos realizados en los Ferrocarriles del Estado entre 1920 y 1924

	Según las cuentas	Total	%
Cuenta capital	Tren Rodante	39.766.119	18,8
	Líneas Terminadas (1)	1.954.490	
	Mejoras y equipo de la red en explotación	16.704.092	7,9
	Total	58.424.701	27,6
Cuenta explotación	Déficit de los resultados de explotación	17.272.294	8,2
	Gastos ocasionados por las huelgas	984.776	
	Estudios terminados (exceso de gastos)	274.939	
	Reparación de locomotoras, coches y vagones	19.690.115	9,3
	Intereses por deuda de AGFE	17.655.855	8,3
	Total	55.877.979	26,4
Cuenta nuevas construcciones	<i>Adquisición materiales para la construcción</i>		
	Rieles y accesorios	26.274.183	
	Tramos metálicos	3.438.600	
	Durmientes	19.984.720	
	Postes para alambrados	714.807	
	Postes para telégrafos	73.505	
	<i>Subtotal</i>	<i>50.485.815</i>	
	<i>Construcción de nuevas líneas (2)</i>	<i>47.013.438</i>	
Subtotales de la cuenta nuevas construcciones	97.499.253	46,0	
Total de los gastos realizados		211.801.933	100

**Fuente:** Muntaabski (1925), folio 173

Los gastos de la explotación incluían aquellos demandados para cubrir el déficit de explotación, la reparación del material rodante, así como los ocasionados por las huelgas y el pago de intereses de la deuda imputada a los Ferrocarriles del Estado. Los gastos de la cuenta «nuevas construcciones» incluía la compra de los materiales necesarios para la prolongación de las líneas, y aquéllos correspondientes a la construcción propiamente dicha. A continuación se puede apreciar un estado los gastos comprometidos y realizados en este último ítem, efectuado con la información contable disponible a mediados de 1925.

**CUADRO 9.** Construcción de nuevas líneas al 18-6-1925.

Año	Importes comprometidos	Total anual Liquidado
Hasta 31.12.1922	35.669.898	14.052.207
1923	9.033.985	17.812.101
1924	2.309.555	14.422.473
1925		726.657
TOTAL	47.013.438	47.013.438

**Fuente:** Muntaabski (1925), *passim*.

En el cuadro anterior se puede observar que la mayor parte de los gastos de construcción de nuevas líneas fue autorizado durante la presidencia de Yrigoyen, pero ejecutado en los años siguientes (1923-24). Coincide en el mismo sentido la iniciativa del gobierno de Al-

vear para conseguir la aprobación legislativa de todas las obras en marcha, según el proyecto enviado al Congreso en 1923, aunque luego de la crisis de fines de 1924 planteara el deslinde de responsabilidades por esas decisiones que, tomadas en los años previos, no podían ahora modificarse —se argumentaba— sin dejar de causar serios perjuicios.

Si volvemos ahora al cuadro 8 a fin de ponderar los grandes destinos del gasto, podremos apreciar que la mayor parte de las erogaciones se aplicó a rubros que implicaron un aumento del patrimonio real de los ferrocarriles. Tomando los dos grandes apartados que sugieren esta perspectiva, la «cuenta capital» (que incluía como principales ítems las adquisiciones de material rodante y las «mejoras y equipo de la red en explotación»), y la de «construcciones nuevas», vemos que ambos sumaban el 73,6% del gasto total. Este porcentaje podría subir un poco más, si se considera el rubro de reparación del material rodante, incluido en la cuenta de explotación, según el criterio de la Comisión, que lo consideraba como un gasto «con compensación material», con lo que se llegaba casi al 83%. En el otro extremo estaban los pagos de intereses, déficit de explotación y gastos por huelgas, que no tenían contrapartida y debían considerarse «como quebranto económico, esto es, como destrucción de capital».<sup>28</sup>

Para Muntaabski, por el contrario ese ítem y el de «mejora y equipo de la red en explotación» eran de la misma naturaleza, y correspondían al desgaste provocado por el uso normal del material, por lo que debía cargarse entre los gastos operativos. Este criterio, por cierto, implicaba acentuar los resultados negativos de la explotación, que eran calculados habitualmente sin ponderar dichos rubros (y elevar su incidencia a más de un tercio de la deuda flotante). Pero, aún

considerando esta interpretación restrictiva respecto de los que debían considerarse gastos de inversión, estos sumarían el 64.8% del total, es decir, una fracción ampliamente mayoritaria.

Sin duda los problemas pasaban por el modo en que se manejaban los recursos. Como puede apreciarse en el cuadro siguiente, hacia fines de 1924 algunas obras habían consumido su presupuesto inicial sin haber finalizado todavía, ni mucho menos (el caso del Ferrocarril de Salta a Chile era tal vez emblemático), así como en otros casos las obras se desarrollaban sin sobrepasar los gastos previstos.

**CUADRO 11.** Gastos en la construcción de las líneas según la Comisión ad-hoc y según la Contaduría General de la Nación, hasta diciembre de 1924 (en pesos moneda nacional).

Líneas	Comisión ad-hoc; Deuda de los FCE		Presupuesto
	Presupuesto máximo	Invertido	Anexos L e I
	1	2	3
Antillas a Rosario de la Frontera	5.545.696	6.640.901	3.716.666
Embarcación a Yacuiba	9.042.758	9.449.464	4.333.333
San Juan a Jáchal	16.589.129	4.749.367	4.366.666
Salta a Chile	53.625.797	54.200.939	(1) 29.763.490
El Tunal a A. Terai	21.331.688	5.099.925	133.333
Catamarca a Tucumán	21.156.929	5.605.470	4.819.444
La Banda a Santiago del Estero	6.147.549	2.621.040	2.900.000
San Nicolás a Arroyo Dulce	4.852.555	1.570.218	1.200.000
Milagros a Quines	8.332.195	1.685.768	3.566.666
Federal a Curuzú Cuatiá	8.935.037	5.773.301	3.650.000
La Paz, Feliciano, San Jaime	11.060.000	38.252	2.000.000
Federal a Concordia	11.700.000	79.968	(2)
San Antonio a Patagones	15.727.760	8.574.667	4.000.000
Km. 448 a Bariloche	18.998.204	20.672.533	5.000.000
Kilómetro 448 a Epuen	7.300.837	1.497.158	1.216.666
Pto. Madryn a C. 16 de Octubre	19.630.902	6.551.578	2.000.000
TOTAL	239.977.041	134.810.560	72.666.266
Diferencia 1-2 y 2-3		105.166.480	62.144.294

(1) Incluye erogaciones registradas por Anexo I por 19.388.490,16; (2) incluido en La Paz y Feliciano.

**Fuentes:** Comisión Ad Hoc (1925), p. 16, y MCGN, años 1920-1924.

Del análisis de las principales obras que se llevaron a cabo durante el período en estudio podemos apreciar que las mayores inversiones se destinaron a los ferrocarriles en el norte del país, en que algunos de ellos permitían la conexión internacional con Bolivia y Chile, como en el caso del Ferrocarril de Embarcación a Yacuiba y el Ferrocarril de Salta a Chile también conocido como el de Huytiquina. De los ferrocarriles en la Patagonia, el que tenía por destino Bariloche absorbió los mayores recursos. De la comparación entre el estudio de la Comisión ad-hoc y los datos aportados por las Memorias de la Contaduría podemos inferir el modo en que se manejaban los fondos como en el caso de las líneas mesopotámicas, aparentemente se invertían todos los fondos autorizados en una sola obra aunque después se rendían e imputaban a construcciones de otras líneas que no habían experimentado el mismo ritmo de construcciones.

La cuenta capital creció con la adquisición del material rodante para la red en explotación y la incorporación de las nuevas líneas y ramales en la medida que se habilitaban por tramos. Otro modo de calcular la inversión es a través del análisis del aumento de la cuenta capital.

**CUADRO 12.** Capital realizado de los Ferrocarriles del Estado

Año	Capital Realizado		Aumento neto en cada quinquenio	Capital por Km de vía
	\$ oro	Km. de vía	\$ oro	\$ oro
1910	91.321.000	3.490		26.166
1915	106.275.569	4.793	14.954.569	22.173
1920 <sup>29</sup>	171.335.260	6.310	65.059.691	27.152
1925	265.769.512	6.877	94.434.252	38.646
1930	335.489.003	8.979	69.719.491	37.363
1935	372.750.000	9.188	37.260.997	40.569

**Fuente:** EFCE, años seleccionados.

Entre 1915 y 1920 el capital invertido se incrementó en 65 millones pesos oro que equivalían en unos 143 millones de pesos moneda nacional, cifra próxima a la que puede observarse en los Cuadros 8 y 10, al tomarse solamente los gastos e inversiones imputadas a las cuentas de capital y nuevas construcciones. Durante la década del veinte el capital invertido en los Ferrocarriles del Estado experimentó un aumento de 164 millones de \$ oro que equivalía a más de 361 millones de pesos moneda nacional, que supera en algo más del 10% el presupuesto de inversión previsto en el plan de obras propuesto por el Poder Ejecutivo en el año 1923. De lo visto hasta aquí se desprende que durante este período el Estado realizó un amplio plan de obras y equipamiento ferroviario que insumió aportes de la Tesorería Nacional y parte de los ingresos que tuvieron los propios Ferrocarriles del Estado en esos años además de acumular una deuda flo-

tante cuyo su origen y monto real se investigó y analizó durante el año 1925.

Los gastos realizados y comprometidos durante la gestión de Fernández Beschtadt muestran, en principio, que pese a los cambios introducidos desde la primera crisis, en 1918, persistían los mismos problemas: no existían registros contables de las operaciones ferroviarias corrientes separados de la contabilidad de las obras nuevas, que correspondían a la cuenta capital, generándose una confusión sobre los resultados reales de la explotación que no se encontraba, por ejemplo, en los ferrocarriles particulares.

A pesar de la cercanía de Pérez al Ejecutivo, durante su gestión no se pudo regularizar la situación financiera y contable de la AGFE, y hubo gestos de autonomía que le acarrearón su renuncia y la aplicación un más riguroso control por parte del Ejecutivo. Desde fines de 1924 y durante 1925, la Tesorería giró periódicamente a la AGFE los fondos destinados al pago de los intereses de la deuda flotante, a fin de evitar una cesación de pagos, por un monto total de casi 20 millones de pesos moneda nacional.<sup>30</sup> El Contador de la AGFE solicitó un monto mayor en cada caso, y utilizó el excedente para gastos corrientes. Por este procedimiento, la Administración había dispuesto de \$ 1.900.000 m/n. sin el conocimiento de la Tesorería. Cuando ese tema tomó estado público provocó las renuncias del Contador General Juan A. Gritta y del propio Pérez, en abril de 1926.<sup>31</sup> A partir de allí se ejerció un mayor control sobre el funcionamiento de la AGFE<sup>32</sup> mediante la intervención de su Dirección de Contabilidad.<sup>33</sup> Es posible que estos incidentes hayan demorado los preparativos para la consolidación de las deudas en un esquema financiero de largo plazo, que se presentaron recién con el proyecto de la ley de presupuesto de 1927, y se efectivizaron, como quedó dicho, en el segundo semestre de ese año.<sup>34</sup>

## Conclusiones

El estudio de la deuda flotante de los Ferrocarriles del Estado, consolidada por el empréstito de 1927, permite arribar a una serie de consideraciones. Por un lado, la progresión de esta deuda, generada después de 1920 y que alcanzó proporciones destacables ya en 1922, antes de finalizar el mandato de Yrigoyen, pero que no hizo sino acelerarse, aunque fuera por decisiones originadas anteriormente, durante los dos primeros años de Alvear y hasta septiembre de 1924. La crisis ocurrida entonces, al tiempo que puso en cuestión la continuidad del proyecto político entre los dos presidentes, marcó una cesura en una política ferroviaria y de obras públicas que había mantenido hasta entonces una sorprendente continuidad.

Se ha podido apreciar también que el destino del gasto estuvo indisolublemente ligado a la construcción de líneas y adquisición de materiales: estos dos rubros dieron cuenta de entre dos tercios y cuatro quintos del total, según se considere. Por el contrario, si a los intereses y el déficit de explotación se le agregaban las reparaciones del material fijo y rodante, el déficit operativo que la deuda flotante venía a solventar resultaba ya de proporciones alarmantes, alrededor de un tercio del total. He aquí la base del dilema que se planteaba: erigir y mantener una infraestructura de transportes que demandaba un continuo flujo de fondos, por el efecto reproductivo y de soberanía que la presencia del Estado, materializada de esta forma, había de tener en las regiones más alejadas del país.

Finalmente, algo más sobre la formación de esta deuda flotante: el papel inicialmente destacado del crédito de proveedores, principalmente por las grandes firmas norteamericanas de material rodante, sucedido después de 1922 por el del sistema financiero local, a través

de los adelantos directos como del descuento de las letras de tesorería entregadas a los diversos acreedores y, finalmente, el reembolso con un empréstito colocado en gran parte en los Estados Unidos, que mostraría a los bancos de Nueva York completando el círculo. En este último caso, cubriendo el relevo de una banca local, sobre todo oficial, a la que estas operaciones sirvieron de desemboque durante un cierto tiempo de atonía en los negocios, pero que la ahora restaurada convertibilidad exigía transformar en inapreciables reservas líquidas.

## Notas

<sup>1</sup> Entre la literatura crítica sobre el gasto bajo Yrigoyen, Rock (1977). También Peters (1934) suscribe la idea de un descontrol administrativo como fuente principal. Una opinión en sentido contrario es la de Guerchunoff y Llach (1998). En un trabajo reciente hemos abordado esta cuestión de una manera más general, para poner de relieve la incidencia que tuvieron dichas obras en el destino previsto de numerosos empréstitos y en las imputaciones del gasto por parte de la Contaduría General. Regalsky y Salerno (2003).

<sup>2</sup> El caso de la deuda interna, de gran magnitud también, tuvo claramente otras características. Véase nuestro trabajo, Salerno y Regalsky (2003).

<sup>3</sup> Particularmente las obras sanitarias. Véanse referencias en el propio Peters (1934), pp. 79-85, y también Soares (1922), pp. 165-73.

<sup>4</sup> Un modelo de análisis de estos entrelazamientos para otro caso latinoamericano se puede encontrar en Marichal (1999).

<sup>5</sup> Artículo 11° de la ley 11260 del 25 de octubre de 1923, en Leyes Nacionales (1926), p. 106.

<sup>6</sup> En esos dos años el déficit representó, sucesivamente, el 28,77 y el 24,66% del producto bruto de los ferrocarriles (Comisión Ad Hoc, folio 189).

<sup>7</sup> Anexos 10, 16 y 18, folios 129-131 y 144.

<sup>8</sup> Anexo 20, folio 134.

<sup>9</sup> Anexo 22. Folio 139.

<sup>10</sup> Anexo 32, folio 160.

<sup>11</sup> Idem, folios 164 y 175.

<sup>12</sup> Idem, folios 166-67.

<sup>13</sup> Informe Muntaabski - Anexo, Planilla 2, folio 155.

<sup>14</sup> Anexos 39, 40, 44 y 55, folios 176-77 y 200-05.

<sup>15</sup> LN (1928), pp. 129-33.

<sup>16</sup> Banco de Italia y Río de la Plata (1922 en adelante) y Argentina (1925). Esta situación se relaciona sin duda con los límites legales del BNA para préstamos al gobierno.

<sup>17</sup> Proyecto de ley y mensaje al Congreso del 3 de marzo de 1920 (BOP e I, abril de 1922, p. 109 y mayo de 1922, pp.143-172).

<sup>18</sup> El decreto del 14 de marzo de 1921 autorizó a la AGFE a llevar a cabo las obras (BOP e I, mayo de 1922).

<sup>19</sup> BOP e I; Mayo 1922, pp. 143-172 y junio de 1922, p. 239.

<sup>20</sup> Mensajes y proyectos enviados a la Cámara de Diputados por Eufasio Loza y Alvear el 21 de septiembre y el 22 de septiembre de 1923, en este último reiteraba el mensaje del 19 de abril del mismo año (DSCD, 25-9-1923, pp. 427-442 y Argentina (1928) Tomo IX, pp. 26-54).

<sup>21</sup> DSCD, 25-9-1923, pp. 427–442 y Argentina (1928) Tomo IX, pp. 26-54).

<sup>22</sup> *La Prensa*, 6-6-1924, p. 13.

<sup>23</sup> Fernández Beschtedt manifestó su intención de dejar el cargo a principios de septiembre y justificó su renuncia en razones particulares (*La Prensa*, 6, 16 y 28 de septiembre de 1924; *La Nación* 16, 18, 24, 25 y 26 de septiembre y su declaración ante la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados en 12-1-1925).

<sup>24</sup> Molina (1963) pp.290-301 y Persello (2000) pp. 67-74.

<sup>25</sup> Nota de Pérez a Loza del 11-12-1924 (AGP, Paq. 173); *La Prensa*, 9 y 11 de octubre de 1924, p. 18 y *La Nación*, 9 y 11 de octubre de 1924, p. 7.

<sup>26</sup> Nemesio Muntaabski era contador del MOP, el ingeniero Huergo era decano de la Facultad de Ingeniería, el Dr. Gondra era abogado del Banco de la Nación Argentina y Mauricio Graffier era el contador fiscal de los FCE (*La Nación*, 17 y 18 de diciembre de 1924 y AGP, CD, paq. 173).

<sup>27</sup> El informe sobre la deuda de los FCE al 31 de diciembre de 1924 fue elevado por Muntaabski al ministro de Obras Públicas, Dr. Ortiz, y por éste al presidente de la Comisión Investigadora de los FCE de la Cámara de Diputados, Ricardo Davel, el 25 de septiembre de 1925 (Muntaabski 1925, passim).

<sup>28</sup> Comisión Ad Hoc (1925), p.41.

<sup>29</sup> Para este año los datos corresponden a 1921, pues en las *EFE* de 1920 no fueron consignados.

<sup>30</sup> *MCGN* (1924-1925).

<sup>31</sup> *La Nación*, 21, 22 y 23 de abril de 1926 y Decretos del 21, 22 y del 28 de abril de 1926 (BO, 3-5-1926, p. 6 y 7; BO, 10-5-1926, p. 231).

<sup>32</sup> El proyecto del PE fue firmado por Alvear y Loza en marzo de 1923 (DSCD, 5-4-1923).

<sup>33</sup> Decreto del 27-4-1926 (BO, 14-5-1926).

<sup>34</sup> Ver *La Prensa*, 6-9-1924, p. 13 y *La Nación*, 7-9-1924, p.8. así como la Ley 11.389 del 27 de enero de 1927 (LN (1928) p. 80-83).

## Bibliografía y fuentes

### Fuentes

AGP: Archivo General Parlamentario, Documentos Varios, Comisión Especial Investigadora de los Ferrocarriles del Estado, H. Cámara de Diputados de la Nación (Buenos Aires, 1923-1925)

ARGENTINA (1917): *Mensajes y proyectos del Poder Ejecutivo Nacional sobre creación del Banco de la República y emisión de un empréstito interno de \$ 500.000.000 m/n*, Buenos Aires, Rodríguez Giles.

ARGENTINA (1923a): *Deuda pública no consolidada: mensaje del Poder Ejecutivo e informe de la Contaduría General de la Nación*. Buenos Aires.

ARGENTINA (1923b): *Proyecto de empréstito interno de mil millones de pesos m/n*. Buenos Aires.

ARGENTINA (1925): *Mensaje y proyecto de ley sobre consolidación de la deuda con el Banco de la Nación Argentina*, Buenos Aires. Tall.Gráf. G.Pesce.

ARGENTINA (1928) *Compilación de mensajes, leyes, decretos y reglamentos*, 9 volúmenes. Buenos Aires.

BO: *Boletín Oficial*. Buenos Aires.

BOP e I (1922): *Boletín de Obras Públicas e Industrias*, «Síntesis de la gestión desarrollada por el actual gobierno en materia de obras públicas, 1916 – 1922», Buenos Aires.

Banco de Italia y Río de la Plata, «Actas de las Sesiones del Directorio», Buenos Aires (1914-30).

COMISION AD HOC (1925): «Deuda de los Ferrocarriles del Estado al 31 de diciembre de 1924. Informe de la...», en Archivo General Parlamentario, H. Cámara de Diputados de la Nación.

DSCD: *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación*, Buenos Aires, 1923.

EFE: Dirección de Ferrocarriles Nacionales; *Estadística de los Ferrocarriles en Explotación. Años 1892 / 1942-3*. Buenos Aires. (Publicadas por la Dirección de Ferrocarriles Nacionales primero y luego por la Dirección General de Ferrocarriles.) *La Nación*. Buenos Aires.

*La Prensa*. Buenos Aires.

LN: Honorable Cámara de Senadores de la Nación; *Leyes Nacionales*; Publicación oficial de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación.

MCGN: *Memoria de la Contaduría General de la Nación* (anexo a la Memoria del Ministerio de Hacienda), Años 1920 - 1928. Buenos Aires.

MH: *Memoria del Ministerio de Hacienda de la Nación*, Años 1916-1928. Buenos Aires.

## Bibliografía

- GUERCHUNOF, Pablo y LLACH, L. (1998): *El ciclo de la ilusión y el desencanto*, Buenos Aires, Ariel.
- MOLINA, Raúl A. (1963) «Presidencia de Marcelo T. de Alvear» En Academia Nacional de la Historia; *Historia Argentina Contemporánea, 1862-1930*. Buenos Aires, El Ateneo, Volumen I, Segunda Sección, Cap. XVI, pp. 271-345.
- MUNTAABSKI (1925): «Deuda de los Ferrocarriles del Estado al 31 de diciembre de 1924. Informe presentado por el Señor Nemesio...», en Archivo General Parlamentario, H. Cámara de Diputados de la Nación.
- PERSELLO, Ana Virginia (2000) «Los gobiernos radicales: debate institucional y práctica política» En FALCON, Ricardo (Director); Tomo 6 *Democracia, conflicto social y renovación de ideas (1916 – 1930)*. Buenos Aires, Sudamericana, pp. 59-99.
- PETERS, Harold Edwin (1934) *The Foreign Debt of the Argentine Republic*. Baltimore, The Johns Hopkins Press.
- REGALSKY, Andrés Martín (1999) «Estado y capital extranjero en el desarrollo ferroviario argentino: los ciclos de inversiones extranjeras, 1862-1914. En Miguel Muñoz Rubio Jesús Sanz Fernández y Javier Vidal Olivares; *Siglo y Medio del Ferrocarril en España 1848-1998. Economía, industria y sociedad*. Alicante, Fundación de los Ferrocarriles Españoles, pp. 207-224.
- REGALSKY, Andrés M. y BARBERO, María I. (2002), «Las inversiones extranjeras y el comercio exterior en la Argentina, 1914-1983», Academia Nacional de la Historia, *Nueva Historia de la Nación Argentina*, Tomo IX, Planeta, Buenos Aires, 2002.
- ROCK, David (1977): *El radicalismo argentino 1890-1930*, Buenos Aires, Amorrortu Editores.
- SALERNO, Elena (2003) *Los comienzos del Estado empresario: La Administración General de los Ferrocarriles del Estado (1910 - 1928)*. Buenos Aires, Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo (CEEED), Instituto de Investigaciones Económicas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (Documento de Trabajo N° 6).
- SOARES, Carlos F. (1922): *Economía y finanzas de la Nación Argentina, 1916-1922*", Buenos Aires.
- SOARES, Carlos F. (1932): *Economía y finanzas de la Nación Argentina, 1922-1932*", Buenos Aires.
- TORNQUIST, Ernesto (1930) *Manual of argentine national, provincial and municipal loans*, Buenos Aires, O. B. Mengen Compañía Impresora Argentina.

# LOS FERROCARRILES BRITANICOS EN LA SEGUNDA MITAD DE LA DECADA DE 1930 Y LA EXPLOTACIÓN DE SUS LINEAS

Jorge Eduardo Waddell

La presente ponencia intenta analizar la política de las empresas ferroviarias británicas en Argentina frente a la crisis de 1930 y durante la recuperación luego de la misma. Por un lado están todas las negociaciones entre las empresas y los gobiernos tanto inglés como argentino para obtener medidas favorables a las mismas, para solucionar los problemas de caída de rentabilidad. Por otro lado se puede analizar lo que hicieron estas compañías con la explotación de las líneas mientras sus representantes negociaban medidas salvadoras del gobierno que nunca llegaron. El primer tema es el más estudiado pero poco se habla en la historia argentina del segundo tema que trataré de analizar a continuación<sup>1</sup>.

He tomado como muestra representativa de las compañías ferroviarias a las cuatro empresas británicas principales ya que por ser las más exitosas tuvieron la capacidad de enfrentar la crisis y los nuevos desafíos. Excluyo del análisis al Ferrocarril Central Córdoba y a las empresas francesas. El Central Córdoba porque para mediados de

la década del 30 estaba en situación de quiebra técnica lo que determinó la nacionalización. Las empresas francesas porque no tuvieron capacidad de reacción frente a la crisis y no innovaron absolutamente nada. Por supuesto también excluyo a los Ferrocarriles del Estado, ya que es imposible encontrar en su historia criterios de lógica empresarial y la racionalidad económica es algo que no importaba mucho a los burócratas de su administración.

La crisis económica de 1930 puso fin a los años de prosperidad de los ferrocarriles privados en Argentina. Las empresas abandonaron sus planes de expansión y modernización cortando abruptamente toda inversión significativa. La caída de tráfico tanto de pasajeros como de cargas redujo los ingresos de las compañías, hecho que se agravó por el control de cambios impuesto por el gobierno totalmente desfavorable a las empresas extranjeras. Las compañías dejaron de pagar dividendo sobre las acciones ordinarias y no pudieron hacer frente al pago de los debentures. Los directores de las empresas, empezaron a estudiar la forma de lograr medidas del gobierno que ayudaran a paliar la situación o, en su defecto, deshacerse de los ferrocarriles en Argentina en la forma más ventajosa posible.<sup>2</sup>

A pesar de esta situación, hacia mediados de la década del 30 la economía argentina comenzó a reactivarse y por ende el transporte ferroviario. Hubo un aumento en la demanda tanto de pasajeros como de cargas y especialmente de estas últimas, impulsadas por los resultados de buenas cosechas y del aumento de los precios de los granos.<sup>3</sup> Todo esto en el marco de un ambiente de reactivación de la economía que se notaba en el país. Las empresas, en medio de una situación económica complicada debieron hacer frente a esta nueva situación. Por un lado ampliando la oferta, con los elementos que disponían, por el otro debían realizar una operación lo más econó-

mica posible. En cuanto al primer punto, la ampliación de la oferta, las empresas debieron aumentar el parque rodante, especialmente en los servicios suburbanos, reconstruyendo y modernizando locomotoras, acelerando los trenes de pasajeros y cargas e incursionando en nuevas formas de transporte. En cuanto a las economías en la explotación, las empresas comenzaron a reemplazar la tracción vapor por la diesel, a eliminar los servicios deficitarios y reemplazarlos por automotores, Se empezó a racionalizar la red, y a llevar adelante una política de austeridad y reducción de costos en las distintas administraciones.

Estas políticas dieron por resultado una red ferroviaria eficiente, con servicios de pasajeros de calidad y a velocidades comerciales importantes y la satisfacción de la demanda de transporte de carga. Esta «primavera» de las empresas duró poco. La reactivación de la economía argentina no fue la esperada y el estallido de la guerra puso fin a toda innovación en materia de ferrocarriles, sin embargo todo lo realizado significó el último esfuerzo de las empresas ferroviarias por sobrevivir y seguir siendo competitivas.

En la historiografía ferroviaria argentina existe un amplísimo consenso de que el año 1930, con el advenimiento de la crisis económica marcó el fin de la era de la inversión ferroviaria privada en los ferrocarriles argentinos. A partir de ese momento las empresas, y el servicio ferroviario en sí, comenzaron una larga decadencia que ya no se revirtió. Esta afirmación general es absolutamente cierta. Nadie puede discutirla pues los resultados están a la vista. Sin embargo esta idea general enfrenta el problema de todas las teorías generales, es decir que solo sirven para explicar situaciones similares a lo largo de un lapso prolongado. Cuando se pretende confrontar teorías generales con momentos concretos de la historia surgen hechos que contradi-

cen esas teorías. No las invalidan, pero las teorías generales no nos sirven para explicar hechos concretos en momentos determinados o cortos períodos de tiempo. El caso que nos ocupa, la breve reactivación y la respuesta de las empresas a ella en la segunda mitad de la década del 30 sería una excepción a la teoría general y por ello creo que debe analizarse.

La excepción está marcada por la política de las empresas entre los años 1930 y 1939. Las crisis económicas las afectó mucho, pero no a todas por igual; tampoco lo fue, en general, la respuesta de cada una ni la política seguida por ellas, aunque hay que mencionar que la situación adversa hizo que las mismas tuvieran políticas coordinadas y comenzaran a actuar en conjunto como nunca lo habían hecho antes en la historia argentina. En este trabajo analizaremos el comportamiento de las cuatro grandes empresas ferroviarias de capital británico frente a la crisis de 1930 y al cambio de expectativas y aumento de tráfico de fin de esa década hasta el estallido de la guerra.

### **El impacto de la crisis en las empresas**

La Crisis de 1930 produjo diversos efectos negativos en las empresas ferroviarias. En primer lugar la caída de las exportaciones de productos agropecuarios hicieron caer el tráfico de cargas, que en los ferrocarriles más importantes, representaba un porcentaje elevado de sus ingresos. Por ejemplo en el Ferrocarril del Sud, los ingresos por cargas representaba aproximadamente el 50 % del total; guarismos parecidos se repiten en las demás empresas. Lo sucedido con la carga también se repetía en cuanto al transporte de ganado en pié, que también se vio disminuido notablemente durante los años 1931,

1932 y 1933 debido a la caída de exportaciones. En el Ferrocarril Oeste el tráfico de Hacienda representaba una gran parte del total de sus ingresos<sup>4</sup>. Los ferrocarriles Pacífico y Central Argentino, también sufrieron caídas en el transporte de cargas por las mismas razones. Las exportaciones que se dificultaban por la baja de los precios internacionales y la caída del consumo interno que también influyó. La situación de caída de las cargas transportadas se mantiene durante todo 1931, 1932 y fundamentalmente 1933; como ellas representaban en todas las empresas la porción mas importante de sus ingresos, el impacto en sus entradas fue realmente decisivo.

El gobierno argentino para enfrentar los efectos de la crisis mundial estableció un rígido control de cambios. Esta medida fue probablemente el mayor problema que enfrentaron las empresas ferroviarias hasta el fin de su existencia. El control de cambios hacía que las remesas de capital hacia el exterior, para remunerar acciones y obligaciones, se viera muy disminuido. En definitiva, por la baja del tráfico las empresas veían reducidos sus ingresos, pero esos ingresos perdían aún más valor en libras cuando eran remitidos al exterior debido a la política cambiaria. Además, los insumos extranjeros que necesitaban las empresas, como repuestos, equipos y combustibles, se habían encarecido en pesos a causa del nuevo tipo de cambio. En resumen además de los problemas producidos por la caída de los ingresos por la falta de carga y pasajeros, las empresas tenían una pérdida adicional por la política cambiaria que les impedía o perjudicaba el envío de remesas de dinero al exterior lo que significaba que cada vez menos pagarían los servicios de las obligaciones y acciones comunes y cada más onerosas harían la compra de equipos y combustibles.<sup>5</sup>

La crisis produjo una disminución en el poder adquisitivo, reducción de salarios y desocupación. Todo ello afectaba al servicio ferro-

viario. Los pasajeros transportados caían al igual que las cargas especialmente porque el ferrocarril frente al deterioro generalizado se había encarecido. Los viajes de larga distancia perdieron pasajeros y también los de la zona metropolitana. Si bien los ingresos por transporte de pasajeros no representaban más del 20 o 25 % de la facturación de las compañías aún seguía siendo importante. La situación en los pasajeros se reproduce con el rubro encomiendas que también cae. La caída en los ingresos es generalizada en todos los rubros de la explotación.

El advenimiento de la crisis detuvo toda inversión de capital en las empresas ferroviarias, especialmente en la extensión de nuevas líneas. El Pacífico y el Oeste habían detenido la expansión hacia fines de los años veinte. El Sud y el Central Argentino siguieron extendiendo sus líneas el primero hasta 1931 y el Central Argentino hasta 1934 en que habilitó el extenso ramal de Córdoba a Santiago del Estero. Pero en ambos casos se trató de la terminación de obras proyectadas bastante antes de la crisis. También se congelaron proyectos de inversión importantes en varias empresas: el Central Argentino desistió de la construcción de la gran estación terminal de Rosario que tenía proyectada desde hacía veinte años. El Pacífico hizo lo mismo con la nueva estación Retiro que tenía previsto erigir en lugar de su estación provisoria de 1912. El Ferrocarril del Sud, que en 1926 comenzó la reconstrucción y ampliación de la monumental estación Plaza Constitución paralizó definitivamente las obras en 1931 quedando inconclusas hasta el día de hoy. En cuanto a la incorporación de material rodante, se detuvo la compra de locomotoras coches y vagones al exterior y si bien algunas empresas siguieron incorporando algunos vehículos, como el caso del Oeste y del Sud esto se debió a órdenes de compra hechas con anterioridad a la crisis o a la construcción

local de vehículos como el caso del FCS que en sus propios talleres construyó coches hasta 1934. También se detuvo la renovación de vías, que había sido muy importante en los años veinte. Las cuatro empresas grandes, reconstruyeron gran parte de su red en especial las vías troncales con rieles pesados para permitir material rodante de grandes dimensiones. Esto significó reconstruir miles de kilómetros de líneas.

Otro grave problema que afrontaron las compañías ferroviarias es la no actualización de las tarifas. Una salida frente a la caída de tráfico y por ende de los ingresos pudo haber sido un ajuste tarifario, sin embargo, el gobierno presionado por la opinión pública no podía aceptar la petición de las empresas que reclamaban aumento de tarifas.

Como ejemplo del impacto de la crisis en las empresas y los breves momentos de recuperación mostramos los siguientes cuadros:

### Cuadro n° 1 cotización de acciones ordinarias <sup>6</sup>

Fecha	BAP	FCS	FCO	FCCA
Enero 1929	98	108	97	98
Julio 1929	104	109	95	93
Enero 1930	85	97	80	84
Julio 1930	75	84	65	66
Enero 1931	49	67	50	54
Julio 1931	37	47	34	48
Enero 1932	S/d	S/d	S/d	S/d
Julio 1932	12	20	19	18
Enero 1933	9	22	15	16
Julio 1933	25	42	33	27
Enero 1934	12	29	23	18
Julio 1934	12	27	21	17
Enero 1935	9	25	23	15
Julio 1935	8	23	18	14
Enero 1936	8	18	14	13
Julio 1936	8	16	13	10
Enero 1937	17	31	30	33
Julio 1937	10	25	21	25
Enero 1938	6	16	12	12
Julio 1938	5	12	8	8
Enero 1939	5	13	10	11
Julio 1939	4	8	6	7
Enero 1940	3	8	6	7

Se puede apreciar que la cotización de las acciones ordinarias sufre un marcado y continuo descenso interrumpido en dos momentos por tendencias alcistas, una en 1933 y la otra en 1937. La primera determinada por la creencia de que en las negociaciones del tratado

Roca Runciman las empresas ferroviarias iban a ser tenidas en cuenta, la segunda como resultado de la leve mejora en los ingresos por el aumento del tráfico y la reactivación de la economía.

**Cuadro n° 2** Pasajeros transportados (en millones)<sup>7</sup>

	FCO	FCS	FCCA	BAP
1930/31	26,9	58,7	50,3	18,7
1931/32	24,5	52,3	47,6	15,6
1932/33	22,4	53,8	44,1	14,1
1933/34	20,9	52,5	41,7	12,6
1934/35	20,8	52,3	43,0	12,1
1935/36	20,0	48,7	44,0	11,3
1936/37	21,7	51,6	48,9	13,2
1937/38	23,6	55,9	52,4	14,3
1938/39	24,9	57,1	54,0	14,4
1939/40	26,1	56,7	53,4	14,3
1940/41	26,8	56,9	53,0	14,6

**Cuadro n° 3** carga transportada (en millones de toneladas)<sup>8</sup>

	FCO	FCS	FCCA	BAP
1930/31	3,4	10,3	9,9	4,5
1931/32	3,6	9,9	10,7	4,1
1932/33	3,4	8,9	8,7	3,5
1933/34	3,5	8,9	8,7	3,8
1934/35	3,6	9,8	9,2	3,9
1935/36	3,4	9,1	9,6	4,3
1936/37	3,7	11,5	13,2	4,9
1937/38	3,6	10,4	8,2	4,0
1938/39	3,9	9,5	8,9	4,3
1939/40	4,1	10,1	7,9	4,2
1940/41	4,1	9,4	7,2	4,3

Los dos cuadros anteriores muestran claramente la caída en el tráfico a partir de 1930 y los momentos de recuperación, en algunos casos volviendo o superando los niveles de 1930. La recuperación del tráfico no implicaba de inmediato la solución de los problemas de las empresas pero sí cambió las expectativas. Para los más optimistas era un indicio de que la crisis había pasado y que las empresas podían volver a mejorar su situación, para los menos optimistas, era una pequeña mejoría que aliviaría la situación mientras se negociaba con el gobierno las medidas para consolidar la recuperación.<sup>9</sup> De todas maneras las compañías debían enfrentar el desafío de satisfacer el aumento de la demanda de transporte en un a situación económica muy complicada. A continuación veremos que políticas siguieron las empresas en la explotación de sus líneas en la segunda mitad de la década del 30.

a) *Reducción de los gastos de administración*

Como primera medida las empresas tuvieron que reducir sus costos al mínimo como consecuencia de la disminución de los ingresos. En cuanto a los gastos de administración hubo grandes ajustes en todas las empresas. Esto se logró en general eliminando departamentos que no eran necesarios y /o fusionándolos con otros. Las empresas redujeron al mínimo posible la cantidad de empleados de su aparato administrativo. Como ejemplo de esto se puede mencionar la fusión de los departamentos de Señales y Telecomunicaciones que realizaron algunas empresas. Pero más allá de los que cada empresa hizo con su administración, las cuatro compañías comenzaron a analizar la posibilidad de unificar algunas ramas de la administración para abaratar costos. Es este el caso de pensar en administraciones comunes para más de una empresa. En este sentido el Ferrocarril Sud y el Ferrocarril Oeste unificaron sus administraciones en 1934.<sup>10</sup> A partir de esa decisión, las dos empresas (a las que se le agregaba el Midland controlado por ellas) tuvieron desde ese momento una única administración, con un solo gerente para las tres líneas. Esto significó un enorme ahorro, a estas tres empresas que desde ese momento, de hecho funcionaron como una sola. Hacia finales de la década del 30 empezaron a circular rumores de que el Central Argentino y el Buenos Aires al Pacífico harían lo mismo que el Sud, Oeste y Midland, aunque no dejaron de ser solo rumores. Evidentemente detrás de esta política de unificación de las administraciones estaba la idea más compleja de fusión. Esto era muy mal visto por la opinión pública y algunos gobiernos se habían opuesto en ocasiones anteriores, pero sin duda este era el primer paso para fusionar las empresas.<sup>11</sup> Al unificar la explotación y toda la gestión operativa lo único que quedaba

luego por hacer no era otra cosa que un canje de papeles entre los tenedores de títulos y la aprobación del gobierno para unificar las empresas

c) *Medidas respecto del material Rodante: locomotoras*

El gran punto débil de los ferrocarriles en la Argentina, especialmente de los cuatro grandes de trocha ancha era la dependencia del carbón inglés.<sup>12</sup> Este problema saltó a la luz durante la primera guerra mundial en que comenzó una suba vertiginosa del precio del carbón que llevó a las empresas a ver sus costos en combustibles triplicados. El gobierno tuvo que autorizar aumentos de tarifas para aliviar la carga a las compañías. Si bien el precio del carbón bajó hacia mediados de la década del 20 a lo que siguió una presión del gobierno para reducir las tarifas, nunca llegó a los precios de preguerra, por lo que las grandes compañías comenzaron a estudiar alternativas al carbón. Ya en 1891 el Ferrocarril Gran Oeste Argentino había hecho pruebas quemando petróleo de Mendoza, pero fue el Ferrocarril del Sud quien ensayó en 1909 utilizar petróleo de Comodoro Rivadavia y de inmediato comenzó a convertir varias locomotoras para ese combustible.<sup>13</sup>

En 1919, los ferrocarriles Sud, Oeste y Pacífico fundaron una compañía subsidiaria, denominada Compañía Ferrocarrilera de Petróleo, para extraer el combustible de la cuenca de Comodoro Rivadavia con el fin de ir gradualmente convirtiendo sus locomotoras al uso del petróleo líquido. Desde mediados de la década del 20 las tres compañías llevaron adelante el proceso de petrolización de sus locomotoras, aunque más tíbiamente el Oeste y el Pacífico y a pasos agigantados el Sud. El avance de esta empresa se debió a que el

ingeniero mecánico jefe del FCS, Ingeniero Saccaggio era un partidario a ultranza del petróleo como combustible y además porque había ideado algunas mejoras en el sistema de combustión que perfeccionaban el proceso optimizando el consumo de combustible.<sup>14</sup> Extrañamente, el Ferrocarril Central Argentino no adhirió a la política de petrolización y siguió fiel al carbón galés, lo que le trajo muchos problemas cuando luego de 1930 el control de cambio hiciera muy onerosa la importación de dicho combustible. Frente a esto el FCCA comenzó a seguir la política de petrolización pero fue lento y no pudo capitalizar sus ventajas en forma masiva.<sup>15</sup>

**Cuadro n° 4** existencia de locomotoras petroleras en 1930 y 1937/16

	BAP	FCCA	FCO	FCS
Total locs diciembre 1930	596	702	290	828
Locs petroleras dic 1930	53	19	76	473
% locs petroleras	9 %	3 %	26 %	57 %
Total locs diciembre 1938	585	641	281	768
Locs petroleras dic 1938	57	S/d	84	480
% locs petroleras 1938	10 %	S/d	30 %	62 %

Del cuadro anterior se desprende que la política de petrolización continuó durante los años 30 y si bien el ritmo de aumento no es significativo nominalmente, en la realidad si lo fue ya que la merma de tráfico hizo que muchas locomotoras fueran sacadas de servicio y pasaran a la reserva. Al hacer esto las empresas sacaron del servicio las locomotoras carboneras de mayor costo de explotación, con lo

cual en realidad entre 1930 y 1938 el porcentaje de locomotoras petroleras en servicio es mayor a lo que demuestra el cuadro anterior.

La utilización de petróleo como combustible no solo significa un ahorro en ese rubro sino que tiene aparejado la menor necesidad de personal en los depósitos de locomotoras para cargar el carbón; además, el hecho de utilizar petróleo le permitió a los trenes hacer largos recorridos sin cambiar la locomotora. Esta operación no era posible con el carbón ya que la ceniza dejada por ese combustible hacía que las locomotoras tuvieran que ser cambiadas o ir al galpón frecuentemente para que se retiraran las cenizas. Como la combustión de petróleo no deja cenizas en la caja de fuego se redujo por un lado la cantidad de personal necesario para atender las locomotoras en los depósitos y además se optimizó el uso de las mismas permitiéndole recorrer más kilómetros y con menor cantidad de personal de conducción.

Otra política emprendida por las empresas respecto a sus locomotoras en los años 30 fue la conversión del sistema Compound a Simple.<sup>17</sup> Principalmente fue el Ferrocarril del Sud quien lideró esta política. El sistema Compound en teoría produce un mejor aprovechamiento del vapor, y por ende economiza combustible. A su vez requería algunos mecanismos y válvulas complejas que para su funcionamiento óptimo necesitaba mucho mantenimiento. El FCS ya en los años 20, y con más razón en los 30 comenzó a rever este tema y a la mayoría de las locomotoras que tenían el sistema compound las reformaron a locomotoras simples convencionales. Así, si cada locomotora al ser más sencillas requería menos mantenimiento, por lo tanto estaban menos tiempo detenidas en los talleres e insumían menos horas hombre de trabajo. Este ahorro a juicio de las empresas sobrepasaba en gran medida el aumento de consumo de

combustible que tendría la locomotora funcionando convencionalmente.<sup>18</sup>

El otro cambio importante que trajo la crisis fue la idea de cambiar el sistema de tracción del tradicional a vapor al diesel. En los años 30, especialmente en EEUU, se estaba ensayando ya en forma masiva la implantación de la locomotora diesel en los ferrocarriles. Las ventajas de la locomotora diesel por sobre la de vapor eran por esos años netamente de tipo económico. Ellas no superaban en capacidad tractiva ni en velocidad a las de vapor pero, desde el punto de vista de la explotación económica de los ferrocarriles, no había duda de que la locomotora a vapor se iba a imponer sobre la diesel. Básicamente la ventaja económicas de la tracción diesel es la menor necesidad de infraestructura a lo largo de las líneas. En la Argentina el servicio de agua para proveer a las locomotoras a vapor a lo largo de la red era demasiado oneroso.<sup>19</sup> También era menor la necesidad de depósitos de locomotoras a lo largo de la red.

El Ferrocarril del Sud comenzó a experimentar con locomotoras diesel. En 1929 puso en servicio cuatro unidades, dos locomotoras diesel convencionales y dos para servicio urbano con unidades diesel eléctricas múltiples. La etapa experimental fue superada satisfactoriamente y para 1933 se ordenaron cuatro locomotoras más de mayor potencia que entraron a operar inmediatamente. El Ferrocarril Sud comprobó las bondades de la tracción diesel y trazó un plan para dieselizar en el mediano plazo gran parte de sus servicios; el proyecto no se materializó por la imposibilidad de invertir que tuvo la empresa en la compra de nuevas unidades. Sin embargo esta experiencia fue capitalizada posteriormente.<sup>20</sup> Las otras empresas avanzaron poco en este sentido; el Ferrocarril Oeste y el Central Argentino sólo utilizaron pequeñas unidades para maniobras.

b) *Medidas respecto del material Rodante: Incorporación de coches motores*

Si bien en materia de locomotoras la dieselización fue mínima, las cuatro compañías emprendieron un programa de dieselización de algunos servicios con coches motores.<sup>21</sup> En este sentido las experiencias de las cuatro empresas han sido notables. Los coches motores tienen la ventaja de tener costos de operación más bajos que los trenes traccionados con locomotoras por lo que son ideales para los ramales de baja demanda de transporte. Además los coches motores estaban preparados para ser operados por solo un motorman con lo cual reducía el personal necesario en comparación con los trenes a vapor que requerían maquinista y foguista.<sup>22</sup>

El Buenos Aires al Pacífico fue la primera empresa que puso en servicio un servicio con un coche motor construido en sus propios talleres en 1931. Se utilizó en un ramal secundario con gran éxito, reemplazando óptimamente un servicio a vapor.<sup>23</sup> Con esta unidad y otras que puso en servicio, el Pacífico experimentó para decidirse a reemplazar servicios en forma masiva. En 1936 encargó a la firma Ganz de Hungría cuatro unidades con el fin de reemplazar los servicios a vapor en la zona urbana de Mendoza y entre Mendoza y San Rafael, donde la operación a vapor era muy costosa por la escasez y la mala calidad del agua. En 1940 compró más unidades para reemplazar servicios locales por ramales secundarios en San Luis y el sur de Córdoba. Fue así que el Pacífico llegó en 1940 a operar con coches motores el 23% del kilometraje recorrido por los trenes de pasajeros.

El Ferrocarril Central Argentino también incorporó en 1938 coches motores de origen húngaro. La política del Central fue utilizar estos equipos en los servicios suburbanos del gran Buenos Aires,

especialmente a Zárate y Capilla del Señor y, además, reemplazar los trenes a vapor en la línea entre Retiro y Pergamino que por su topografía quebrada era demasiado costosa para la tracción a vapor. Para 1940 el 15 % del kilometraje recorrido por los servicios de pasajeros se efectuaba con coches motores.

El Oeste empezó a experimentar con un tren diesel en 1934 en el corredor Once Pehuajó y para 1937 dispuso, en conjunto con el Ferrocarril del Sud, la adquisición de 99 unidades fabricadas en Inglaterra para correr trenes de servicio local en las líneas del gran Buenos Aires y en algunos ramales del interior.<sup>24</sup> Con estos coches motores el Oeste y el Sud llegaron para 1940 a operar el 16% y el 17% del kilometraje de trenes de pasajeros en sus respectivas líneas.

**Cuadro n° 5** kilometraje semanal diagramado de coches motores<sup>25</sup>

	FCO	%	FCS	%	FCCA	%	BAP	%
1931							690	0,6
1932							S/d	S/d
1933			12419	4,3			4100	3,6
1934			11814	4,1			4282	3,8
1935	4340	4,2	11027	3,7			4490	3,8
1936	6644	6,2	9885	3,3			4509	3,5
1937	6538	6,0	15625	4,5			21208	15,8
1938	8538	7,5	43388	12,9	29096	9,8	19667	14,2
1939	16898	14,8	56217	17,5	33837	12,3	16735	14,2
1940	18066	16,4	52368	17,5	35927	15,6	27845	22,6

## Coches y vagones

En las épocas de crisis el requerimiento de coches, furgones y vagones por parte de las empresas disminuyó; el material remolcado más antiguo fue sacado de servicio y desguazado en gran parte mientras que los vehículos que todavía podían ser necesarios en el futuro fueron pasados a reserva. A partir de 1935, cuando hubo expectativas de aumento de la demanda de transporte tanto de carga como de pasajeros, las empresas debieron recurrir al material rodante de reserva y hasta realizar modificaciones y adaptar para nuevos usos el material rodante antiguo ya que no estaban en condiciones de comprar material nuevo en el exterior.

En materia de coches de pasajeros las mayores necesidades se vieron al principio en las líneas suburbanas. Esta demanda de coches fue satisfecha de distintas maneras por las empresas. El Ferrocarril Oeste debió modificar coches del servicio a vapor al servicio eléctrico. El Sud tuvo que sacar de reserva viejas unidades y adecuarlas a las nuevas necesidades del servicio suburbano, especialmente ampliar la capacidad de asientos en cada coche con lo cual, sacrificando comodidad de los pasajeros, esas empresas pudieron hacer frente a la mayor demanda con relativamente poca inversión.

Para los viajes de larga distancia las empresas debieron además de aumentar la oferta (capacidad de asientos) tuvieron que ofrecer mayor comodidad y mejor servicio a bordo. Especialmente para los viajes largos se transformaron coches para disponer de asientos más cómodos e, incluso, se empezó a estudiar, y a implementar en el caso del Central Argentino, el sistema de aire acondicionado en algunos trenes.

En cuanto a vagones de carga las empresas tuvieron que por un lado aumentar la capacidad portante de los mismos mientras que la aparición de nuevos tráficos muy voluminosos hizo necesaria la adaptación de viejos vagones. Este fue el caso del desarrollo del tráfico de petróleo y otros combustibles líquidos. Los ferrocarriles no disponían de los tanques suficientes por lo que tuvieron que improvisar tanques construyéndolos en sus propios talleres o bien en la industria metalúrgica argentina y dichos tanques se colocaban sobre bastidores de viejos vagones que ya no se usaban. Otra innovación que debieron realizar las empresas fue referida al tráfico de leche que, si bien era mínimo, era lo suficientemente importante en las líneas suburbanas como para desatenderlo. Se hizo necesaria la incorporación de vagones tanques térmicos refrigerados, cosa que hicieron casi todas las empresas. Lo mismo ocurrió con el aumento del transporte de fruta para lo que las compañías debieron adaptar vagones para tal efecto, con sistemas de ventilación especiales.

También comenzó a ocurrir la transformación en el sistema del transporte de las cosechas, de la bolsa al sistema a granel. La construcción de elevadores de granos, que se impulsaba desde el gobierno, favorecía el transporte a granel desplazando al sistema de la bolsa. Esto hacía abaratar enormemente el costo de carga y descarga de vagones. El problema era que las compañías ferroviarias no disponían vagones apropiados para el transporte de cereal a granel, o sea con abertura superior para la carga y descargas por gravedad. Las bolsas se apilaban sobre vagones plataformas muy sencillos. Las empresas debieron adaptar vagones de cubiertos para el nuevo tipo de tráfico, que comenzaba a imponerse.<sup>26</sup>

### *c) Cambios en la explotación*

Las empresas ferroviarias debieron al mismo tiempo realizar un esfuerzo muy grande para reducir los costos de explotación para compensar la caída de los ingresos pero a su vez satisfacer una demanda que en los años que analizamos tendía en materia de transporte de pasajeros a aumentar. Lo mismo ocurrió con las cargas. Esta situación llevó a las empresas a tomar determinadas decisiones tendientes a hacer más económica la explotación y cubrir con la oferta de transporte la demanda que crecía. A continuación analizaremos los cambios en la explotación ferroviaria que llevaron adelante las empresas.

#### *c) Cambios en la explotación: servicio de pasajeros*

Las cuatro compañías británicas grandes, al igual que los demás ferrocarriles debieron reducir la cantidad de trenes y la capacidad de los mismos frente a la caída de la demanda a partir de 1930. Cuando hacia mitad de la época la tendencia se revierte no se volvió en general al mismo esquema de servicios de pasajeros anterior a 1930. Con una gran cantidad de trenes diagramados en toda la red, sino que se mantuvo un diagrama mínimo para prestar el servicio público a que estaban obligadas las compañías en toda la red. Esto se reforzaba con trenes condicionales, o sea que los servicios no eran regulares y solo las distintas oficinas de tráfico anunciaban la corrida de acuerdo a como oscilaba la demanda. Así las empresas ajustaban lo más posible la oferta a la demanda y evitaban o disminuían bastante los costos de correr trenes con menor cantidad de pasajeros que la necesaria para cubrir los costos directos de explotación. Estas medidas

significaron un cambio importante. Si se cotejan los horarios al público de las empresas en esta época se puede ver claramente una cantidad de trenes con las leyendas «Condicional» o sino «oportuna-mente se anunciará cuando empiece o deje de correr».<sup>27</sup>

La reducción de los servicios regulares y el reemplazo por trenes condicionales se veía preferentemente en las líneas donde había gran estacionalidad de tráfico, especialmente en las zonas turísticas. El mejor ejemplo de esta política fue sin duda el Ferrocarril del Sud, que como servía los principales destinos balnearios de la costa atlántica dispuso una gran cantidad de trenes condicionales. Si se cotejan los avisos al público en los diarios, se va a notar que estos trenes condicionales, en especial los del FCS, no corrían esporádicamente, sino que lo hacían durante largas temporadas, pero el hecho de anunciarlos como condicionales permitía correrlos y suspenderlos cuando la empresa creyera necesario sin tener que pedir autorización a la Dirección General de Ferrocarriles, autorización que sí era necesario para dejar de correr un tren regular. El Ferrocarril Pacífico y el Central Argentino también tuvieron trenes anunciados como condicionales aunque en menor medida. Cabe señalar que el Central Argentino operaba una gran cantidad de trenes condicionales a la zona ribereña del Tigre en la temporada de verano. El Ferrocarril del Oeste en general no tenía esta modalidad de servicios ya que no llegaba a lugares turísticos de concurrencia masiva pero si operaba un servicio especial de trenes con esta modalidad para llevar peregrinos a Luján. La siguiente tabla muestra en el caso del Ferrocarril Sud como fue variando en sus servicios generales de larga distancia el kilometraje de trenes diagramados regulares y condicionales.

**Cuadro n° 6** FCS. Kilometraje semanal diagramado total y condicional.<sup>28</sup>

	Km diagramados	Km condicionales	%
1930	185706	16976	9,1
1931	167952	13132	7,8
1932	158974	13132	8,2
1933	173202	24304	14,0
1934	169175	21511	12,7
1935	182177	28790	15,8
1936	180460	12685	7,0
1937	215010	19847	9,2
1938	198894	30367	15,3
1939	188512	29569	15,7
1940	169734	34399	20,3

Otra de las políticas adoptada por las compañías fue fomentar el uso de trenes de larga distancia diurnos y desalentar los nocturnos. Esto también estaba dirigido a disminuir los costos de operación y aumentar la oferta, así como también a aumentar los ingresos por pasajero kilómetro. La fundamentación de esta política estaba dada en que los coches dormitorios, que eran los preferidos por el público para los viajes largos tenían una capacidad de pasajeros muy reducida, 24, 26 u 28 camas frente a un coche de primera clase tradicional que llevaba entre 60 y 80 pasajeros según su modelo. Esto quiere decir que frente a coches de pesos similares, un coche de primera clase puede llevar entre el doble y el triple de pasajeros que un dormitorio. Desde el punto de vista tarifario, esta diferencia no estaba compensada ya que para el uso de los coches dormitorios las empresas podían cobrar un boleto de primera más un suplemento fijo por el derecho a una cama con lo cual, como el valor de los pasajes

se establecía sobre la base de los kilómetros recorridos, cuanto más largo era el viaje menos diferencia proporcional había entre la tarifa de un dormitorio frente a la de un primera clase y por lo tanto menor el ingreso por pasajeros kilómetro.

Las cuatro empresas analizadas adoptaron esta política. El Ferrocarril del Sud comenzó a disminuir la corrida de trenes nocturnos a Mar del Plata desde 5 servicios por noche en la década del 20, hasta uno, y en su reemplazo estableció varios trenes diurnos expresos. También mejoró y aceleró el expreso diurno a Bahía Blanca. El Pacífico instauró en 1937 la corrida del tren «El Cuyano» entre Retiro y Mendoza que cubría los 1049 kilómetros en 14 horas 45 minutos. Este cambio le permitió disminuir la cantidad de trenes nocturnos que demoraban alrededor de 18 a 20 horas. Pero el que más hizo por los trenes expresos diurnos fue el Central Argentino. En 1936 estableció el famoso tren «El Serrano» que viajaba de Buenos a Córdoba en aproximadamente 10 horas y media contra las 13 horas de los nocturnos. En 1938 inauguró «El Cordobés» que hacía el mismo recorrido en 9 horas y al año siguiente «El Tucumano» que cubría los 1152 kilómetros de distancia en 16 horas 15 minutos. Este tren tardaba casi 7 horas menos que los expresos nocturnos tradicionales.<sup>29</sup>

La política de correr trenes diurnos rápidos en lugar de los nocturnos además de las ventajas ya mencionadas para las compañías tenían otro objetivo y este era competir con el transporte automotor de pasajeros que a la par de la inauguración de las nuevas rutas asfaltadas por la reciente Dirección Nacional de Vialidad se iban estableciendo. Para hacer que los pasajeros acepten estos nuevos trenes diurnos en lugar de los dormitorios de noche no solo debían garantizar velocidad y puntualidad sino algunas comodidades extra comparadas con los servicios comunes. Así el Ferrocarril del Sud implantó en sus tre-

nes a Mar del Plata coches «semipullman» con asientos reclinables y tapizados mullidos. El Pacífico introdujo además de coches pullman como el FCS un novedoso «coche siesta» donde los pasajeros luego de almorzar podían recostarse en unos sofás para descansar. Pero la más significativa de las mejoras para fomentar estos trenes fue la introducida por el Central Argentino en sus trenes «El Cordobés» y «El Tucumano»: el aire acondicionado. Así los pasajeros se ahorraban sufrir los grandes calores de las tardes veraniegas y el polvo que volaba en las zonas más desérticas en los viajes largos especialmente a Tucumán.<sup>30</sup>

Como ejemplo de las ventajas de estos trenes se puede citar la comparación establecida por el FCCA entre su tren nocturno a Córdoba «El Rayo de Sol» y el nuevo servicio «El Cordobés». El Rayo de Sol llevaba entre 12 y 15 coches, que pesaban 800 toneladas y llevaban alrededor de 350 pasajeros; el Cordobés, en cambio, podía llevar casi 300 en un tiempo de viaje sustancialmente menor con un tren de 8 coches que pesaba 350 toneladas. El menor costo le permitía a la empresa cobrar en El Cordobés una tarifa menor a la de El Rayo de Sol y, a la vez, tener un mayor ingreso por tren corrido.<sup>31</sup>

Otra modalidad incorporada por las empresas en los años treinta fue la corrida de los trenes de «Excursión». Esto es, trenes fuera de diagrama que cada empresa organizaba a lugares de gran afluencia de público en fechas claves. Por ejemplo para partidos de fútbol, fiestas patrias, fiestas religiosas o a lugares de veraneo. Estos trenes en general tenían tarifa muy por debajo de las ordinarias y eran muy populares. El Ferrocarril del Sud corría trenes de excursión a Mar del Plata para los veraneantes que quisieran ir a pasar el día a la playa y organizaba en combinación con los Ferrocarriles del Estado excursiones a los lagos del Sur El Central Argentino inauguró un tren de

excursión que se programaba a las sierras de Córdoba y al Noroeste Argentino en combinación con los Ferrocarriles del Estado y lo había denominado «El Popular». Fue el Buenos Aires al Pacífico el que corrió los dos trenes de excursión más famosos de la Argentina. Ellos eran «El Cóndor de los Andes» y «El Crucero» que recorrían los lugares turísticos de la línea en combinación con los hoteles de la compañía. Muchos de estos trenes de excursión implicaban boletos combinados con hoteles y excursiones en otros medios donde la empresa ferroviaria organizaba todo el recorrido y funcionaba como operador turístico.

La crisis de 1930, y los dramáticos años que le siguieron hicieron que las empresas ferroviarias no podían ser pasivas y esperar que los pasajeros y la carga vinieran solos como en épocas anteriores donde tenían el monopolio de hecho; ellas tuvieron que pensar en salir a pelear por cada pasajero y cada tonelada de carga. Las compañías innovaron, por ejemplo, en materia de publicidad: por primera vez se encuentran en los diarios y otras publicaciones periódicas publicidades agresivas destinadas a promocionar los servicios de cada empresa.<sup>32</sup> Las compañías también adoptaron la costumbre inglesa de bautizar los trenes principales. Nombres como El Sudatlántico, El Araucano, El Golondrina Cruz del Sur El Fortín, aparecieron en el FCS, El Oeste tuvo «El Cóndor» y «El pampero» El Pacífico sus populares «Internacional» «El Cuyano» «El Zonda» «El Sanrafaelino» y el «Sierras Grandes», y el Central Argentino denominó trenes como «El Aguila de Oro» «El Panamericano» «El estrella del Norte» «El Rápido» «La Flecha» y otros mencionados anteriormente.<sup>33</sup>

### *c) Cambios en la explotación: transporte de cargas*

Las empresas también tomaron algunas decisiones respecto al transporte de cargas para reducir los costos y ampliar la oferta. Al igual que en el servicio de pasajeros se redujeron los trenes regulares diagramados y aumentaron los condicionales y se comenzó a correr trenes especiales de tipo block, o sea para grandes clientes en donde todos los vagones del tren salían y llegaban de y a los mismos puntos, con lo cual se evitaban los tiempos muertos de espera de maniobras en las estaciones con el consiguiente menor costo de explotación.

A semejanza del caso de los trenes de pasajeros, los servicios de carga tuvieron que acelerarse para competir con el transporte automotor. El Ferrocarril Pacífico estableció un par de trenes de carga expreso a y de Mendoza, que hasta les puso nombre: fueron «El Proveedor Andino» y «El Vinatero». <sup>34</sup> El Ferrocarril del Sud hizo lo mismo introduciendo un tren de carga expreso a y de Mar del Plata con el nombre de «El Marero».

Pero la principal medida tomada por las empresas para optimizar el uso del material rodante y aumentar la capacidad de transporte, fue lo que se denominó «Uso común de vagones». Originalmente, según la ley y reglamento de Ferrocarriles, cuando una empresa despachaba un vagón de carga a alguna estación de otra empresa, la empresa que lo recibía debía devolverlo con el primer tren posible al empalme más cercano que tenía con la empresa propietaria del vagón. Esto generaba un falso flete (corrida del vagón vacío). Las cuatro grandes empresas en los años 30 se pusieron de acuerdo en establecer el uso común de vagones. Esto es una determinada cantidad de vagones de cada empresa estaban sujetos a este régimen por el cual si un ferrocarril despachaba un vagón a otro ferrocarril, este

podía volver a cargarlo sin tener que llevarlo vacío hasta un empalme. La aplicación de este régimen generó una importante reducción de costos en la operación de trenes de carga.

Para competir con los camiones las empresas decidieron, aunque tíbicamente, establecer lo que se llama «servicio puerta a puerta». Esto significaba que la empresa ferroviaria era la que usando camiones propios iba a buscar la carga, la llevaba a su estación la cargaba, la transportaba a destino, la descargaba y con otro camión la llevaba a su destino final. Esta forma primitiva de transporte intermodal no llegó a implementarse masivamente en general porque el gobierno se negaba a autorizarla pero era claro que estaba en mente de las administraciones de los ferrocarriles y hacia el estallido de la segunda guerra empezaron a hacerse algunas experiencias de este tipo.

Una novedosa forma de transporte ideó el Ferrocarril Buenos Aires al Pacífico a mediados de los años 30. Para la mejor carga y descarga y complementariedad del servicio ferroviario con el transporte automotor ideó unas grandes cajas que se cargaban y eran conducidas en vagones plataforma. Así el Buenos Aires al Pacífico concibió lo que tres décadas más tarde revolucionaría el transporte mundial: «el contenedor». Si bien esto tampoco tuvo uso masivo demuestra el esfuerzo de las empresas por adaptarse a los nuevos tiempos de competencia con los automotores.

#### d) *Racionalización de la red*<sup>65</sup>

Otro de los puntos importantes a analizar es la racionalización de la red que comenzaron a estudiar y llevar a la práctica las distintas empresas. Entendemos racionalización como la adecuación de la red e instalaciones en explotación orientándolas hacia los servicios renta-

bles y dejando de operar servicios deficitarios. En primer lugar debemos señalar que no hubo clausuras masivas de ramales. Solamente el Ferrocarril al Pacífico clausuró y levanto un ramal en la zona del gran Mendoza; lo que sí hicieron las empresas fue eliminar servicios de pasajeros en varios ramales, aunque debemos aclarar que esto tampoco tuvo expresión masiva. El Ferrocarril Central Argentino suprimió servicios locales en los alrededores de Tucumán Córdoba y Rosario. El Pacífico, quien fue el más drástico en esta política, eliminó por completo los servicios locales que prestaba en San Juan y Mendoza. El Oeste canceló sus trenes en un ramal en los alrededores de Colonia Alvear en el sur de Mendoza. El Sud fue el que menos servicios suprimió, eliminando algunos trenes locales en Bahía Blanca solamente. Como en las medias analizadas anteriormente este no fue un comportamiento masivo pero se observa que las empresas ya comenzaban a estudiar esta problemática.

Los servicios de pasajeros que se suprimían eran reemplazados por líneas de transporte automotor creadas por las mismas empresas ferroviarias. El pacífico creó la CITA (Compañía Internacional de Transporte Automotor); las otras empresas tuvieron empresas subsidiarias como El Cóndor en el caso del Ferrocarril del Sud, etc. El establecimiento de estas empresas tenía una doble finalidad, en primer lugar como en el caso de la CITA reemplazar los servicios ferroviarios deficitarios pero además las empresas veían que el ferrocarril en muchos casos iba perdiendo terreno frente al transporte por carretera, para lo cual si las empresas de automotores le ganaban al ferrocarril era importante que los mismos ferrocarriles fueran los que participaran de los beneficios de esta transferencia creando nuevas empresas de transporte automotor.<sup>36</sup>

Otro tipo de racionalización era la política de eliminación de esta-

ciones. Esto no significaba que las estaciones dejaban de prestar servicio público sino una transformación en la categoría de las mismas que permitía que en las estaciones de poca recaudación se eliminara el personal y con ello se eliminaban los costos de mantenimiento del servicio en aquellas en que lo recaudado no cubría los mismos. Este cambio simplemente se conseguía cambiando la categoría de estación por paraderos o embarcaderos. Según la ley de ferrocarriles, las estaciones deben prestar todos los servicios, o sea pasajeros, carga, hacienda, telégrafo y encomiendas, mientras que en los casos de apeaderos y embarcaderos permite restringir estos servicios autorizando a las empresas a eliminar el personal de las mismas. En esos casos, tanto en los apeaderos (para pasajeros) como los embarcaderos (para cargas), no había personal local y el servicio era atendido por el guarda que viajaba en el tren en lugar de tener personal permanente en las estaciones. Este tipo de racionalización fue muy utilizada por las cuatro empresas británicas y significó una manera de reducir gastos sin dejar de prestar servicio público.

Otro tema relacionado con la racionalización de la red fue la incorporación de tecnología tendiente a automatizar la operación y reducir el personal. Un ejemplo fue la automatización del señalamiento, donde técnicamente era posible, para poder eliminar cabinas de señales de operación manual, como el caso los Ferrocarriles Pacífico y Central Argentino en sus respectivas secciones urbanas. También se introdujo alguna modernización en las telecomunicaciones y en el control de los trenes, adoptando el teléfono en lugar del telégrafo. El Ferrocarril Central Argentino, en sus vías a Tucumán y Córdoba, y el Ferrocarril del Sud, en su línea a Mar del Plata, comenzaron a utilizar dispositivos de comando a distancia de señales y cambios de vías con el fin de reducir el personal de tráfico de las estaciones interme-

días. De ese modo, los cruces de trenes se hacían con una sola persona y sin demoras ni riesgos.

## **Conclusión**

Es evidente que las empresas hicieron un gran esfuerzo en momentos complicados como el periodo que estamos analizando. Por ello creemos que los años de 1935 a 1939 marcan desafíos importantes para las compañías ferroviarias. Algunos creyeron ver el renacer de la prosperidad de otras épocas, otros más realistas vieron una mínima mejoría. Lo cierto es que hubo un importante cambio de expectativas y las cuatro empresas grandes lograron romper con la inercia descendente en todos sus indicadores. Es cierto que ese proceso fue efímero y el cambio no fue cuantitativamente significativo. Al poco tiempo todas las esperanzas se desvanecieron al perderse algunas cosechas y, fundamentalmente, al estallar la guerra en 1939 que hizo ver a las empresas la realidad de que no tenían salida.

No obstante lo mencionado anteriormente creemos que estos años son importantes por varios motivos. En primer lugar porque, a pesar de la adversidad, las empresas lucharon dentro de sus posibilidades y se esforzaron por mantener la demanda de sus servicios y de satisfacerla aún en un clima de adversidad total.

Las empresas comienzan a analizar temas como la supresión de servicios no rentables, la redimensión de la red y la clausura de estaciones que serán parte de una discusión que se dará dos décadas más adelante en la historia; las empresas y el gobierno tenían claro que el camino a seguir era la racionalización en el servicio ferroviario y la adecuación a las nuevas realidades, cosa que desgraciadamente por la

politización partidaria e ideologización de la problemática ferroviaria no se siguió adelante en la forma que debió haber sido. Las empresas tuvieron que innovar tecnológicamente para reducir costos y esto fue en beneficio y la seguridad del servicio. Gracias a esto se pudieron acelerar servicios y aumentar la cantidad de trenes, acelerar los mismos, especialmente con la incorporación de coches motores diesel. Los servicios de cargas se mejoraron.

Sabemos que a pesar de las medidas adoptadas en estos años y del aumento de la demanda a las empresas les siguió yendo muy mal. Sin embargo debemos preguntarnos desde la otra posición, que pasaba con los clientes del ferrocarril, o sea con los cargadores y los pasajeros. Normalmente no se analiza desde este punto de vista y podemos afirmar que todas las medidas que tomaron las empresas ferroviarias para reducir costos y competir con el modo automotor redundaron en estos años analizados en mejoras relevantes para los clientes del servicio. Nos atrevemos a decir que sin duda en cantidad de trenes de pasajeros, calidad del servicio a bordo y velocidad sin duda hicieron que el servicio de pasajeros fuera en la mayoría de las líneas el mejor que ha habido en la Argentina, es así que no dejamos de sostener que desde el punto de vista del usuario fue la mejor época de los ferrocarriles argentinos.

## Notas

<sup>1</sup> El tratamiento de las negociaciones entre las empresas, el gobierno inglés y el gobierno argentino puede encontrarse en «Los Ferrocarriles Británicos en la Argentina 1928 1943» de Raúl García Heras.

<sup>2</sup> Las empresas en la segunda mitad de la década del 30, frente a una situación en la cual el gobierno argentino no acudía en su ayuda con medidas concretas y el gobierno inglés prácticamente no se interesaba por su situación; por eso, comenzaron a analizar la venta de sus activos al Estado.

<sup>3</sup> Desde comienzos de 1934 hasta fines de 1937 la economía argentina entró en un período de recuperación impulsada por la mayor demanda externa de productos agropecuarios. En los ferrocarriles renació cierto optimismo. García Heras Raúl, *Los Ferrocarriles Británicos en la Argentina 1928 1943* pág. 1983

<sup>4</sup> El Ferrocarril Oeste era el principal transportador de hacienda del país y controlaba el acceso ferroviario al mercado de Liniers, principal centro de comercialización de ganado en pie del país.

<sup>5</sup> Entre 1934 y 1937 las pérdidas de todas las empresas ferroviarias privadas por el control de cambios fue variando entre el 50 % y el 37 % de los ingresos líquidos. Fuente «Los Ferrocarriles Particulares en la Argentina» Dirección de Publicidad Ferroviaria, Buenos Aires 1938 pág. 8 y 9.

<sup>6</sup> Tomamos la evolución de la cotización de acciones ordinarias cada seis meses como una muestra de las expectativas de los inversores sobre las empresas, determinadas por la situación de cada una de ellas. El cuadro es una elaboración propia sobre la base de las cotizaciones publicadas en la revista «Railway Gazette»

<sup>7</sup> Elaboración propia sobre la base de las «Estadísticas de los Ferrocarriles en Explotación» Ministerio de Obras Públicas 1930 a 1940.

<sup>8</sup> Elaboración propia sobre la base de las Estadísticas de los Ferrocarriles en Explotación

<sup>9</sup> Como muestra de este optimismo, el *South American Journal* publicó en Londres un artículo sobre las positivas mejoras en las empresas ferroviarias argentinas en los últimos 6 meses y diciendo que el problema del control de cambio impedía la efectividad de esta recuperación. Transcrito por *La Prensa*, 26 de febrero de 1937.

<sup>10</sup> Como antecedente de esto puede mencionarse la unificación de las administraciones de los ferrocarriles Nordeste Argentino y Entre Ríos en 1916.

<sup>11</sup> Las empresas del Oeste y del Sud habían intentado ya fusionarse en 1912 pero los sucesivos gobiernos se opusieron firmemente a esta operación que debió ser abandonada.

<sup>12</sup> Las empresas utilizaban dos tipos de carbón el galés tipo Cardiff y el tipo Newcastle. A pesar de distintos experimentos por utilizar carbón Argentino, nunca se encontró carbón de calidad y de un poder calórico equiparable al importado.

<sup>13</sup> Los ensayos con petróleo pueden verse en Rogind, William, *Historia del Ferrocarril del Sud*, Buenos Aires 1936

<sup>14</sup> La petrolización de las locomotoras en la Ferrocarril del Sud puede verse en D S Purdom «British Steam on the Pampas» London 1977.

<sup>15</sup> Implementar el uso del combustible líquido en las locomotoras no era una tarea sencilla. Además de convertir las locomotoras, equipándolas con quemadores especiales y adaptando sus tenders con tanques para el petróleo, había que instalar depósitos para almacenamiento y carga en los distintos depósitos de locomotoras y disponer de los elementos y la logística para hacer llegar el combustible a donde es necesario en vagones tanque.

<sup>16</sup> Elaboración propia sobre la base de Itinerarios de servicio 1930 y 1938.

<sup>17</sup> El sistema Compound fue muy utilizado en la Argentina por las empresas Sud Oeste y central Argentino. Este sistema implica la utilización del vapor primero en un cilindro y luego en el otro reduciendo el consumo del mismo.

<sup>18</sup> La transformación en el Ferrocarril del Sud puede verse en D S Purdom Op. Cit.

<sup>19</sup> La necesidad de agua para las locomotoras a vapor era doblemente oneroso, en primer lugar porque en muchas zonas no había agua que se debía trasportar desde lejos y, además, porque en muchos casos la calidad del agua era mala y debía tratarse con productos químicos para su uso en las locomotoras.

<sup>20</sup> En base a lo experimentado por el Ferrocarril Sud, las cuatro empresas de trocha ancha elaboraron en los años 40 un proyecto para el diseño de nuevo material rodante común a todas y las locomotoras se basaban en las máquinas introducidas por el Ferrocarril del Sud. El proyecto de estandarización es conocido por ABGS (Argentine Broad Gauge Standard)

<sup>21</sup> Los coches motores son vehículos en los que el equipamiento motriz se encuentra incorporado a la misma unidad para los pasajeros, no requiriendo de locomotora.

<sup>22</sup> Esta medida creó un conflicto con el gremio La Fraternidad que agrupaba a maquinistas y foguistas, pero en medio de la crisis terminaron aceptando un solo conductor por tren.

<sup>23</sup> El coche motor prestaba servicio en el ramal Rufino, Buchardo y Huinca Renancó en combinación con los trenes de la vía principal. Fuente FCBAP Itinerario verano 1931.

<sup>24</sup> La compra de 99 coches motores se hizo a la Drewry Co de Inglaterra y significó en su momento la mayor adquisición de este tipo de vehículos que realizara un ferrocarril sudamericano. *Los Ferrocarriles Particulares en la Argentina*. Buenos Aires 1938

<sup>25</sup> La tabla muestra de los servicios diagramados durante una semana, la cantidad de kilómetros recorridos previstos con coches motores y el porcentaje respecto del total de kilometraje diagramado. Elaboración propia en base a los Itinerarios de servicio de cada empresa.

<sup>26</sup> Fue el Ferrocarril Central Argentino el que empezó con el transporte de cereales a granel hacia el puerto de Rosario.

<sup>27</sup> Esto puede verse en los Itinerarios de Servicio.

<sup>28</sup> Elaboración propia en base a los Itinerarios de servicio

<sup>29</sup> Los tiempos de viaje de los servicios diurnos son extraídos de los Itinerarios de Servicio.

<sup>30</sup> Ferrocarril Central Argentino, Folleto «El Cordobés» Buenos Aires 1938

<sup>31</sup> Ferrocarril Central Argentino Folleto «El Cordobés» Buenos Aires 1938.

<sup>32</sup> El Ferrocarril del Sud cambió su imagen con una nueva estética en su material rodante, en su logotipo y adoptó la leyenda en sus avisos y en todos sus formularios «Ferrocarril del Sud, su seguro servidor»

<sup>33</sup> Waddell, Jorge, «Trenes expresos del Central Argentino» *Todo es Historia* n° 350 septiembre de 1996 pág. 55.

<sup>34</sup> FCBAP folleto El Ferrocarril Buenos Aires al Pacífico, Buenos Aires 1941.

<sup>35</sup> La idea de racionalización de la red fueron sugeridas por la Junta Honoraria nombrada para el estudio de la situación de los ferrocarriles. Véase «Informe, conclusiones y recomendaciones de la Junta Honoraria» Buenos Aires 1935.

<sup>36</sup> La lista de empresas de transporte automotor propiedad total o parcial de los ferrocarriles puede encontrarse en la escritura de compraventa de los ferrocarriles británicos firmada en 1948.

# «ANGLO-CRIOLLO» RATHER THAN BRITISH: EARLY INVESTMENTS IN ARGENTINIAN RAILWAYS AND UTILITIES

Colin M. Lewis

This paper examines the origin and early development of investment in two key areas of overhead social capital: railways and public utilities. Conventionally characterised as sectors dominated by foreign capital, it will be argued that many companies operating railways, tramways and other public services in the Argentine in the formative decades of the 1850s to the 1880s are more accurately described as ‘mixed’. While the nature of the mix varied from company to company, or sector to sector, a common feature was the presence of both ‘London’ and ‘Buenos Aires’ money in the majority of enterprises. This phenomenon was not peculiar to railways and utilities. Similar characteristics may be observed in corporate initiatives - formation, funding, management and operation - in many fields. Yet, arguably, it is in these sectors that an anglo-creole partnership has been most ignored - or most readily forgotten, possibly due to the apparent dominance that London-registered railway and utility companies had come to assume by the early twentieth century.

The first part of the paper examines the context within which railway and utility enterprises operated. It presents stylised facts on the British-Argentinian connexion from around the middle of the nineteenth century until the end of the twentieth. This surveys connect with analyses of railway and utility enterprises at a number of points. First, because of the causal relationship between investment in social overhead projects and growth. Secondly, because utilities and railways came to epitomise strategies of export-led growth and of ‘over-commitment’ to staple production, held by some to be responsible for the subsequent erratic growth experience of the country. Thirdly, because the political economy of responses to contemporary assessments of ‘slow-down’ in the inter-war period were influenced by the apparent hegemony of British finance in the railway and utility sectors.<sup>1</sup> The presence of foreign capital in these strategic areas exercise policy-makers and analysts of the period and has had an enduring impact on subsequent scholarly discussion. The latter part of the paper charts the early history of utilities and railways, from the formation of pioneer companies to sector consolidation around the turn of the nineteenth/twentieth century. The main arguments presented here are: (i) that in the formative period of development, most enterprises were *anglo-criollo*, involving the participation of domestic (private and public) and foreign interests; (ii) that technical innovation - in management and operating technology - and the macroeconomics of growth around the 1880s triggered major reorganisation - at company level and across the sectors; (iii) that the erosion of the *anglo-criollo* character of these enterprises had an adverse impact on their operations and perceptions of them in the Argentine - not least because by the turn of the century, most Argentinians experienced daily contact

with London-registered railways, urban transport systems, and water and power entities.

### **An overview of the Anglo Argentinian connexion, c.1850-1980s**

Shallow domestic markets meant that the Argentine absorbed only a relatively small quantity of British exports around the middle of the nineteenth century. Indeed, for much of the second quarter of the century, purchases from Britain barely averaged one million pounds *per annum*.<sup>2</sup> Only during the last quarter of the nineteenth century did exports from Britain to the Argentine register a sustained, secular increase. By the turn of the century, the Argentine had also become Britain's principal Latin American trading partner: more British products were consigned to Buenos Aires than to any other Latin American port and the Argentine was Britain's main regional supplier. At the same time, Anglo Argentinian trade was worth as much to the UK as commerce with all other South American republics.<sup>3</sup> Before the end of the nineteenth century, the Argentine was an important element in British overseas trade and thereafter generally enhanced her position until the Second World War.

During the early part of the twentieth century, and before the challenge mounted by Canada during the latter part of the 1920s, the Argentine grew in importance as a source of Britain's imports. Initially ranking behind the USA, Germany, Russia, France and India, by the eve of the First World War the value of Argentinian exports to Britain was already greater than the Russian and approximately equal to the value of French or Indian goods and commodities consumed in

Britain. By the immediate post war period, the Argentine had clearly displaced Russia, France and India and stood as Britain's third most important source of imports. A not dissimilar trend may be observed regarding British exports. On the eve of the First World War, the Argentine bought almost as much from Britain as Canada and South Africa, and ranked with these countries after India, Germany, the USA, Australia and France in the schedule of imperial and foreign markets.<sup>4</sup> Thereafter, and notwithstanding a shaky British export performance in the early 1920s, for much of the inter war period, and particularly during the 1930s with the drift towards protectionism and bilateralism in world trade, the Argentine was often Britain's second most important foreign (non-imperial) trading partner.<sup>5</sup> This position was not sustainable. In the long-run, post-Second World War policies of import-substituting industrialisation were bound to constrain growth in import demand and even in the short-run would have a disproportionately adverse effect on British sales in the Argentine, given the composition of British exports. In addition, a growing export crisis (rural producers proved unwilling or unable to cover rising domestic demand without curtailing export supplies) further constrained imports. From the mid 1940s to the mid 1960s there was little real growth in global Argentinian overseas commerce. Indeed, in value terms, the pre-depression peak in trade was not recaptured until the late 1960s.<sup>6</sup> These factors eroded the importance of the country as an export market for Britain and highlighted the weakening Anglo-Argentinian connexion.

**Table I:** Participation of United Kingdom in Argentinian trade

	Share of exports %		Share of imports %	ranking
1822#	46,6	1		
1842#	22,6	2		
1851#	27,6	1		
1872#	16,7	3		
1883#	4,8	4	36,8	1
1886#	9,5	3	43,1	1
1889*	16,8	2	32,4	1
1893	20,6	1	34,7	1
1895	12,4	3	41,7	1
1897	12,8	3	37,0	1
1910-12	25,0	1	30,5	1
1915-17	29,4	1	26,4	2
1920-22	26,6	1	23,3	2
1925-27	25,9	1	22,2	2
1930-32	37,2	1	20,6	1
1935-37	32,3	1	22,8	1
1940-42	34,7	1	20,4	2
1945-47	26,5	1	9,8	3
1950-52	16,6	2	7,9	4
1955-57	22,8	1	6,4	5
1960-62	18,4	1	9,2	3
1965-67	9,9	3	6,3	5
1970-72	7,6	6	5,9	5
1975-77	2,8	11	4,2	9
1980-82	2,0	9	2,6	9
1985-87	0,5	-	0,1	-

# Province of Buenos Aires only [1876-82 province accounted for 81 percent of total Argentinian imports and 69 percent total exports; 1881-85 80 percent of imports and 68 percent of exports].

\* Nine months, January-September only.

**Sources:** Data for the period 1822-1870 from S.E. Amaral 'Trade and Markets: the performance of Buenos Aires livestock byproducts, 1810-1870' unpublished paper presented at Carlos III University, Madrid, 26-27 May, 1994, pp.2-4. Subsequent data compiled and calculated from Provincia de Buenos Aires *Datos Mensuales de la estadística comercial: comercio especial exterior de Buenos Aires* (various issues); República Argentina, Departamento Nacional de Estadística *Datos trimestrales del comercio especial de la república* (various issues); International Monetary Fund *Direction of Trade Statistics Yearbook* (various issues).

After the false promise of the early 1820s, when the UK absorbed almost one half of River Plate exports, British 'hegemony' as a market for Argentinian exports was successively - and successfully - challenged by France, the USA and Belgium. While the ranking of these customers fluctuated violently over time, as late as the early 1870s, Belgium was still absorbing over one-third of total exports and France almost a quarter.<sup>7</sup> Only after the turn of the nineteenth century, when River Plate exports of cereals and later frozen and chilled meat came on stream, was the UK apparently secure as the Argentine's most important customer. Once established in this position, and notwithstanding periodic export crises after the Second World War, Britain remained the republic's most important market until the 1960s, when displaced by European rivals such as Italy and The Netherlands. The UK position as main supplier to the republic was more precarious. As Table I indicates, from the 1880s until the eve of the First World War, Britain was the republic's single most important supplier of imports although her lead over competitors like Germany and the USA narrowed in the twentieth century. During the First World War, the USA built up a position that proved virtually unassailable. Although Britain temporarily eclipsed the USA in the early mid 1920s, recovery

of premier position in the 1930s was due to the provisions of bilateral commercial and financial agreements rather than the competitiveness (or the profile) of British exports.<sup>8</sup> After the Second World War, the USA soon re-established a dominant position in the Argentinian market. When US primacy was challenged in the 1950s and 1960s, it was by Brazil and Germany, not Britain, as suggested by the 'ranking' of the UK in Table I. Even before the collapse of Anglo-Argentinian trade in 1982, Britain was already trailing behind Japan and several European competitors.

In view of the significance of the commercial connexion, it is hardly surprising that a substantial proportion of British overseas investments was placed in the Argentine or that British capital assumed an important role in Argentinian development. In 1940, following the nationalisation of several railway companies during the late 1930s and relatively minor if strategically significant sales to US interests at the end of the 1920s, sterling securities still represented 53.1 % and 13.6 %, respectively, of the sum of foreign capital in the Argentine and total stock of fixed capital.<sup>9</sup> British investment had been of even greater significance earlier in the century. Following a modest rise during the late 1920s, UK holdings in the country accounted for 51.2 % of total foreign investments and 15.4 % of fixed capital in 1931. However, in 1913 when foreign owned assets represented 47.7 % of aggregate fixed capital stock sterling investments accounted for 59.3 % of total foreign holdings and 28.3 % of fixed capital.<sup>10</sup>

The consequences of the momentum of British capital flows to the Argentine during the early years of the twentieth century can hardly be exaggerated. The period immediately prior to the First World War witnessed a high point in overseas investment. In real terms, the British record for new long term capital investment abroad established

at this time still stands. And the conjuncture favoured the Argentine, for precisely at this point River Plate related activities proved to be most popular with London investors. As in the cycle of the late 1880s, so during the pre 1914 boom, the Argentine probably absorbed more British capital than any other country.

**Table 2:** New Issues on the London Stock Exchange

	Total	For the Argentine
1907	£ 89,407,469	£12,094,372 (13.53%)
1908	£145,875,300	£15,905,706 (10.90%)
1909	£182,408,050	£23,987,070 (13.15%)
1910	£189,053,705	£16,595,020 ( 8.78%)
1911	£163,972,455	£15,451,892 ( 9.42%)
1912	£169,042,544	£15,664,159 ( 9.79%)
1913	£196,668,608	£18,641,366 ( 9.48%)
1914	n.a.	£15,273,482
1915	n.a.	£ 7,890,000
1916	n.a.	£ 240,000

**Source:** Sir George Paish 'The export of capital and the cost of living' reproduced in *The Statist Supplement* 14th February 1914 LXXIX; *The Statist* 25<sup>th</sup> August 1917 XC 332.

As the data in the table above demonstrates, while the flow of new Argentinian issues declined relatively after 1909, in absolute terms, the volume of funds channelled to the country via the London Stock Exchange remained remarkably stable.

According to Paish, by the end of 1913 the real value of British capital in the Argentine was £319,565,000, equivalent to 8.6 % of total of overseas investment.<sup>11</sup> This figure compared with £754,617,000 (20.3 %) for the USA, £378,776,000 (10.2 %) for

India, £370,192,000 (10 %) for South Africa and £332,112,000 (8.9 %) for Australia. British investment in the Argentine was, again following the Paish data, more than twice as great as in Brazil and over five times as large as in Chile, the next most favoured South American destinations for sterling. What the Paish figure does not indicate is that direct investment constituted a much higher proportion of the total than in countries like Brazil and Mexico. It was the volume of investments made in this period that secured British paramountcy in the Argentine *vis a vis* other groups of foreign capitalists until after the Second World War, notwithstanding a much reduced scale of new investment during the inter war period and modest liquidations at a time of massive infusions of capital from the USA.

In 1935 *The Times* estimated that the nominal value of British investment in the republic stood at approximately £450 million though the market value was probably less than half that sum.<sup>12</sup> Treasury and Bank of England figures for the same year estimated that the real value of British capital was a little over £300 million.<sup>13</sup> The rapid expansion of British investment in the Argentine before the First World War was paralleled only by a sudden contraction in that country's stock of sterling obligations several decades later. Bank of England estimates of the stock of British nominal overseas investments indicates a decline of 44.7 % between 1938 and 1948. During the same period, sterling investment in the Argentine contracted by 86.1 %. The figure for the rest of Latin America, excluding the Argentine, is 35.2 %. Consequently, while in 1938 the Argentine still accounted for 10.4 % of British capital invested overseas, by 1948 the proportion was down to 2.6 %.<sup>14</sup> The magnitude of this contraction is remarkable, even if the divergence from the Latin American and global trends may be explained by the more protracted

pace of negotiations with other states from the retirement of public bonds and sale of utility companies.

Economic performance indicators, details of immigration and demographic trends, and data charting the rise and fall of total British investment offer little direct information about the nature of British business in the Argentine. Nevertheless, estimates of nominal investment provide a reasonable proxy for the sectoral distribution of business activities. Global growth rates, statistics on Anglo Argentinian trade and evidence of market expansion and consolidation in part explain the attractiveness of the country and set the parameters within which individual firms functioned. Above all, these macroeconomic indicators set the context within which railway and utility firms were projected, financed and operated. They also point to the contribution of social overhead investment to Argentinian expansion.<sup>15</sup> The pattern of British investment - the overwhelming concentration in railways and utilities - on the eve of the First World War also established an image of dominance in these sectors. It was this conjuncture - of sector concentration and dominance at the peak of the British overseas investment cycle - that disguised, diminished and deflected attention from the *anglo-criollo* character of initial funding in these activities.

Despite its limitations, data listed in the appendix indicates a more diversified profile of British business initiatives during the 1880s at approximately the moment when Anglo Argentinian commercial and financial links grew exponentially. The increased scale of investments was hardly remarkable, given the context within which it occurred. Of greater import was the shift towards direct investment and the proliferation of 'free-standing' enterprises operating in diverse sectors. Despite a steady, if occasionally hesitant, increase in railway investment

during the third quarter of the nineteenth century, London's interest in the Argentine had hitherto been expressed mainly in terms of a greater willingness to absorb new issues of government paper. The large absolute growth (and even greater relative increase) in direct investment during the 1880s is testimony to the extent of opportunities perceived to exist in the country. The proliferation of British firms operating on the River Plate and the relative ease with which new and established firms raised money in London in the 1880s reflects also the proven profit record of existing companies and assumptions about political stability.

**Table III:** Distribution of British Investment in the Argentine, 1910.

Direct	£ 227,356,302
Railways	£ 166,360,368
Utilities	£ 25,437,296
Commerce and banking	£ 7,862,400
Land	£ 10,866,212
Miscellaneous	£ 14,729,709
Portfolio	£ 63,854,644
Total	£ 291,110,709

**Source** A.B. Martinez and M. Lewandowski *The Argentine in the Twentieth Century*, (London, 1911) p.358

From the 1880s until the 1940s railways remained the dominant expression of British enterprise in the Argentine and were viewed as such as much by British interests as the host society. This paramountcy is captured in Table III which shows that railways

accounted for 73 % of direct investment in the republic in 1910 (or 57 % of total investment). After the railway companies, public utilities in aggregate represented the second most important area of British corporate activity. For the greater part of the period, this sector was dominated by the tramways. Later, other activities, such as electric light and power generation, grew in relative importance. As was the case with railways (several of which operated subsidiary tramway and power generating enterprises in addition to docks and grain elevator companies) the growth and proliferation of utilities was largely a function of the expansion of the foreign trade sector and more especially the associated phenomenon of urbanisation. The rapid expansion of Buenos Aires in the 1870s triggered demands for improved paving, better lighting, main drainage and sewage, and piped water. Following outbreaks of the cholera and yellow fever, these services were no longer regarded as luxuries but as basic capital city requirements. With continued population growth, and the laying out of new *cuadros* some distance from the city centre, speedier and cheaper means of communication became imperative, stimulating the expansion and integration of tramways. As the city expanded so too did the demand for gas (to light streets, homes and factories) and later for electricity to supply the energy requirements of export industries, port facilities and also the new tramways where horses and mules were soon displaced by cleaner, more efficient means of traction.<sup>16</sup> Where Buenos Aires led, up-country towns and river ports followed. By the turn of the century cities such as Rosario, Bahía Blanca, the delta townships and most provincial capitals boasted a range of modern urban services (including telephones) supplied by privately often foreign owned utility companies. By the 1930s even modest towns in the province of Buenos Aires possessed systems

of main drainage, water supply, street lighting, although in these instances usually provided by the local authority.

The absolute preponderance, and undoubted strategic importance, of railways and utilities tends, however, to deflect attention from fine adjustments in the broad spectrum of British investments. Stone, who provides some of the highest estimates for British investment in Latin America, purports to show that two sectors, 'public utilities' and 'industrial and miscellaneous', experienced rates of expansion well above the global average in the years between 1905 and 1913.<sup>17</sup> Despite the vagueness of these categories, it can be plausibly argued that this tendency mirrors a phenomenon more acutely observed in the case of US and German investment, namely a growing concentration of new funds in processing and, by the inter war decades, in manufacturing. This interpretation is consonant with increased investment in electric light and power. Further evidence of a growing British interest in manufacturing is provided by an enhanced presence in the Argentinian industrialists association, the *Unión Industrial Argentina*, from the late 1920s and, during the same period, a decided shift in the composition of the membership of the British Chamber of Commerce in Buenos Aires.<sup>18</sup> By the 1930s, the Chamber of Commerce could no longer be described as representing solely commercial and financial interests or serving as a convenient forum for representatives of the major railways and public utilities. There was already a vociferous representation of manufacturing firms producing for the domestic market. At this stage the Foreign Office was certainly beginning to take note of the proliferation of British branch factories in the republic.<sup>19</sup>

The weight of investment in London registered railways and utilities also overshadows an earlier and continuing involvement in trade,

land and finance. Joslin has described the broad features of British overseas banking in Latin America.<sup>20</sup> The essentially orthodox characteristics of early banking activities – primarily focussed upon foreign trade, the concern with liquidity and cautious approach to foreign exchange transactions and the mortgage business are well known. Similarly, the process of mergers and consolidations is precisely detailed as is a shift, at least in the Argentine, into branch banking and the enhanced importance of government business after the 1950s. There was some degree of sub sectoral specialisation amongst British banking institutions in the Argentine after the 1890s as established houses continued to cater for the needs of international commerce while newer or smaller firms entered the mortgage market and provided finance and management services. Scope for additional specialisation was also provided by the lucrative growth of the insurance business. However, irrespective of period or area of specialisation, it is clear that the banks and financial houses have a significance far greater than indicated by their nominal capital and ranking in the schedule of total British investment.

The scale, importance and nature of British interests in land is also obscured, rather than clarified, by reference to investment data. Most sources indicate that there was a sizable direct British (and Irish) private investment in real estate in the Argentine from the early nineteenth century onwards. Unfortunately, as much of these funds represented a direct capital transfer to the Argentine by UK nationals, details of such transactions are rarely captured in conventional statistical compilations based upon Stock Exchange lists and corporate returns. Confusion was compounded by the sale in London of (rapidly depreciating) Argentinian mortgage bonds during the 1880s. Effectively written off after the Baring Crisis, *cédulas* at one point

represented perhaps the dominant strand of British ‘investment’ in land. Following a disenchantment with mortgage bonds, British institutional investment in land was manifest subsequently in publicly registered land and colonisation companies. But available data continues to understate the relative importance of the sector, as Míguez argues convincingly.<sup>21</sup> For many of decades, commercial houses were the predominant expression of British interests in the River Plate. Commercial practice and the transient nature of many partnerships again preclude accurate assessment of the formal capitalisation of firms operating in this sector. As with finance and ‘land’, turnover rather than nominal investment is a more relevant guide to the scale and relative significance of operations.<sup>22</sup>

Many of these fields of ‘British’ activity - obscured by the weight of investment in social overhead capital projects around 1910 - are more accurately described as *anglo-criollo*, certainly during the formative decades. Arguably, this feature was common to all sectors. Yet, in the case of utilities and railways, the bi-national character of firms was most rapidly lost - or at least lost sight of by many historians. The following sections seek to re-establish the British-Argentinian nature of investment in public service corporations while explaining the gradual change in the character of enterprises from ‘anglo’ to British.

### **Tramways and urban utilities**

The first tramway in the city of Buenos Aires was financed by local and mercantile capital.<sup>23</sup> It was franchised by the law of 26th October, 1868, to run along two axes: roughly north-south (linking the principal railway termini, Plaza Constitución, Estación Central

and Retiro) and westward from the centre. The early history of tramways was one of rapid expansion and consolidation. With the first route functioning in 1869, others concessions were awarded shortly thereafter. In 1870 nine companies were already in operation or about to open. The vast majority of these enterprises were registered locally. By 1875 amalgamation had reduced the number of companies to six, three being listed in London.<sup>24</sup> With the formation in 1876 of the Anglo Argentine Tramways Company Limited, the rhythm of consolidation increased. The Anglo Argentine was set up to acquire the lines of the trail-blazing *Tranvía Argentino* in operation since 1869. Thereafter it obtained control of the *Tranvía Nacional* in 1878, the *Boca and Barracas Tramway Limited* in 1887 and the *Tranvía Central* in 1890. In the process, 'national capital was marginalised.'<sup>25</sup>

The Anglo-Argentine was not the oldest enterprise registered in London – the *City of Buenos Ayres Tramway Company Limited* had been formed in 1870 – but by the 1880s had come to operated the most extensive system in the recently federalised capital. Its tracks ran for 65 miles, compared with the City company's 40 miles, in a total network of 183 miles – a system about the same length as that then functioning in London.<sup>26</sup> Similarly aggressive strategies were pursued by other large firms, resulting in the consolidation of several loosely regional networks serving different parts of the city and neighbouring suburbs. Another round of flotations, acquisitions and mergers took place between 1904 and 1909 with the result that the Anglo Argentine was responsible for virtually the whole tramway system of the federal capital. The lines of remaining independent firms were gradually integrated into the network: the *City of Buenos Ayres Tramway Company* was absorbed in 1904, the *Buenos Ayres*

and Belgrano Tramway Company Limited in 1907, the Buenos Ayres Electric Tramway Company and the Belga-Argentina tramway 1908 and, finally, the Buenos Ayres Grand National Tramway Company Limited and the La Capital Traction and Electric Company (Buenos Aires) group and the La Nueva and Metropolitano in 1909.<sup>27</sup> Amalgamations were largely financed through debentures issues. At its maximum extent the company ran services over some 430 miles of track, about 75 per cent of the total system in the city of Buenos Aires, excluding light railways in the docks.

What provoked the early growth of the system and the near hegemonic position obtained by the Anglo-Argentine? The rapid growth of the city of Buenos Aires is an obvious explanation. Another is provided by the process of technological change and yet another by the political economy of public utility operations.

## Growth of the city of Buenos Aires

	<i>Cuadras</i> (City Blocks)	Population	Tramways (mileage)	Tramways (passengers)	Anglo-Arg (passengers)
1869		187,000			
1870		186,000			
1871		195,000			
1872		205,000			
1873		214,000*	13	12,151,000	
1874		220,000*			
1875		230,000*			
1876		200,000			
1877		215,000			
1878		234,000			
1879		257,000		13,308,000	
1880		271,000		13,618,000	
1881		290,000		15,161,000	
1882		316,000	93	18,246,000	
1883	614	340,000		20,053,000	
1884	744	365,000		22,832,000	
1885	963	384,000		27,236,000	
1886	1287	401,000		30,922,000	
1887	2012	433,000		36,278,000	
1888	2373				
1889	2782				
1890			155	56,141,000	
1895		678,000			
1890					
1895					
1900			281	122,887,000	28,496,000

\* Exaggerated estimate

**Source:** Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, *Censo General de población, edificación, comercio e industrias de la ciudad de Buenos Aires* (Buenos Aires 1889) pp.249, 449-51, *Memoria de la Intendencia Municipal correspondiente a 1889* (Buenos Aires 1891) I p.43; Anglo-Argentine Tramways Company Limited *Report of the Directors...1910* (London 1911) pp.4, 12; N. Lake, 'Argentina' in R. Morse (ed.) *The Urban Development of Latin America, 1750-1920* (Stanford 1971) p.23; J.R. Scobie *Buenos Aires: plaza to suburb, 1870-1910* (New York 1974) p.270.

The city of Buenos Aires grew rapidly around the turn of the century and, as Scobie argues, was transformed from a modest 'colonial' capital into one of the great metropolises of the western world.<sup>28</sup> The change in the landscape and economy of the city, as in its social composition and cultural life, was marked. A huge expansion in population meant good business for tramways and for the Anglo in particular. Indeed, the peculiarities of urban growth in Buenos Aires could not be explained without reference to tramways. Topography was partly responsible for the spatial spread of the city. The flatness of the pampa accounts for the tendency of the city to grow outwards rather than upwards. Tramways facilitated this process, integrating *barrios* and linking groups of city blocks (*cuadras*) to central districts. Before the turn of the century, the tram was the most important factor accounting for the westward march of the city across the pampas. In the years before the First World War, more distant residential suburbs were developed for the burgeoning lower middle class, contributing to a general up-grading in housing quality.<sup>29</sup>

As indicated by Table IV, in 1883 some 340,000 *porteños* resided in

a city of 614 blocks. Four years later, the population of the city had increased by about a third while the number of blocks had more than tripled. This model of growth could only be sustained by an expanding network of tram routes. And business grew: in 1882 there were less than 200,000 passengers per route mile of tramway; in 1890 more than 350,000; and by 1910 more than twice that number of passengers per mile. Expressed in other terms, while the population of the city increased by a factor of a little less than 2.5 between 1869 (the date of the first national census) and 1887, passenger traffic on the tramways increased threefold between 1873 and the latter year. Similarly, a 1.9 increase in the city population between 1895 and 1910 was matched by a 2.6 increase in tramway traffic between 1900 and 1910 (or 5.8 growth from 1890 to 1910) when the network increased by a factor of 1.4. The Anglo was the principal beneficiary of this expansion. By the early twentieth century, company annual reports are peppered with references to construction - the expansion of the port, the development of new industries, the opening of banks and shops, the inauguration of public projects in central zones, and the erection of blocks of flats and houses in virtually every *barrio* - all of which meant increased demand for its services.<sup>30</sup> The Anglo would claim that the exponential growth in passenger traffic resulted from efficiency gains associated with amalgamation, a process that made for integrated services and lower operating costs. As indicated above, in 1910 Anglo-Argentine trams handled 85 percent of the total tramway passenger traffic of the city. This was to place a managerial gloss on a process that was driven by technology.

Technological change was an imperative, possibly the most important factor, underlying consolidation and integration in the utilities sector across the globe during the late nineteenth century. Electrical

power was not scale-neutral. The history of tramways shows that there was a close correlation between traction and scale of operation. When horses were the main form of tramway traction, many companies had been relatively small, usually operating a few lines in geographically circumscribed zones. Horse-drawn tramways were a relatively cheap technology accessible to all-comers. There were few barriers to entry into the industry and little difference between domestic and foreign firms. Arguably, at this stage the critical element was the concession which set out the terms of operation. In this area of business, local companies may have enjoyed better political connexions and so a competitive edge over foreign rivals. Raúl García Heras shows that the operating environment changed dramatically with the shift to electrical power.<sup>31</sup> Electricity also provided short-haul tramways with an efficiency gain over railways and encouraged the expansion of the network into some outer suburbs previously served exclusively by rail.

While precise causality may be disputed, once the feasibility of electric powered trams had been demonstrated, two inter-related changes occurred, namely the amalgamation of tramway companies and the integration of power generation and urban transport. Marques de Sáes offers a convincing account of the impact of technological change on the integration of urban utility services in Brazil.<sup>32</sup> There is little reason to doubt that the situation in Buenos Aires was any different. Indeed, the history of the Anglo-Argentine suggests that the parallels are strong. Usually, vertical integration was first triggered by power generating companies searching for a guaranteed market. Once a tramway company adopted electrical traction, there was then a tendency for horizontal integration. Electricity was efficient. The start-up costs were also substantial. Hence the quest for economies of

scale through vertical and horizontal expansion. Hence, too, a tendency to capital diffusion and dilution. It was at this stage that the Anglo turned increasingly to continental European capital markets. Again, causality defies precise analysis: was the Anglo searching for finance to effect a modernisation of the sector or were European energy companies and suppliers of electrical equipment seeking guaranteed markets for their products through vertical consolidation. Whatever, the consequence was a mushrooming of new capital issues by the Anglo, the rapid absorption of competitive lines - detailed above, an increasing dependence on continental European finance (British stockholdings were almost relegated to a rentier character notwithstanding London registration), and ever closer links with European suppliers.<sup>33</sup> By 1930 effective control of the company lay in Belgium, as the Foreign Office was to discover to its annoyance. By this stage, the firm was certainly not 'Argentine' and hardly *anglo*.

Again as indicated in the above table, the degree of concentration in the sector achieved by the Anglo before the First World War is remarkable. Although switch to electricity was the principal reason why sectoral consolidation proceeded rapidly, additional factors came into play. As with other utilities, there was almost a pathological tendency towards amalgamation driven by the lumpy nature of investment and the character of the business. The technological imperative provided a convenient cover for cruder tendencies: consolidation and amalgamation were also driven by the balance between (high) start-up costs and (relatively low) operating costs and barriers to entry once an enterprise was fully operational. Technology and the nature of the business both drove amalgamation. Franchising authorities and consumers were told that amalgamation would facilitate innovation and administrative efficiency, gains that depended on re-

gular earnings. Stable dividends were essential to sustain capital inflows upon which network growth and improvement depended. This was the perennial justification for 'secure revenue': modest, reliable income underwrote shareholder confidence, promoting re-investments, essential if consumer needs were to be addressed. In the case of the tramways, if Buenos Aires residents desired a better quality of service implicit in electrification, improvements which included faster and more frequent services and the laying of track underground to ease congestion, and the running of 'worker trams' at reduced tariffs in the early hours, this could only be guaranteed by a level of tariff income sufficient to meet the reasonable expectations of shareholders.

The early history of Buenos Aires energy companies echoed that of tramways. The first gas company, a locally registered enterprise, *Compañía de Gas de Buenos Aires*, had been established by a British resident in 1855. Located on land granted by the government, the enterprise had a modest capital of £20,000. Several decades of steady growth followed. The company increased its capital base and effected a name change to *Cia Primitiva de Gas de Buenos Aires* in 1887. Some years later, in 1895, the company diversified into electric lighting. In 1905 the business was transferred to a London registered firm, the *Primitiva Gas and Electric Lighting Company of Buenos Aires*. A second company, also established by a foreign resident, began trading in 1868. However, unlike *Primitiva*, the *Compañía de Gas del Río de la Plata* employed tallow for the generation of lighting gas. A weak imitators of its rival, the *Río de la Plata* subsequently installed a coal gas plant but never quite recovered from the initial mistake of opting for an obsolete technology, and was subsequently absorbed by *Primitiva*. A third firm, funded with local capital, was set up in 1874. Three years later the company was taken over by a

British firm, the Buenos Aires (New) Gas Company Limited (Compañía Nueva de Gas de Buenos Aires Limitada), capitalised at £700,000. These operations, which functioned in different districts of the city of Buenos Aires merged in 1910 to form the Primitiva Gas Company of Buenos Aires. Merger resulted in equipment upgrading (the company claimed to operate the largest gasometer in South America) and a substantial increase in capital. By the early 1920s, authorised capital stood at £5,800,000.<sup>34</sup>

British enterprises were much less preponderant in the sphere of electricity generation than in gas supply, notwithstanding interests in tramways and the electrification of suburban services promoted by British owned railway companies during the 1910s and 1920s. As implied above, the Buenos Aires electrical power supply industry was dominated by European capital. In response to the growth of the city and increased demand for power in home and factory, Spanish and Italian generating companies expanded capacity.<sup>35</sup> Apart from plant supplying the tramways and railways, British capital was virtually non-existent in the *porteño* industry, and as already indicated, by this stage the 'Britishness' of the tramway company may be questioned. Some German interest had been expressed before 1914, and may have survived in association with Spanish capital but it was the Italian and Spanish firms who vied for primacy. British firms were to be found mainly in up-country provincial capitals, in Córdoba, Paraná, Santa Fé and Tucumán. In Bahía Blanca the Buenos Ayres Great Southern Railway Company Limited generated some electricity for public supply although output was mainly consumed by the company's subsidiary tramway and docks. Situated in the ports, most power stations were thermal but some hydro electricity was generated in Córdoba and Mendoza. British participation in the industry was

reduced in 1928 when a small firm, the *Compañía Anglo Argentina de Electricidad*, which still retained some London capital sold its power stations in Buenos Aires and Córdoba to US buyers. At this point US capital was actively buying up companies in the electrical supply and related industries. A British owned telephone company was acquired in addition to locally owned power stations in several medium sized towns in the provinces of Buenos Aires, Córdoba, Santa Fé and Tucumán.<sup>36</sup> North American action can be attributed to buoyant long term projections of the growth in demand for electricity associated with a surge in imports of household appliances and an impressive expansion of industrial capacity during the latter part of the 1920s. More immediately, producers of electricity generating equipment in the US had targeted the Argentinian market and supported purchases of local power companies as a means of securing orders.<sup>37</sup>

Possibly the displacement of British capital by US in the electricity and telephone sectors parallels that by London capital of Anglo-Argentinian finance in an earlier period in other sub-sectors. In this respect, the experience of *Primitiva* and the tramways illustrate sectoral trends. There was a tendency for local - anglo-criollo - capital to be displaced by foreign (mainly British) during the 1870s or 1880s. At the time, this occasioned little adverse comment. But subsequent denationalisation, for example following the Baring Crisis, when foreign capitalists foreclosed, was less well received. The resultant domination of overseas - especially British - firms in key service sectors, coupled with further amalgamations and buyouts triggered additional criticism. Given the apparent predominance of British companies in the provision of services, most antagonism was directed towards them. Consequently, when US capital began to penetrate

these sectors, and there was a revival of continental European involvement in the early decades of the twentieth century, the challenge to British hegemony was welcomed by many sectors of Argentinian society, including faction of the pampean oligarchy.<sup>38</sup>

As already stated, utilities are natural monopolies even though some are more durable than others. It is this innate circumstance that encourages government to licence and to regulate public utilities. The imperative to regulate was a constant. Every privately owned public utility company had to live with it. Other fixed points in the evolving world of these companies were the trying nature of municipal politics, recurring controversy about the fulfilment of concessionary obligations and, as in the case of the Anglo Argentine Tramways, repeated bickering over charges, quality and coverage of service and precarious relations with labour. While these circumstances confronted all companies, foreign ownership generally intensified the problem. The need to service overseas capital invariably exerted an upward pressure upon charges when the exchange was weak. Higher operating costs and lack of response by management to local requirement were all too readily blamed on the location of boards of directors abroad. Charges of inefficiency and failure to cope with the needs of expanding cities were oft repeated during the inter war decades. At this stage, the days when municipal and provincial governments routinely vied with each other to court the City of London were long passed.<sup>39</sup>

Municipal politics were messy. Local political groups could never resist the temptation to make capital by attacking utility firms. More often than not there was plausible ground for complaint. Most utilities obtained concessions during the third quarter of the nineteenth century when municipal (and provincial) governments were dominated by a

small clique. Petty corruption was rife and, well versed in the rules of the game, merchants and others had distributed the usual favours in order to obtain franchises. Muck raking and the dirt was real enough provided a convenient stick with which the 'outs' beat the 'ins' during local political squabbles. A change of regime at the palacio municipal could provoke a re examination of a company's concession. However, with the transfer of registration from the Argentine to Britain, London boards who must have been aware of the circumstances surrounding the awarding of the company franchise, would insist on the sanctity of the concession. Public utility management was a litigious business. And foreign owned utility companies operating in up country towns did not always possess the same armoury of weapons as capital-city firms or large corporations operating on a national scale. Indeed, as the Anglo Argentine found, there were limits to the influence that even major firms could muster. Recalcitrant city administrations could not be threatened with a denial of credit if there was little prospect of their ever being able to borrow on the London money market. The British Foreign Office could not be mobilised to support every tramway or power company in dispute with a provincial or municipal licensing authority. Provincial or central government was often disinclined to be seen to exert pressure upon city administrations at the behest of a foreign firm.<sup>40</sup>

Inevitably, urban utilities were caught by political developments after the turn of the century. The rise of the Radicals and the earlier political influence enjoyed by smaller regional parties in some provinces complicated the political game. Many of these new interest aspired to represent emergent urban professional groups or urban workers who were the main consumers of utility services. In these circumstances, securing adequate political cover was difficult, expensive

and rarely effective.<sup>41</sup> Even had resources permitted, the rapidity with which townhall factions splintered and coalesced precluded utilities from retaining a lawyer or engineer from every camp. Nor would it have served. Arguably, only large corporations with federal franchises were able to cultivate and sustain effective political contacts, although even at this level there were no guarantees as to the effectiveness of 'political cover'.<sup>42</sup> Charges and quality of service inevitably became local political issues almost irrespective of the merits of the case as new parties sought to establish constituencies. Local managers might appreciate the nature of these changes and the most appropriate corporate response, distant London boards rarely did.

The course of urban growth was also difficult to predict. Many utilities were either totally unprepared for the rapid growth of the cities within which they functioned or, like the Anglo-Argentine, failed fully to appreciate the consequences of population growth from which they initially benefited. While London officers were exercised by the need to eradicate competition and anxious to promote corporate consolidation and economies of scale in utility management and finance, cities were expanding. As indicated above, the population of the federal capital grew from 187,000 in 1869 to 663,000 in 1895, to over one and one half million in 1914 and to almost three million in 1947. Other cities could not match this rate of sustained growth but there were individual cases of short bursts of even higher rates of expansion. Avellaneda on the edge of the federal capital grew from 10,000 in 1895 to 137,000 in 1914 and to 182,000 by 1926. The population of Bahia Blanca grew from 9,000 in 1895 to 62,000 in 1914 and to 70,000 in 1926. Over the same period the number of inhabitants of Rosario increased from 91,000 to 245,000 and to 320,000.<sup>43</sup> Utilities franchised during the 1860s and 1870s functioned

in small cities with populations that were assumed to be relatively stable. Population growth during the 1880s had occurred at a time of easy access to finance when it was not difficult to raise new capital to extend services. The years immediately before the First World War was similarly a period of international liquidity when utility companies experienced relatively little difficulty placing new issues. On the other hand, programmes of expansion not completed during these boom periods were difficult to finance thereafter. It was the failure of the Buenos Aires Water and Drainage Company loan in 1888 (re issued in 1890) which should have brought Barings down in 1890.<sup>44</sup> Inconveniently for utility companies, population growth and a demand for enhanced services did not always correspond neatly with the economic cycle. But firms unable to respond positively to pressure for extra or better facilities almost invariably lost political credibility and/or experienced a very bad press.

Again, the experience of the Anglo-Argentine is illustrative. By the eve of the First World War, the problem of traffic congestion in central Buenos Aires was widely acknowledged.<sup>45</sup> Critics tended to hold the Anglo responsible for a disproportionate share of traffic accidents and bottlenecks, occasioned as trams negotiated tight curves at the corners of narrow streets street laid out on the colonial grid pattern. The long term solution to traffic density clearly lay in the opening of new underground lines as demonstrated by the success of the first section of the underground railway inaugurated in 1913. Consequently, the company began to place greater emphasis upon qualitative improvements to services than on the physical expansion of the network. Various projects were submitted to the municipality after the War. Although the second section of the first underground was completed, no further lines were built by the Anglo Argentine.

An ambitious scheme for an extensive network of lines was thwarted by growing conflict with the municipality over rate regulation, a conflict in part provoked by 'unregulated' bus competition.<sup>46</sup> During the 1920s, the company attempted to sustain its position by up-grading tramway services. Lines were re-laid (usually in conjunction with municipal road improvements) and animal traction finally abandoned (electrification had begun in 1908 but the pace of conversion was interrupted by the First World War). New cars were introduced and more lines were operated by single motorised units. Between 1923 and 1927 the total number of cars grew from 2,439 to 2,569, virtually the whole of the increase being accounted for by powered units (only two new trailers were added to the park) while an additional 460 motorised vehicles were on order in 1928. Finally, in 1926 the company inaugurated its own fleet of buses.<sup>47</sup> The result was faster running speeds (outside the central zone of the city) and more frequent services. Yet, the company became increasingly alarmed at the growing number of buses operating in the federal capital and was acutely aware that improved services in the centre of the city could only be provided by underground lines.<sup>48</sup>

As the city expanded, urban growth was most observed in the outer suburbs where land was cheaper. Western districts were particularly favoured by the lower middle class which aspired to home ownership. Suburban commuters now had access to employment in the centre by means of cheap taxi-buses that plied along macadamised highways. By failing to agree terms with the municipality for the construction of cut-and-cover underground lines and by concentration on improving the quality of existing lines rather than pushing track into new suburbs, the Anglo became an easy target for *colectivos*, consumers of urban transport services and politicians.

The deterioration in relations with first the local authorities and subsequently customers and employees was marked by a series of protracted disputes over concessions, street widening, fares and working practices. Failure to agree underground railway fare structures saw concessions for new lines awarded to new consortia.<sup>49</sup> Mired in political disputes and overtaken by capital famine triggered by the inter-war depression, the company had no effective response to the catastrophic growth in road competition after 1930. Attempts to squeeze wages and adjust working conditions occasioned violent confrontation with workers and charges by the municipality that the company was acting unconstitutionally. Fare increases, even when accepted by the city government, led to boycotts by passengers, attacks on company property and an accelerated drift of custom to the buses.<sup>50</sup> Complaints about deteriorating services – delays, poor time keeping and shoddy rolling stock – rose as profits fell and little provision was made for depreciation. The company ‘foreign’, ‘monopolistic’ and ‘exploitative’.

The predicament of the Tramway company was singular but not entirely unrepresentative of utilities generally. For example, attempts to combat competition by merger were far from unusual, though few enterprises could boast the Anglo Argentine’s apparently steady progression towards sectoral supremacy. Of course, the process was neither effortless nor costless, as many utilities discovered. There was always a political price to be paid, either at the moment of consolidation or subsequently. And there were organisational and financial features of amalgamation that lent weight to popular criticism. Takeovers and mergers invariably involved an exchange of stock, an occasion generally accompanied by excessive valuations and the introduction of a great deal of ‘water’ into capital accounts. Prior

charged, watered stock represented an enduring burden for equity stock holders, was often reflected in higher charges to consumers and always reduced a company's flexibility of response to crises.

In part, difficulties encountered by the Anglo Argentine when attempting to meet the challenge mounted by colectivos derived from transport economics, the political economy of utility services as well as from its own financial history. The internal combustion engine was technically superior: the shelf-life of tramway technology had expired. To lay on extra services, colectivo co-operatives had simply to acquire another vehicle. Increasing tramway facilities entailed mayor capital invest in new, fixed track, as well as acquiring additional rolling stock, with all the complications that entailed. The economics of expansion and operation were quite different for small bus companies and the tramways: the bias of the new technology favoured independent operators, just as the lumpy nature of tramway technology had earlier favoured the large, integrated firms over single-line operations. Buses running on the public highway also enjoyed a hidden subsidy and were able to respond with greater flexibility and speed to changing patterns of urban settlement. And, colectivos were national enterprises whereas the tramways were foreign. Moreover, the pursuit of monopoly effected by means of heavily geared capital accounts burdened revenue, limited innovation, encouraged shrill complaints to government and, probably, the prioritising of short-term expedients over long-term strategies.<sup>51</sup>

## Railways

The year 1928 was a traumatic one for British-Argentinian firms. It was not only US manufacturers of electrical equipment who regarded the River Plate as a profitable market that could be penetrated more effectively by direct investment. ‘Mysterious’ US financial syndicates were thought to be actively purchasing shares of London-registered railway companies.<sup>52</sup> In response, some companies moved to deny voting rights to equity stockholders normally resident outside the UK and the Argentine. Acquisitions by foreigners of shares in the premier broad gauge pampean lines on the eve of the inter war depression was regarded as a much greater threat by the Anglo Argentinian business and financial community than pre First World War dealings by the Farquhar Syndicate which had acquired stock in standard and metre gauge railway companies operating in the provinces of Córdoba, Santa Fé and Entre Ríos. Indeed, only with capital reconstruction following the withdrawal of Farquhar, which was accompanied by a diminution in European institutional stock holdings, were some of the non-broad-gauge lines fully incorporated within the London River Plate railway community. US acquisitions - or the threat of a US buy-out of British firms in the 1920s - along with the operations of the Farquhar syndicate and official attempts to foster European investment in railways before the First World War shed light on the assumed hegemony of British capital in even the this sector.<sup>53</sup>

At its maximum extent after the Second World War, the Argentinian railway network ranked sixth in the world with British owned lines accounting for 57 percent of total route mileage.<sup>54</sup> Mileage comparisons at this juncture tend to under-state the participation of

non government companies. Also the purchase of most British owned metre gauge companies by the federal government towards the end of the 1930s clearly reduced private mileage and inflated state participation. Nevertheless, this data contrasts with the position in 1896 when, following post Baring Crisis de nationalisation, London-registered companies held 88 percent of total route mileage. Yet, before the first Baring Crisis, in 1888, British enterprises accounted for only 61 per cent of mileage and, in 1875, even less - 49 percent.<sup>55</sup> Notwithstanding the usual caveats, these route-mileage percentages confirm major changes in ownership and operation (mainly between state and 'British' firms) and caution against simplistic assumptions of a rise to paramountcy by London-registered entities. The data also hints at a substantial 'domestic' presence in the sector during formative decades.

Merchants were active in the promotion of all early railways. So was the state. Anglo Argentinian merchant houses, or individual traders, were busily lobbying central government and the provincial authorities in Buenos Aires to take a positive stance on railways around mid century. From the 1850s to the 1900s alternating, sometimes overlapping, cycles of 'British' and government initiative may be observed. A number of factors occasioned this sequence. Availability of funds clearly influenced building programmes by London-registered companies and government lines alike. But official and corporate expectations differed: government lines were often promoted in areas where private firms would not build and, from time-to-time, official programmes may have been consciously counter-cyclical or represented a desire by government to sustain the pace of construction for political reasons.<sup>56</sup> Early private companies would only build where there was a strong possibility of traffic

growth. That is, in regions where there was already considerable commercial activity and predictable demand for transport services.<sup>57</sup> In this respect, investment was substitutive, designed to capture existing freight and displace less competitive forms of transport.

The concentration of private investment in the pampas and the location of early federal lines in the 'backward' north and west provoked debate about the relationship between foreign-owned and official lines, and the utility of a mixed pattern of railway development. Did private lines monopolise profits which, if accruing to state lines, could have been employed to underwrite more or speedier state building? Did federal and provincial governments construct mainly for political reasons, thus burdening the country with unnecessary debt and a system characterised by perennially unprofitable lines which served no developmental function? Or should more resources have been targeted at frontier zones even earlier to forge a larger, denser transport system that might have served as a mechanism for national development. Indeed, would subsidies (guarantees and land grants) made available to private, mainly foreign, companies have been better employed to fund state railway construction and operation? A discussion about the promotional or substitutive role of railway construction and the efficacy of state support for infrastructure modernisation is not peculiar to the Argentine. It is the division of the country into zones of foreign private initiative and state action and the clustering of the 'British' companies in more productive provinces that generated controversy.<sup>58</sup>

It is precisely these later preoccupations that have deflected attention away from the anglo-criollo nature of early lines. Before it was transferred to the province of Buenos Aires, the list of concessionaires and shareholders of the Ferrocarril Oeste reads like a virtual who-is-

who of the Buenos Aires merchant community.<sup>59</sup> Although registered in London, the Buenos Ayres Great Southern Railway Company was no less an anglo-creole line than the FC Oeste. The company was promoted by prominent British-Argentinian and Argentinian merchants, estancieros and public figures.<sup>60</sup> Another company registered in London, the Central Argentine Railways Company Limited, was somewhat less 'local' in the composition of its shareholders and Board of Director. However, the Argentinian federal government had made a substantial investment in the line while the associated land company seems to have operated largely for the benefit of resident 'British' landowners.<sup>61</sup> A notable - though hardly surprising - feature of almost all railways established in the 1850s and 1860s is the relatively circumscribed group of individuals involved. Key merchants and estancieros were connected with virtually all starter enterprises - as concessionaires, shareholders, agents, and directors: their interests were spread across the sector rather than focussed on a single enterprise.

The British merchant community in Buenos Aires was a source of expertise and contacts. Resident merchants had been instrumental in obtaining concessions and provided starter funding. Sometimes members of ad hoc advisory groups, more usually a formally constituted local committee, merchants retained direct links with the early railways. Another feature of the local committees was the co-option of local political talent. These bodies shadowed London boards and were useful in resolving disagreements between railway and government.<sup>62</sup> Occasionally distinguished directors like Thomas Armstrong or John Fair were normally resident in Buenos Aires or, as in the case of the Drabbles, spent part of the year in Europe and part in the River Plate.<sup>63</sup> These men 'knew the country' and were

integrated into the land-owning oligarchy. Companies founded in the 1880s did not enjoy such effective local contacts. In part this was because many enterprises were promoted by financial consortia enjoying only limited connexions with the Argentine. It was also because resident British merchants were thickest on the ground in Buenos Aires and because many companies set up in the 1880s operated in up-country provinces. Established Anglo Argentinian merchants enjoyed less effective connexions with the provincial interests who had gained influence at federal government level in the 1880s.<sup>64</sup> Perhaps it was also the case that the cultivation of domestic interests was less important during the railway mania. In the latter part of the 1880s, the Argentine was awash with money: an enormous numbers of projects were franchised.<sup>65</sup> Good contacts no longer appeared necessary in order to secure lucrative concessions and profit guarantees widely available.<sup>66</sup>

These changes points to structural and conjunctural factors that caused a dilution of the anglo-criollo character and enhanced the foreign or British aspect of railway development. A wave of expansion in the 1880s by anglo-creole enterprises inaugurated in the 1850s and 1860s - and the competition and rivalry that this triggered - led to amalgamation and greater control from London. Similarly, massive state borrowing, to finance railway construction in northern districts in the 1880s, followed by the privatisation of state lines in the 1890s, also increased foreign participation in the sector. These developments - of the 1880s and 1890s - explain the shifting balance between private/state milage captured in data cited above. With few exceptions, railways established in the 1850s and 1860s were initially more inclined to 'develop existing business' than pursued aggressive programmes of new construction. This may be explained by the

lumpy nature of infrastructure projects, political uncertainty resulting from power struggles in the River Plate, the impact of decennial financial and commercial crises, uneasy relations between companies and governments arising from the novelty of railways, and over-optimistic assumption about growth.<sup>67</sup>

Two starter enterprises were the exception to this rule: the FC Oeste and Great Southern. The most aggressively expansionist line was the now provincially owned Oeste. A well-run business that rapidly acquired blue-chip status, the company expanded into the settled zones of the west and south-west of the province of Buenos Aires.<sup>68</sup> Indeed, the FCO was a relatively rare creature in the early railway history of the Americas, namely, a financially profitable state 'developmental' company.<sup>69</sup> Arguably, it was the aggressive construction strategy of the provincial line that compelled the Great Southern to build.<sup>70</sup> Challenges from newly franchised lines triggered a further round of competitive construction by starter companies in the mid-1880s. Between 1880 and 1889, the authorised capital of early British-Argentinian railways more than doubled while total investment in Argentinian rails increased by a factor of four.<sup>71</sup> Capital growth, new money was raised almost exclusively from conventional British sources, diluted River Plate interest in companies like the Great Southern even though individuals such as Drabble, Fair and Parish remained prominent members of the London board of directors. Changes in the scale of operations led administrative reorganisation. Though they may have been 'followers' not 'leaders', even the 'personal capitalism' that characterised early British lines gradually gave way to more bureaucratised structures. Responding to the demands of the market and a different operating environment, new technical divisions were created and communications between London administrations and

local managers systematised. Yet, it was the weight of new London-registered companies formed in the 1880s and the disposal of state lines in the 1890s that had the most radical impact on the ‘nationality’ of the railway sector. In 1870 there were six lines in operation: two were state-owned, the others may be classified as largely anglo-creole. In 1880, there were 10 enterprises: four state-owned; the remainder London-registered, of which at least three could be described as anglo-criollo. In 1890, although almost half around 22 separate entities then functioning were operated by the federal and provincial governments, virtually all had been privatised by the end of the decade.<sup>72</sup>

After the 1890s, the image of *el pulpo inglés* – the English octopus with its tentacles firmly in control of the Argentine – gradually took shape. A combine of railways, with trunk routes depicted as radiating from Buenos Aires, proved an irresistible target for political cartoonists. Interlocking directorships, shared head office buildings in London and individuals such as Viscount St. Davids who sat on several railway and public utility boards appeared to corroborate the views of nationalists who presented British interests in the Argentine – particularly the railways as a cohesive, monolithic bloc.<sup>73</sup> The country was controlled from River Plate House, headquarters of the Great Southern, Western, Entre Rios and some other companies, and Dashwood House, head office for the Pacific group of railways, Primitiva Gas and the Province of Buenos Ayres Waterworks Company Limited. This caricature was firmly established by the 1920s, when several large railway groupings had emerged, and further competition (followed by the crisis of the 1930s) triggered renewed pressure for consolidation within the British railway sector.

## Conclusion

The ‘communications revolution’, notably railways and utilities, opened a new sector of business opportunities in the River Plate and played a major causal role in Argentinian growth. Access to the London Stock Exchange undoubtedly conferred advantages on British entities that were not enjoyed by national and other foreign competitors.<sup>74</sup> However, if Geoffrey Jones accounts for the expansion of British businesses overseas in broadly economic terms, Charles Jones views British investment in the Argentine as driven by economic and ideological factors. Various City groups were attracted by the espousal of economic liberalism by sections of the Argentinian political establishment and sought to reinforce it.<sup>75</sup>

A shared value system - liberalism - under-pinned the consolidation of what may be described as an anglo-creole ‘business community’ in the decades around 1850. While trade and land were important activities for this community, railways and utilities soon assumed the most institutionalised feature of its interests. Changes in the spread of British activities - and the structure of individual firms - were shaped by the process and nature of growth - and by cyclical crises. Rapid expansion in the 1880s and the first Baring Crisis were largely responsible for the paramouncy of London-registered enterprises in the utilities and railway sector. By the 1910s, the Anglo-Argentinian complexion of many early enterprises had been lost, displaced by a more obvious British patina. From the perspective of the mid-1920s, railways and utilities epitomised the UK connexion with the Republic. This type of enterprise was most characteristic of British proto-transnational corporate activity in Latin America. Irvine Stone identifies 340 British ‘stand alone’ companies in the Latin American railway

sector, the most prominent of which were located in the Argentine.<sup>76</sup> Mira Wilkins makes the point that, unlike the US model of corporate enterprise abroad, the British 'free-standing' company did not grow out of existing domestic operations.<sup>77</sup> It is precisely this peculiar characteristic that facilitated the emergence of anglo-criollo enterprises.

Although this paper has focussed mainly on the early decades, three phases can be determined in the life-cycle of 'Anglo-Argentinian' firms. The first drew to a close in the 1880s and may be characterised as one of growth and diversification; the second ran until the 1920s and can be depicted as a period of consolidation; the final phase was one of survival, but little substantive change and ended in sharp contraction. During the first cycle, almost all enterprises were 'anglo-creole'. The vast majority of business attracted at least token local capital and/or recruited effective indigenous representation. The Anglo-Argentinian label can be applied to many early firms in 'hegemonic British' sectors such as railways and public utilities. The character of these enterprises changed after the 1890s. By the turn of the century, many firms had become British rather than Anglo-Argentinian. As early growth gave way to rapid expansion, followed by crisis, processes of amalgamation, corporate re-structuring and denationalisation occurred.

## Notas

<sup>1</sup> For an analysis of contemporary expectations of railways and development in the late nineteenth century, and subsequent revisions, see O. Oszlak *La formación del estado argentino* (Buenos Aires 1982), F. López del Amo *Ferrocarril, ideología y política ferroviaria en el proyecto liberal argentino, 1852-1916* (Madrid 1990) and J. Schvarzer & T. Gomez 'El Ferrocarril Oeste como agente empresario del desarrollo argentino, 1854-1860' in M.J. Muñoz Rubio & J. Vidal Olivares *Siglo y medio del ferrocarril en España, 1848-1998: economía, industria y sociedad* (Alicante 1999), and R. Scalabrini Ortiz *Historia de los ferrocarriles argentinos* (Buenos Aires 1958). For an excellent, recent survey of the literature on dependency and British hegemony in the Argentine, see A. Regalsky *Mercados, inversores y elites: las inversiones francesas en la Argentina, 1880-1914* (Buenos Aires 2002) pp.23-30.

<sup>2</sup> D.C.M. Platt *Latin America and British Trade, 1806-1914* (London 1972) pp.22, 316; W Parish *Buenos Aires y las provincias del Río de la Plata* (Buenos Aires 1958) p.537; H S Ferns *Britain and Argentina in the nineteenth century* (Oxford 1960) pp.492, 494; M Burgin *The Economic Aspects of Argentine Federalism* (Cambridge, Mass. 1946) pp.269-81; T Halperin Donghi 'Post-Independence Spanish America: economy and society' in L Bethell (ed) *Cambridge History of Latin America, Vol III from Independence to c.1870* (Cambridge 198) and *The Contemporary History* pp.82-3. While there is disagreement about the relative significance of aggregate British-Argentinian commerce for each country around the mid-nineteenth century, and about the impact of the import trade upon the River Plate economy, most sources accept that the absolute value of British exports was small for the quarter century or so following Independence. However, although small in absolute terms, the balance of trade was decidedly in favour of the UK.

<sup>3</sup> United Kingdom, Committee on Industry and Trade *Survey of Overseas Markets* (London 1926) pp.644, 650; Platt *op.cit.* pp.274-7, 319, 323

<sup>4</sup> UK *Survey* pp.646-8, 652-4

<sup>5</sup> For an early survey of the Anglo-Argentinian relationship during the inter-war period, see R Gravil *The Anglo-Argentine Connection, 1900-1939* (Boulder 1985) pp.179-203. This work has now been superceded by M. Rapoport *Historia económica, política y social de la Argentina, 1880-2000* (Buenos Aires 2000) pp.108-203.

<sup>6</sup> C.M. Lewis 'Anglo-Argentine Trade, 1945-1965' in D. Rock (ed.) *Argentina in the Twentieth Century* (London 1975).

<sup>7</sup> S.E. Amaral *The Rise of Capitalism on the Pampas: the estancias of Buenos Aires, 1785-1870* (Cambridge 1998) pp.252, 270-1 and 'Trade and Markets: the performance of Buenos Aires livestock byproducts, 1810-1870' unpublished paper

presented at Carlos III University, Madrid, 26-27 May, 1994. See also, J.C. Brown *A Socio-economic History of Argentina, 1776-1860* (Cambridge 1979).

<sup>8</sup> Lewis 'Anglo-Argentine Trade' p.115. For differing assessments of the impact of the Roca-Runciman Pact (the British-Argentinian bilateral commercial and financial agreement signed in 1933), see P. Alhadeff 'Dependency, Historiography and Objections to the Roca-Runciman Pact' in C. Abel & C.M. Lewis (eds.) *Latin America, Economic Imperialism and the State* (London 1982) and Rapoport *Historia económica, política y social* pp. 225-45.

<sup>9</sup> D Mato & M Colman *Características y análisis histórico de las inversiones extranjeras en la Argentina, 1930-73* (Buenos Aires 1974) p.20. See also J C Estebán *Imperialismo y desarrollo económico: la Argentina frente a nuevas relaciones de dependencia* (Buenos Aires 1961) pp.77-83

<sup>10</sup> Calculated from Economic Commission for Latin America data reproduced by A Ferrer *The Argentine Economy: an Economic History of Argentina* (Berkeley 1967) p.229 and from details on foreign investment V L Phelps *The International Economic Position of Argentina* (Philadelphia 1938) p.246

<sup>11</sup> *The Statist*, Supplement 14 Feb.1914, LXXIX

<sup>12</sup> *The Times* 6th April 1935.

<sup>13</sup> S D Waley, Treasury, to Vyvyan, Foreign Office, 5th June 1935, Public Record Office (hereafter PRO), Foreign Office Correspondence (hereafter FO) 371/18628: A 5108/111/2.

<sup>14</sup> Bank of England *United Kingdom Overseas Investment, 1938 to 1948* (London 1950) p.14

<sup>15</sup> Halperín Donghi *The Contemporary History* p.173.

<sup>16</sup> J.R. Scobie *Buenos Aires: plaza to suburb, 1870-1910* (New York 1974).

<sup>17</sup> I. Stone 'British direct and portfolio investment in Latin America before 1914' *Journal of Economic History* XXXVII 3 (1977) 694

<sup>18</sup> J. Schvarzer *Empresarios del pasado: la Unión Industrial Argentina* (Buenos Aires 1991); RB. Goodwin 'Anglo-Argentine Commercial Relations: a private sector view, 1922-43' *Hispanic American Historical Review* (hereafter HAHR) LXI 1 (1981) pp.30-2.

<sup>19</sup> Chancery Department, British Embassy Buenos Aires, to American Department, Foreign Office, Memo, 25 March, 1935, Public Record Office, Foreign Office correspondence (hereafter FO) 371-18628, A2903/111/2.

<sup>20</sup> D Joslin *A century of British Banking in Latin America to Commemorate the Centenary in 1962 of the Bank of London & South America Limited* (London 1963) *passim*

<sup>21</sup> E. Míguez *La tierra de los ingleses en la Argentina, 1870-1914* (Buenos Aires 1985).

<sup>22</sup> V.B.Reber *British Mercantile Houses in Buenos Aires, 1810-1880* (Cambridge, Mass. 1972)

<sup>23</sup> A.B. Martínez 'Estudio topográfico de Buenos Aires' in *Censo General de población, edificación, comercio e industrias de la ciudad de Buenos Aires* (Buenos Aires 1889) pp.248-50; Scobie *Plaza to suburb* pp. 160-7.

<sup>24</sup> V. B Reber *British Mercantile Houses in Buenos Aires, 1810-1880* (Cambridge, Mass. 1972) p.127.

<sup>25</sup> *Times Book* pp.122-3; Scobie *Plaza to suburb* pp.166-7.

<sup>26</sup> *The Economist* 28 March 1891 pp.402-3; *Mulhalls Handbook 1892* p.296.

<sup>27</sup> Municipalidad de Buenos Aires, *Memoria de la Intendencia Municipal de Buenos Aires, 1908*, (Buenos Aires, 1909) pp.vii-viii; Anglo-Argentine Tramways Company Limited, (hereafter Anglo-Argentine), *Report of the Directors to the Shareholders and the Revenue Account and Balance Sheet for the Year Ending December 31st, 1908* (hereafter *Report ...*) (London, 1909) pp.4-5, *Report ... 1909* (London, 1910) pp.6, 10-11. Both the company and the municipal authority viewed fusion as fostering speedier communications between the suburbs and the centre. In part, the somewhat extended process of consolidation resulted from the need to obtain municipal approval and conditions imposed on the company by the authorities. Namely, an integrated, flat-fare tariff structure, a programme of extension building, and the conferment of reversionary rights on the municipality. See R. García Heras *Transportes, negocios y política: la compañía Anglo-Argentina de Tranvías, 1876-1981* (Buenos Aires, 1994) pp.20-1.

<sup>28</sup> *Scobie Plaza to suburb*

<sup>29</sup> G. Bourdú *Buenos Aires: urbanización e inmigración* (Buenos Aires 1977) pp.89-109; García Heras *Transportes* pp.22-3; F. Korn & L. de la Torre 'Housing in Buenos Aires, 1887-1914' in D.C.M. Platt (ed.) *Social Welfare, 1850-1950: Australia, Argentina and Canada compared* (London 1989).

<sup>30</sup> See, for example, Anglo-Argentine, *Report...1908* (London, 1909) p.7, *Report...1909* (London, 1910) p.10, *Report...1910*, (London, 1911) pp.4, 8, 10, *Report...1911*, (London, 1912) p.4. See also Municipalidad de Buenos Aires, *Memoria de la Intendencia Municipal de Buenos Aires 1908* (Buenos Aires 1909) p.xiii which charts improvements in the quality of construction as well as the physical growth of the city between 1904 and 1908.

<sup>31</sup> García Heras *Transportes* pp.16-8.

<sup>32</sup> F.A.M. de Sáes, *A grande empresa de serviços publicos na economia caffiera* (Sao Paulo, 1986), pp.146-55.

<sup>33</sup> García Heras *Transportes* pp.18-9, 36-8, 88.

<sup>34</sup> *Commercial Encyclopedia* pp.71, 74.

<sup>35</sup> *Anuario La Razón 1925* (Buenos Aires 1925) p.134; United Kingdom, Department of Trade *Economic Conditions in the Argentine Republic, November 1929. Report by E.J. Joint, Acting Commercial Counsellor, His Majesty's Embassy, Buenos Aires* (London 1930) p.89 *Commercial, Economic and Financial Conditions*

in the *Argentine Republic, October 1928. Report by H.O. Chalkley, C.B.E. Commercial Counsellor. His Majesty's Embassy, Buenos Aires* (London 1929) pp.79-80.

<sup>36</sup> UK *Economic Conditions... 1929* p.89, *Commercial, Economic and Financial Conditions ... 1928* p.80.

<sup>37</sup> R. Miller *Britain and Latin America in the Nineteenth and Twentieth Centuries* (London 1993) p.187.

<sup>38</sup> Regalsky, *Mercados, inversores y elites* pp.77, 86-92, 284-6, 326-31, and 'Foreign Capital, Local Interests and Railway Development in Argentina: French investment in railways, 1900-1914' *Journal of Latin American Studies* (hereafter *JLAS*) XXI 3 (1989) pp.428-31; S.G. Hanson, *Argentine Meat and the British Market: chapters in the history of the Argentine meat industry* (Stanford 1938). See also, Rapoport, *Historia económica, política y social* p.33.

<sup>39</sup> Halperín Donghi *The Contemporary History* p.189.

<sup>40</sup> C. Jones, L. Jones and R.G. Greenhill 'Public utility companies' in Platt *Business Imperialism* pp.83-94; Garcia Heras *Automotores* pp.99-105; Miller *Britain and Latin America* pp.197-9, 212-3,220.

<sup>41</sup> Jones 'Personalism, Indebtedness and Venality' pp.392-397.

<sup>42</sup> P.B. Goodwin 'The Politics of Rate-Making: the British-owned railways and the Unión Cívica Radical, 1921-1928' *JLAS* VI 2 (1974) pp.257-87; Kelly *Those Who Rule*.

<sup>43</sup> Díaz Alejandro *Essays* p.422; Vázquez-Preledo, *Estadísticas ... 1870-1914* I p.22; *Times Book* pp.15, 17.

<sup>44</sup> H.S. Ferns 'The Baring Crisis Revisited' *JLAS* XXIV 2 (1992) pp.241-75, esp. pp244.

<sup>45</sup> W.H. Koebel *Argentina Past and Present* (London 1914) p.167; Anglo-Argentine *Report ... 1909* (London 1910) p.6.

<sup>46</sup> The original underground railway concession, dated 18th March, 1910, awarded to the Anglo by the municipality envisaged three lines (which partly mirrored the original tramway congestions). The first route was to be a four mile line from Plaza de Mayo to Plaza Primera Junta (the first section to Plaza Once to be completed by mid-1913 and the remainder within another two years). The second line would connect the main railway termini at Plaza Constitución and Retiro, some two and a half miles to be completed by the end of 1914. The construction of the third line, from Plaza de Mayo to Plaza Italia (a little less than four miles), would be coordinated with city street widening on the north side of the city, namely Diagonal Norte and Avenida Santa Fé, see Anglo-Argentine, *Report...1909* (London 1910) pp.6-8.

<sup>47</sup> *Compañía de Tranvías Anglo Argentina Ltda., Cinco años de trabajos y perfeccionamientos técnicos* (Buenos Aires 1928).

<sup>48</sup> Anglo-Argentine, *Report...1928* (London 1929) pp.5, 8, *Report...1929* (London 1930) p.5.

<sup>49</sup> García Heras *Transportes* pp.85-8.

<sup>50</sup> Anglo-Argentine *Report...1931* (London 1932) pp.5, 7-9, *Report...1932* (London 1933) pp. 4-5, 7-9.

<sup>51</sup> Miller *Britain and Latin* p.213.

<sup>52</sup> Sir Malcolm Robertson, Ambassador, Buenos Aires, to R.L. Craigie, Foreign Office, 14 March 1929. FO 371/13460. A Foreign Office memo. recorded the contributions made by Argentinian railways to the British economy during the 1920s. In 1930, the nominal capital of British-owned railways was £270 millions. From 1921 to 1930 these companies had purchased £66m of stores and material in Britain and British shipping companies had earned £9m from the transporting these purchases to the River Plate. Over the same period, British proprietors had received £120m in the shape of dividends and debenture interest payments, see draft objectives of Runciman Mission to the Argentine, attached to FO Minute, D.V. Kelly 2 Feb. 1932, FO 371/15797: A719/719/2. Hence alarm at the prospect of sale to US consortia.

<sup>53</sup> Regalsky *Mercados, inversores y elites, 'Foreign Capital' and Las inversiones extranjeras en la Argentina, 1860-1914* (Buenos Aires 1986); C.M. Lewis *British Railway Companies in Argentina, 1857-1914* (London 1983).

<sup>54</sup> F. Barres, 'Reseña de los ferrocarriles Argentinos' *Boletín de la asociación internacional permanente del Congreso panamericano de ferrocarriles* XXVIII 86 (1944) 40, 64. The figure does not include secondary lines, light railways, 'industrial railways', and dock networks, complexes operated almost exclusively by British companies. In addition, large sections of British-owned mileage in the pampas were double-tracked: lines operated by government and French companies there and elsewhere were not

<sup>55</sup> República Argentina *Segundo Censo de la República Argentina* (hereafter *Segundo Censo*) (Buenos Aires 1898) III pp.463-4.

<sup>56</sup> Contemporaries and historians recognise the importance of railways for state-making. See, Provincia de Buenos Ayres (sic.) *Mensaje (sic.) del poder ejecutivo a la sexta legislatura constitucional del estado de Buenos Ayres* (Buenos Aires 1859) pp.29-21; Oszlack *La formación del estado*; López del Amo *Ferrocarril, ideología y política ferroviaria*.

<sup>57</sup> P.B. Goodwin 'The Central Argentine Railway and the Economic Development of Argentina, 1854-1881' *HADR* LVII 4 (1977) pp.613-32; C.M. Lewis, 'Railways and Industrialisation: Argentina and Brazil' in C. Abel and C.M. Lewis (eds.) *Latin America: economic imperialism and the state* (London, 1991) p.202.

<sup>58</sup> R. & J. Irazusta *La Argentina y el imperialismo británico: los eslabones de una cadena, 1806-1933* (Buenos Aires 1934); R.M. Ortíz *El ferrocarril en la economía argentina* (Buenos Aires 1958); R. Scalabrini Ortíz *Política británica en el Río de la Plata* (Buenos Aires 1940) and *Historia de los ferrocarriles argentinos* (Buenos

Aires 1958); W. R. Wright *Foreign-owned Railways in Argentina: a case-study of economic nationalism, 1857-1947* (Austin 1974).

<sup>59</sup> Archivo General del la Nación (hereafter AGN) 1852/10/28/2/4/ Doc.1723b; 1853/10/28/3/7/3/ Doc.3919. Amongst the concessionaires was Daniel Gowland, president of the British Chamber of Commerce. See Lewis *British Railways* pp. 18-21; Reber *British Mercantile Houses* pp. 124-7

<sup>60</sup> M.G. & E.T. Mulhall *Handbook of the River Plate* (Buenos Aires 1863) I p.106; J. Fair *Some Notes on My Early Connection with the Buenos Ayres Great Southern Railway* (Bournemouth 1899). The list of names includes Armstrong, Drabble, Elortando, Fair, Green, Lezama, Lezica, Lumb and Parish. John Fair is a typical case - shareholder, concessionaire, local representative of the Southern in Buenos Aires and sometime Buenos Aires government agent in the UK. Frank Parish similarly acted in an official and business capacity: long-term resident and British Consul in Buenos Aires, there is evidence that the local merchant community and *porteño* officials were anxious to secure his commitment to the enterprise - see, Edward Thornton, British Minister to the Argentinian Federal Government (Parana), to Earl Russell, Secretary of State, 19 Aug. 1862. FO 6/240:120-1, William Doria, Charge d'Affaires, Buenos Aires, 23 Aug. 1862. FO 6/238:37.

<sup>61</sup> Lewis *British Railways* pp.19-20. The list of land company beneficiaries includes names associated with the Oeste and BAGS.

<sup>62</sup> C.M. Lewis 'British railway companies and the Argentine Government' in Platt *Business Imperialism* pp.403-5, 'Problems of railway development in Argentina, 1857-1890' *Inter-American Economic Affairs* XXII 2 (1968).

<sup>63</sup> Reber *British Merchants*; Joslin *A Century of Banking* p.40; Lewis *British Railways* pp.20-1.

<sup>64</sup> O. Oszlak *La formación del estado argentino* (Buenos Aires 1982).

<sup>65</sup> *South American Journal* 1 Sept. 1888 XXV p.571; *The Railway Times* 19 Nov. 1887 LII p.665, 21 July 1888 LIV p.80.

<sup>66</sup> Congreso Nacional, Cámara de Diputados *Diario de Sesiones* (1891) I pp.281-1. In 1888 the federal congress was asked to sanction guaranteed railway concessions with a capital value of £1.5 millions and in 1889, over £4 millions. By 1891, had they been honoured, total annual guaranteed interest payments to federally franchised railways would have cost the Exchequer approximately £1 million.

<sup>67</sup> T. Halperin Donghi 'Post-independence Spanish America: economy and society' and J. Lynch 'The River Plate Republics' both in L. Bethell (ed.) *The Cambridge History of Latin America. Vol. III: from Independence to c.1870* (Cambridge 1985); Lewis *British Railways* pp.22-37.

<sup>68</sup> N. Bower to Barings 31 July 1877 Baring Archive House Correspondence (hereafter HC) 4.1.65 Pt 1; Ferns 'Baring Crisis' pp.243, 246.

<sup>69</sup> Schvarzer & Gomez 'El Ferrocarril Oeste'; Scalabrini Ortiz *Historia de los ferrocarriles* pp.33-42.

<sup>70</sup> Buenos Ayres Great Southern Railway Company Limited (hereafter BAGS) *Reports of the Directors to the Shareholders for the Half-year ended 30 June, 1870* (London 1870) pp.10-11; *Buenos Ayres Standard* 30 May 1870; *Brazil & River Plate Mail* 8 Oct. 1870 VII pp.1, 13; Scalabrini Ortiz *Historia de los ferrocarriles* pp.42-3. Two features of the BAGS programme of extension-building highlight the cautious approach of *anglo-criollo* companies. First, although the original concession was completed in 1865, further building did not occur until 1871 and 1872 when, respectively, the mainline was extended and the first branch inaugurated. Secondly, extensions were financed by the issues of special scrip and interest-bearing bonds rather than equity.

<sup>71</sup> *The Railway Times* 12 July 1890 LVIII p.41; *Segundo Censo* pp.465-6.

<sup>72</sup> *Segundo Censo* pp.465-6; Lewis *British Railways* pp.127-37.

<sup>73</sup> *Rialto*, 13 May 1908; *The Tatler*, 28 June 1905. In addition to holding railway directorships / chairmanships - Buenos Ayres & Pacific (1899-1938), Bahia Blanca & North Western (1900-24), Villa Maria & Rufino (1900-38), Argentine Great Western (1905-38), Transandine (1930-39) - John Wynford Phillips, later Lord St Davids, represented various investment groups such as the International Financial Company, the Metropolitan Trust Company and Omnium Investments. These groups often provided the resources to finance the formation of holding companies (based on stock pyramids and equity exchanges) through which corporate consolidation was realised.

<sup>74</sup> G.G. Jones *British Multinationals and British 'Management Failure': some long-run perspectives* (Discussion Papers in International Investment & Business Studies, University of Reading, 1993) p. 12.

<sup>75</sup> C. Jones, 'Great Capitalists and the Direction of British Overseas Investment in the late Nineteen Century: the case of Argentina' *Business History* XXII:2 (1980) p.153

<sup>76</sup> Stone, 'British Direct and Portfolio Investment', p. 699.

<sup>77</sup> M. Wilkins 'The Free-standing Company, 1870-1914: an important type of British foreign direct investment' *Economic History Review* LXI: 2 (1988) p.261.



Se diagramó y se terminó de imprimir en  
los Talleres Gráficos JAEL, Av. Córdoba 2210,  
Capital Federal, Buenos Aires, Argentina,  
Diciembre de 2007.