

El control de las tarifas ferroviarias durante la presidencia de Marcelo T. de Alvear (1922 – 1928)

Mario Justo López (UBA – FD)

I. Introducción

Durante la primera presidencia de Hipólito Yrigoyen las tarifas de los ferrocarriles, tanto para cargas como para pasajeros, experimentaron sucesivos aumentos, todos autorizados por el gobierno nacional¹. Aunque hubo rubros o servicios excluidos y, en algunos casos, diferencias entre empresas, el incremento de las tarifas generales, desde octubre de 1916 a octubre de 1922 fue, aproximadamente, del 56%². El aumento en el precio del transporte por ferrocarril fue debido a la suba de los combustibles, fundamentalmente el carbón, y los demás materiales de la explotación, por la guerra mundial. También hubo un crecimiento en los costos laborales, por cambios en la reglamentación del trabajo, aumentos de sueldos e implementación de un régimen general de jubilaciones y pensiones³. El gobierno radical se preocupó siempre en mantener un mínimo de rentabilidad en las empresas ferroviarias privadas y en base a ello fue autorizando los ya citados aumentos.

El último incremento en junio de 1922 fue el más discutido y el que tardó más tiempo en obtener la aprobación gubernamental. Para cuando las empresas comenzaron a percibir las nuevas tarifas algunos costos habían comenzado a descender. En los balances de los ejercicios cerrados en junio de 1922, todavía no beneficiados por el último aumento, ya puede observarse un importante crecimiento de los beneficios y una reducción del coeficiente de explotación. Las asambleas de accionistas para considerar dichos ejercicios se celebraron, como de costumbre, en el mes de octubre y noviembre cuando el segundo presidente radical, Marcelo T. de Alvear, acababa de hacerse cargo del gobierno. Para entonces sí ya estaban en vigencia los fletes elevados y el tráfico, terminada la recesión de posguerra, comenzaba a ser mayor. La expansión de la agricultura, impulsada por mejores precios internacionales, a expensas de la ganadería, ya estaba en marcha en 1922 y las importaciones volvieron a crecer en ese año. Todo lo que iba hacia los puertos o provenía de ellos se transportaba por ferrocarril y proporcionaba, en

¹ López (2010^a) y López (2010b)

² López (2010^a). En 1917 el incremento fue del 22%, con excepciones; en 1919 del 10%, también con excepciones y en 1922, en promedio y para las empresas más grandes, del 16%.

³ López (2011). Para compensar las contribuciones patronales a la Caja de Jubilaciones las empresas fueron autorizadas a aumentar las tarifas en un 5%.

consecuencia, mayores tonelajes de carga⁴. El futuro cercano para las compañías ferroviarias parecía promisorio, lejos de los difíciles tiempos de la guerra y la inmediata posguerra. Los antecedentes del nuevo jefe de Estado argentino indicaban, además, que no habría de variar la política de transporte y de valoración de las inversiones extranjeras seguida hasta el momento. Los balances de los ejercicios a junio de 1923, los primeros cerrados bajo el nuevo gobierno, muestran con evidencia el cambio en los resultados de explotación que comienzan a ser nuevamente favorables.

Cuadro 1: Indicadores de la actividad ferroviaria 1921-1923

Año	Utilidad millones de £			Coef. de explotación %			Carga millones de Tn			Pasajeros millones		
	1921	1922	1923	1921	1922	1923	1921	1922	1923	1921	1922	1923
BAP	0,98	2,15	3,19	85,68	71,24	63,26	5,55	4,98	5,82	10,83	11,32	12,73
SUD	1,37	2,16	3,64	84,83	74,34	61,99	5,10	4,54	5,42	31,27	39,70	43,02
CA	1,97	2,05	3,45	79,82	78,26	67,67	7,05	6,44	7,71	25,98	27,19	36,29
O	0,38	0,87	1,57	90,88	78,72	66,18	2,02	2,05	2,22	10,78	11,13	12,40
CC	0,29	0,39	0,80	89,62	85,20	74,04	2,43	2,00	2,32	2,52	2,59	2,69
ER	0,13	0,18	0,32	89,38	81,29	68,93	0,87	0,79	0,78	0,46	0,40	0,40
NEA	0,03	0,07	0,13	94,36	86,76	78,06	0,33	0,30	0,28	0,23	0,21	0,21

Fuente: Ferrocarriles Buenos Aires al Pacífico, Sud, Central Argentino, Oeste, Central Córdoba, Entre Ríos y Nordeste Argentino 1921, 1922 y 1923.

El propósito de este trabajo es reconstruir lo llevado a cabo por el gobierno de Alvear en materia de tarifas ferroviarias. Es un tema al que la bibliografía especializada le ha prestado poca atención y, en general, se ha limitado a repetir descripciones estereotipadas provenientes de la historiografía politizada que se inspiró en la versión yrigoyenista de la controversia interna radical. Así por ejemplo, Paul B. Goodwin, en su obra sobre la política ferroviaria entre 1916 y 1930 sólo dedica 50 páginas a los seis años del gobierno de Alvear en una obra que llega a las trescientas y sin dar ninguna justificación sostiene que la política ferroviaria de Alvear fue “conservadora”⁵. Corresponde, en consecuencia, prestar la debida atención a este gobierno y liberar al análisis de la subjetiva herencia de quienes tomaron partido en las luchas políticas. El trabajo contará con la información proveniente de una serie de fuentes primarias como las siguientes: diario La Prensa, archivo del Foreign Office (Correspondencia de la embajada de

⁴ Las exportaciones e importaciones que para 1921 habían caído a US\$ 486.000.000 y US\$543.000.000, respectivamente, en 1923 ya estaban en US\$ 605.000.000 y US\$ 681.000.000. Cortés Conde (2005), p. 83. Por su parte, el Ferrocarril Sud destacaba la recuperación del comercio exterior señalando que importaciones y exportaciones sumadas pasaron de 1366 millones de pesos oro en 1922 a 1640 en 1923 y a 1840 en 1924 (Ferrocarril del Sud 1925). El Central Argentino destacaba lo importante que era para la empresa el aumento de las importaciones ya que el tráfico que generaban era el que recibía mejores fletes (Ferrocarril Central Argentino 1925).

⁵ Goodwin (1974), p. 232. Winthrop Wright, aún mucho más superficial e inexacto que Goodwin, dice que “Alvear reflejaba la actitud de la elite”. Wright (1980), p. 150.

Gran Bretaña en la Argentina), expedientes de la Dirección General de Ferrocarriles, memorias y balances de las empresas ferroviarias, publicaciones oficiales sobre acciones llevadas a cabo por el gobierno nacional y diarios de sesiones del congreso nacional.

II. La recuperación de la actividad económica y los ferrocarriles. 1923-1926.

La recuperación de la actividad económica iniciada en 1922 se refirmó en los años siguientes haciendo olvidar la severa crisis de posguerra. La agricultura inició un ciclo de expansión impulsada por buenos precios internacionales a expensas de la ganadería afectada por precios en baja y mercados que comenzaron a cerrarse. La recuperación de las exportaciones fue acompañada por similar tendencia en las importaciones. La balanza comercial tendió a ser favorable o neutra y el peso argentino, luego de llegar a un punto muy bajo en 1922 y 1923, recobró su valor a partir de mediados de 1924 para llegar en 1926 cerca de la tasa de cambio de antes de la guerra, cuando existía conversión a oro, que había sido de \$ 11,45 m/n por cada £⁶.

Cuadro 2: Tabla de monedas. \$m/n necesarios para comprar £ o U\$S

Año	1920	1921	1922	1923	1924	1925	1926
£	9,26	12,04	12,30	13,25	12,64	12,01	11,99
U\$S	3,14	2,77	2,90	2,91	2,48	2,46	2,46

Fuente: Olarra Jiménez (1965) y Corté Conde (2005)

Todo ello impulsó la recuperación de la actividad ferroviaria y la tendencia mostrada desde fines de 1922 se acentuó. Aumentó el tráfico, en base a mayores volúmenes de carga transportada y de pasajeros. En éste último fue muy importante el crecimiento del tráfico local alrededor de Buenos Aires que fue favorecido por el progreso general pero especialmente por el alto precio de los inmuebles en las zonas urbanas centrales y la existencia de crédito bancario para nuevos desarrollos en zonas suburbanas a las que los ferrocarriles ofrecían un acceso rápido. Para aquellas compañías que habían comenzado a introducir innovaciones en los servicios suburbanos, sobre todo la electrificación, antes de la guerra, el servicio de pasajeros llegó a representar, en conjunto, un porcentaje de los ingresos cercano al 30%, como en los ferrocarriles Sud, Oeste y Central Argentino⁷. Para el incremento del tráfico de cargas las compañías

⁶ La tabla que sigue muestra la evolución del valor del peso en estos años. Cabe señalar que las fluctuaciones no se debían sólo a problemas del peso argentino sino también de la libra esterlina. Gran Bretaña, en definitiva, llevó adelante una política de valorización de su moneda hasta llegar a reestablecer el patrón oro en 1925 a la paridad anterior a la guerra. Al respecto ver López (2009).

⁷ Ferrocarril Sud 1924 y 1925. El Central Argentino otorgaba préstamos hipotecarios al 4% a sus obreros y empleados para que se radicaran en la zona de Fisherton, cerca de Rosario. Ferrocarril Central Argentino 1923.

consideraban importante que se avanzara en el fraccionamiento de las grandes estancias, que se dedicaban a la ganadería y se promoviera la colonización. En ese sentido vieron con agrado la acción del Banco Hipotecario Nacional que posibilitó la compra de fracciones pequeñas. Las compañías grandes, por su parte, impulsaron, la agricultura mediante estaciones experimentales que a partir de 1923 volvieron a recibir apoyo del Ministerio de Agricultura⁸. Algunos cultivos industriales, como el vino en la región de Cuyo, comenzaron a ser importantes y otros crearon expectativas para el futuro cercano, como la fruta en el valle del Río Negro. También generaban expectativas el algodón y la yerba mate.

Las tarifas actualizadas a mediados de 1922 se combinaron con los mayores volúmenes transportados generando ingresos brutos por un monto antes no conocido. Los gastos de explotación se mantuvieron, en general, controlados y los coeficientes de explotación disminuyeron respecto de los habidos durante la guerra y la crisis posterior, aunque no de manera uniforme y completa. Los directorios adjudicaron la resistencia de los gastos a volver a sus puntos más bajos a la necesidad de encarar obras de reparación y mantenimiento dejadas de lado en los años críticos. Uno de los mayores éxitos en la contención del gasto fue la sustitución del carbón importado por fuel oil de producción local. La Compañía Ferrocarrilera de Petróleo formada por los ferrocarriles Sud, Oeste y Pacífico fue aumentando su producción de cerca de 20000 toneladas en 1922 a 26000 en 1923, 36000 en 1924, 70000 en 1925 y 137000 en 1926 para cuando las tres compañías involucradas cubrían casi el 50% de sus necesidades de combustible con el derivado del petróleo⁹.

La reactivación económica que benefició al modo ferroviario también permitió el aumento en la importación de automotores y su número creció notablemente en el país. A pesar de ello no fueron vistos todavía como una amenaza. Por el contrario, el transporte por ferrocarril de vehículos y repuestos fue destacado por algunas empresas como un nuevo tráfico que pagaba elevados fletes¹⁰. Aunque algunas compañías señalaron casos de competencia puntual de ómnibus en áreas urbanas y otras destacaron como aumentaba el transporte de materiales para

⁸ Ferrocarriles Buenos Aires al Pacífico 1923 y 1924 y Oeste 1923, 1925 y 1926.

⁹ Ferrocarriles Buenos Aires al Pacífico 1926, Sud, 1923 y Oeste 1926. Los directorios de estas empresas señalaban lo importante que había sido el combustible local para reducir los efectos adversos de la gran huelga minera en Gran Bretaña de 1926. Sin embargo, en la medida en que el precio del carbón de Gales volvía a los precios más bajos se planteaba la disyuntiva de si era conveniente la utilización de petróleo. Ver al respecto los costos comparados que figuran en Brady (1926), pp. 24 y 25.

¹⁰ Así en la memoria del Ferrocarril Central Argentino para el ejercicio cerrado el 30 de junio de 1925 se destaca que la empresa había llevado sólo 180 vehículos en 1915 pero para 1923 y 1924 esa cifra había llegado a 4721 y 5434. Es curioso que, a pesar de señalar en la misma memoria que el promedio de vehículos importados por año entre 1911 y 1922 había sido de 6920 y que la importación en 1924 había llegado a 40372 no se comprendiera los efectos adversos que ello podía tener para los intereses de la compañía.

construir caminos afirmados ninguna acertó a ver en los automotores un peligro para su negocio¹¹.

La recuperación del valor del peso disminuyó lo que las compañías denominaban “pérdidas de cambio” contribuyendo a mejorar su rentabilidad. La contabilidad de los ferrocarriles era llevada en £ y en \$o/s pero los ingresos en la Argentina se recibían en \$m/n. Por dos años consecutivos, en 1919 y 1920, ante la debilidad de la libra esterlina, el valor del peso fue superior al que tenía en la convertibilidad. La Dirección General de Ferrocarriles objetó, en esas circunstancias, que algunos ferrocarriles, como el Sud, no mantenían dentro de los ingresos corrientes el margen de ganancia que eso producía y lo mandaban a una reserva especial. Cuando el proceso se revirtió a partir de 1921 y se agravó en los años subsiguientes el gobierno argentino se desentendió del problema y las empresas vieron disminuir sus disponibilidades. Se calculaba que cada ferrocarril remitía al exterior alrededor del 40 % de sus ingresos, entre compras de combustibles y materiales, pago de servicios a los bonos y dividendos a las acciones. Ese porcentaje significaba, para el conjunto de empresas, entre £ 10.000.000 y £ 20.000.000 anuales. En la medida en que el peso moneda nacional se alejaba de la paridad de \$11,45 m/m por £ (o 47 5/8 peniques por \$) producía una diferencia de las remesas transferidas a moneda extranjera que era relevante¹². A partir, de 1922 o 1923, según los casos, todas las compañías comenzaron a destacar en sus memorias el quebranto que la diferencia de cotización con la paridad de la conversión les producía. Cuando el problema se redujo igual siguieron prestándole atención. Empresas con un giro tan enorme, con capitales extranjeros e insumos importados corrían graves riesgos si se perdía la estabilidad monetaria. Pero el gobierno argentino mantuvo su indiferencia ante el problema concreto de las enormes compañías de servicios públicos montadas sobre dos economías y dos monedas que oscilaban. Aunque sí se preocupó en defender el valor del peso dentro de su política económica sobre todo a partir de la asunción en la cartera de Hacienda de Víctor Molina en 1923. La revalorización de la moneda papel argentina y la caída de las llamadas “pérdidas por cambio”, sumadas a las tarifas actualizadas en 1922, el crecimiento del tráfico y el control de los gastos, permitió el crecimiento de las utilidades de las compañías. Las más chicas de ellas comenzaron a cubrir los saldos negativos acumulados en sus cuentas por servicios y dividendos impagos a los bonos y acciones preferidas que gozaban de acumulación¹³.

¹¹ Ferrocarriles Buenos Aires al Pacífico 1926, Oeste 1926 y Central Córdoba 1926.

¹² Ferrocarril Sud, 1923 y Ferrocarril Central Córdoba 1923.

¹³ Los ferrocarriles de Entre Ríos saldaron su deudas con las acciones preferidas en 1924 y en 1926 volvieron a pagar un dividendo a las ordinarias luego de muchos años. Ferrocarriles de Entre Ríos 1923, 1924 y 1926. Hasta los ferrocarriles Central Córdoba y Noreste Argentino cubrieron sus saldos negativos en 1926. Ferrocarril Central Córdoba 1923, 1924 y 1925 y Ferrocarril Nordeste Argentino 1925.

Y dividendos de 6, 7 y hasta 8% a las acciones ordinarias en las grandes compañías hicieron resurgir las expectativas de que podían volver a levantar capitales en Londres.

Cuadro 3: Pérdidas de cambio de las compañías británicas en £

Ejercicio	1921/2	1922/3	1923/4	1924/5	1925/6
BAP	120512	268149	580855	203337	70219
SUD	205003	401293	755734	375785	197445
CA	258300	309000	817574	322251	146312
OESTE		195420	342809	171157	99408
CC	42268	112338	163522	119009	45244
ER	18898	50470	116241	38584	18682
NEA		16334		24621	9480

Fuente: Memorias 1922 a 1926

La disminución de las “pérdidas de cambio” compensó en las grandes empresas de trocha ancha la leve caída en los ingresos netos por la disminución del tráfico por problemas climáticos en los ejercicios de 1925 y 1926. La persistente crisis ganadera no afectó a todas las empresas por igual. El más perjudicado fue el Ferrocarril Oeste que servía a las zonas de invernada del oeste de Buenos Aires y al Mercado de Hacienda de Liniers¹⁴. Sin embargo, en muchos casos, aunque la actividad ganadera se mantenía deprimida, problemas climáticos, como sequía, obligaban al traslado de hacienda y a un aumento de tráfico que beneficiaba al ferrocarril. El crecimiento de la actividad económica y el repunte de las importaciones produjeron un aumento del transporte de mercaderías generales, uno de los más remunerativos. Por otra parte comenzaron a dar sus frutos inversiones hechas en la primera década del siglo que la depresión a partir de 1913 había impedido usar a pleno¹⁵.

Cuadro 4: Indicadores de la actividad ferroviaria 1923-1926

Año	Utilidad millones de £				Coef. de explotación				Carga millones de Tn				Pasajeros millones			
	23	24	25	26	23	24	25	26	23	24	25	26	23	24	25	26
BAP	3,19	3,26	2,63	2,27	63,3	64,3	68,1	70,0	5,82	6,38	5,19	5,17	12,7	14,1	14,4	15,3
SUD	3,64	4,30	3,83	4,56	62,0	60,4	67,0	64,2	5,42	6,57	6,64	7,08	43,0	47,7	50,9	53,0
CA	3,45	3,84	3,50	3,39	67,7	66,2	69,7	69,9	7,71	8,35	8,64	8,83	36,3	39,9	43,2	43,8

¹⁴ El transporte de hacienda representaba el 30% de las entradas por cargas en el Oeste mientras que en los demás ferrocarriles de trocha ancha rondaba sólo el 10%. Ver Ferrocarril Oeste, *Situación económica...* (1925), pp. 12 y ss.

¹⁵ Ferrocarril Buenos Aires al Pacífico 1923. Una nota en diario La Prensa 11/1/1925 firmada por Harold Neill fue titulada “Los ferrocarriles argentinos. Brillantes resultados del último ejercicio”.

O	1,57	1,84	1,66	1,77	66,2	62,6	65,0	64,3	2,22	2,29	2,06	2,37	12,4	16,1	17,9	19,4
CC	0,80	0,85	1,03	1,03	74,0	73,2	69,4	70,4	2,32	2,44	2,65	2,90	2,7	2,9	3,0	3,3
ER	0,32	0,45	0,52	0,56	68,9	62,4	60,9	60,9	0,76	0,92	1,07	1,11	0,4	0,4	0,4	0,5
NEA	0,13	0,18	0,22	0,23	78,1	72,8	68,8	68,8	0,28	0,34	0,40	0,42	0,2	0,2	0,3	0,3

Fuente: Ferrocarriles Buenos Aires al Pacífico, Sud, Central Argentino, Oeste, Central Córdoba, Entre Ríos y Nordeste Argentino 1923, 1924, 1925 y 1926¹⁶

III. La política ferroviaria en la primera mitad del gobierno de Alvear. 1923-1926

El nuevo presidente y su gabinete, como se preveía, no introdujeron cambios en la política ferroviaria. Se siguió pensando en el ferrocarril como el único modo terrestre de transporte y se mantuvo la confianza en el modelo adoptado en base a la acción fundamental de las grandes compañías privadas extranjeras. En consecuencia, persistió la presión para que éstas reanudaran sus proyectos de expansión. Sin embargo, los deseos del gobierno encontraban obstáculos. Por un lado, las grandes compañías tenían conciencia de que no existían demasiadas regiones sin servicio ferroviario que pudieran generar tráfico que justificara la inversión de nuevos capitales. Por otro lado, aun en el nuevo clima económico instalado desde 1923 no era sencillo levantar esos capitales en la forma en que lo habían hecho en épocas anteriores. Para las empresas, antes de pensar en expandir las respectivas redes, era necesario retomar la actividad de renovación de lo ya existente, renovación que la crisis de la Guerra había demorado. También era necesario afrontar obras que la demanda ya existente de tráfico exigía, especialmente en las zonas suburbanas, o que eran requeridas por el progreso tecnológico. El ferrocarril Sud, además de hacerse cargo en 1924 de la explotación del Ferrocarril Bahía Blanca y Noroeste hasta entonces a cargo del Pacífico, procedió a cuadruplicar las vías de su sección suburbana, a renovar estaciones en ella y a ampliar y construir un nuevo edificio en su estación terminal de Plaza Constitución. También incorporó nuevo material rodante y reemplazó el que se había convertido en obsoleto. El Pacífico, por su parte también inició la cuadruplicación de su vía en los alrededores de Buenos Aires y la construcción de instalaciones para el transporte de vinos que se había convertido en la principal carga. Pero su obra más importante fue renovar la vía principal con rieles de mayor peso y balasto de piedra lo que le permitiría en breve incorporar locomotoras más pesadas. El Oeste completó la electrificación de su línea suburbana, interrumpida en 1914, alcanzando la localidad de Moreno. El Central Argentino inició la incorporación de nuevo material rodante y planeó extender la electrificación del servicio suburbano. Todo ello llevó al sobregiro de la

¹⁶ A partir de 1925 el Ferrocarril Bahía Blanca Noroeste se incorpora a las cifras del Sud y deja de estar en las del Buenos Aires al Pacífico. En esta última empresa, a diferencia de las demás, la carga transportada incluye el peso de la hacienda.

cuenta capital y las primeras emisiones de títulos por esta época se destinaron a cubrirla, aunque la situación de la plaza obligó en algunos casos a tener que lanzar obligaciones a sólo 10 años. Por otra parte cualquier propuesta de expansión o aumento de capital generaba el escepticismo de los accionistas que dudaban acerca de la rentabilidad de las nuevas inversiones que se le planteaban¹⁷.

Sin embargo, alguna respuesta hubo a la demanda oficial de expansión. Se construyeron en estos años cortos ramales y enlaces que no requerían, por su escasa dimensión, de una ley de concesión. El Pacífico puso en servicio 60 kilómetros de ramales en la zona del Gran Oeste Argentino en Cuyo. El Central Córdoba construyó ramales de 5 y 10 kilómetros en la zona de los ingenios azucareros. El Sud extendió en algunos kilómetros su red de decauilles iniciada en 1920. De todas estas extensiones sin ley específica la más importante fue la vía hacia el oeste desde Caleufú en el territorio de La Pampa que el Ferrocarril Oeste puso en marcha a partir de 1926, con un presupuesto de £ 300000 para 70 kilómetros¹⁸. También se inició el trámite para la sanción de leyes de concesión en obras de más envergadura a partir de 1924 y su discusión en el Congreso ofrece datos importantes para reconstruir la política seguida por el gobierno y los partidos políticos.

El Ferrocarril del Sud solicitó en junio de 1924 el permiso para construir tres ramales: de Azul a la línea de Tres Arroyos a Bahía Blanca pasando por Chillar y Juan E. Barra de 280 kilómetros; de Napaleofú a las cercanías de Lobería de 60 kilómetros; y del empalme San Vicente al pueblo del mismo nombre. La empresa calculaba que tendría que invertir en su construcción £ 1.500.000. El proyecto fue rápidamente sancionado por la Cámara alta pero encontró en Diputados resistencia. Los radicales yrigoyenistas, que tenían la representación mayoritaria de la provincia de Buenos Aires, esperaron a que el gobierno provincial diera su conformidad pues algunos sostenían que podía haber alguna superposición con proyectos del ferrocarril que era propiedad de aquélla. Una vez obtenida dicha conformidad se transformaron en los principales defensores del pedido del ferrocarril británico y pidieron y obtuvieron que el mismo se tratara sobre tablas en la sesión del 7 de septiembre de 1926. Hablaron en su favor los diputados Francisco Emparanza, Diego Luis Molinari y Leopoldo Bard quienes tuvieron que enfrentar la oposición de los socialistas José Luis Pena, Raúl Carballo y Enrique Dickmann. Sin

¹⁷ Ferrocarriles Sud, Buenos Aires al Pacífico, Oeste y Central Argentino 1923 a 1926.

¹⁸ Ferrocarriles Buenos Aires al Pacífico 1926, Central Córdoba 1926, Sud 1925 y Oeste 1925 y 1926. Se había autorizado por ley a principios de siglo que el Ejecutivo aprobara construcciones de vías hasta 80 kilómetros sin necesidad de intervención del Congreso.

embargo, con la sola oposición del bloque socialista, lograron la aprobación del proyecto que dio lugar a la ley 11354¹⁹.

El ferrocarril Buenos Aires al Pacífico solicitó la concesión de un ramal desde Laboulaye, en su vía principal, hasta el enlace de Vicuña Mackenna a Sampacho. El 3 de diciembre de 1925 el proyecto respectivo fue aprobado por la Cámara de Senadores. En la Cámara baja el proyecto se discutió en la misma sesión que los ramales del Sud tratados en el párrafo anterior y también fue aprobado, con la única oposición del diputado socialista Pena, sin mayor discusión, dando lugar a la ley 11355²⁰.

El Ferrocarril Central Argentino pidió diversos ramales. En julio de 1924 solicitó la concesión de una línea entre Villa del Rosario (Córdoba) y Garza (Santiago del Estero) de más de 400 kilómetros de recorrido. Había sido concedida en 1911 y declarada caduca en 1917. En mayo de 1925 también solicitó un ramal de La Ramada a Rosario de la Frontera, de unos 160 kilómetros, y de las estaciones Hersilia o Ceres al paralelo 28 en el límite entre Santa Fe, Santiago del Estero y el territorio del Chaco. Su recorrido llegaba a los 200 kilómetros. La empresa reconocía que su solicitud, hecha por requerimiento del gobierno, podía invadir zonas pretendidas por los Ferrocarriles del Estado o el Ferrocarril de la Provincia de Santa Fe²¹. El primero de los pedidos se inició en la Cámara de Diputados. Despachado favorablemente tuvo oposición en el recinto por lo ya previsto por la compañía británica: el Ferrocarril Central Norte tenía el proyecto de hacer extensiones en la zona servida. Recién fue tratado en el plenario a fines de las sesiones de 1927. Las posiciones de los diputados no siguieron líneas partidarias, salvo entre los socialistas que se opusieron en bloque. Apoyaron la iniciativa José Urbano Aguirre (antipersonalista), Alejandro Miñones (yrigoyenista) y Mariano Ceballos (demócrata de Córdoba). Se opusieron J. R. Rodríguez y J. L. Pena quienes no pudieron impedir que se aprobara el 30 de septiembre. Tratado ese mismo día en el Senado, con la solitaria oposición de Juan B. Justo, fue también aprobado dando lugar a la ley 11398²². Los otros dos ramales solicitados no avanzaron en el trámite.

En definitiva, la acción del gobierno argentino de propiciar la extensión de su sistema ferroviario en base a la acción de las compañías privadas obtuvo el apoyo de la mayor parte de los partidos representados en el Congreso, con la única excepción de los socialistas. Los pedidos

¹⁹ Ferrocarril del Sud, 1924, 1925 y 1926; Senadores 1924, 1:138 y 1925, 1:458; Diputados 1925, 3:684 y 4:188, y 1926 5:64, 149 y 171 a 192.

²⁰ Senadores 1925, 2:573; Diputados 1925, 6:56 y 1926, 5:174. Esta concesión inició su trámite legislativo junto con la aprobación del convenio entre la Dirección General de Ferrocarriles y el Pacífico para la construcción de su estación terminal en Retiro. Este convenio se aprobó recién en 1927, con la única oposición del socialismo, dando lugar a la ley 11407.

²¹ Ferrocarril Central Argentino 1924, 1925 y 1926.

²² Diputados 1926, 6:326 y 1927, 6:518; Senadores 1927, 1051.

de concesión fueron defendidos por radicales antipersonalistas y por radicales yrigoyenistas y, también, por representantes de partidos provinciales agrupados dentro del vago calificativo de “conservadores”. La oposición socialista, aunque permanente, careció de sólidos fundamentos. Los diputados de este origen, en especial José L. Pena, repitieron acusaciones que surgían cada tanto tiempo pero no aportaron datos concretos que las respaldaran. Así se dijo que las compañías habían sido controladas por “camarillas de industriales” que les imponían compras de materiales con sobrepuestos, que sus capitales estaban “aguados” y de esa manera se ocultaban mayores ganancias, que las disposiciones de la Ley Mitre permitían una acción empresarial descontrolada y que, en definitiva, era un error de política seguir confiando en el modelo adoptado. Como contrapartida proponían favorecer al transporte automotor, no otorgar concesiones y, en caso de que ellas se dieran, introducir cláusulas que importaran una modificación de la legislación vigente²³. La posición socialista merece un breve comentario. La cuestión del transporte automotor fue puesta sobre el tapete por Enrique Dickmann al discutir las concesiones del Sud en septiembre de 1926. Afirmó que, ante el surgimiento de los automotores, el Estado debía enfrentar el problema de la viabilidad y permitir el desarrollo de ese modo. Europa y Estados Unidos habían tomado ese camino y ya había en este último país empresas ferroviarias que entraban en bancarrota. En cambio, en la Argentina se continuaba otorgando concesiones como treinta años atrás y se pretendía seguir desarrollando la red, en especial por el propio Estado, para satisfacer una demanda de transporte que podía muy bien ser cubierta por el automotor. El argumento era serio pero el diputado socialista no se preocupó en desarrollarlo en esa oportunidad ni en ninguna otra. Su partido no propuso nada concreto al respecto ni reiteró la cuestión en otros debates en los que debió hacerlo. Más parecía un recurso retórico para oponerse que una preocupación seria y pensada sobre la política de transporte. La cuestión de las cláusulas para una nueva legislación era aun más superficial. Al discutirse cada concesión los bloques socialistas de Diputados y del Senado insistían en que se incluyera en la ley artículos que dispusieran que el concesionario se obligaba a publicar sus balances y memorias en castellano, a tener un directorio local con plenas facultades para resolver conflictos laborales y a aceptar someterse a arbitraje en esos conflictos. Como en cada oportunidad era señalado por diputados radicales, yrigoyenistas o antipersonalistas, y conservadores, lo propuesto era absolutamente superfluo e inócuo. No era cierto que no hubiera una versión castellana de la contabilidad de las compañías, más allá de que nadie podía sostener seriamente que la falta de traducción fuera un problema grave. Toda la información que se presentaba a la Dirección General de Ferrocarriles

²³ Puede verse al respecto lo dicho por Pena y E. Dickmann en Diputados 1926, 5:171 a 187 y por Justo y Bravo en Senadores 1927, 1051 a 1083.

estaba en castellano y las memorias y balances eran publicados en los diarios y semanarios de la época en ese idioma. Además, el directorio local tenía plenas facultades y si consultaba las respuestas que daba a las autoridades con personas ubicadas en Londres era algo que no podía cuestionarse. Las empresas no eran contrarias al arbitraje pero crear una obligación a someterse a él no correspondía a una ley de concesión sino a una reglamentación del trabajo ferroviario como años atrás se había discutido en el Congreso.

La superficialidad socialista, sin embargo, rozaba una pregunta que merecía atención: la eficiencia de los directorios de las empresas. Hacía ya unos años que un funcionario de la legación británica en Buenos Aires, Harry Owen Chalkley, venía cuestionando la forma en que se administraban las compañías británicas de ferrocarriles en la Argentina. Veía como algo negativo que existiera un directorio en Londres ya que la distancia le hacía perder clara conciencia de la realidad del país y de la gravedad de los problemas. Sostenía que las compañías debían tener un presidente residente en la Argentina, como era el caso del Canadian Pacific Railway²⁴. Otra característica de los directorios londinenses que se consideraba negativa era la elevada edad de sus componentes. Las compañías ferroviarias llevaban décadas de actuación y así como sus miles de accionistas permanecían estables (lo que refutaba el mito de las “camarillas de industriales” que tomaban control) también perduraban sus directores. Para la década de 1920 la mayor parte de ellos eran personas de avanzada edad pero sólo dejaban el cargo por enfermedad o por muerte. Así, entre otros casos, en 1924 había fallecido el presidente del Sud Albert Bowen, luego de casi veinte años como director, siendo reemplazado en ese cargo por Henry Allen que había ingresado a la compañía en 1883 como empleado. En 1926 falleció el presidente del Central Argentino J. White Todd que era director desde 1888. Si bien la edad avanzada podía ser causa de incomprensión de las novedades que se venían produciendo, en materia de asuntos políticos y económicos (se acusaba a los directores de dirigir sus empresas como “antes de la Guerra”), también era evidencia de experiencia y todos ellos habían ocupado diversos cargos, habían hecho carrera en las empresas, habían residido años en la Argentina hasta alcanzar las posiciones más encumbradas. Y en ellas no reducían la actividad. Era común que los presidentes de los directorios visitaran el país y pasaran en él largas temporadas. Ninguna de estas cuestiones, importantes o no, eran consideradas por los legisladores radicales o

²⁴ Chalkley, nacido en 1882, había ingresado al Foreign Office en 1906. Desde 1909 estuvo destinado a Centroamérica y desde 1916 formó parte de la legación en Buenos Aires, como secretario comercial. Ver *Foreign Office List* (1929), pp.193 y 194. Sus informes son fuente importante para conocer la discusión sobre los intereses económicos británicos. Las ideas que se mencionan en el texto fueron incluidas por primera vez en un informe de 1918 y reiteradas después. PRO, FO 566/1084 y 371/13549, folio 63.

conservadores ni por el Poder Ejecutivo. Sólo los socialistas habían rozado el tema pero de la seriedad de su planteo ya nos hemos ocupado²⁵.

La refutación de las propuestas socialistas implicaba la conformidad de los bloques mayoritarios con la legislación ferroviaria vigente. Muy lejos estaba su posición de la que había predominado antes de la asunción a la presidencia de Hipólito Yrigoyen cuando se creó en Diputados la Comisión Especial de Legislación Ferroviaria, que comenzó presidiendo Rogelio Araya, para proponer el reemplazo de la leyes 2873 y 5315. Si pasamos revista a los casos en que se discutió alguna reforma a esas leyes en estos años el cambio de posición resulta evidente. Respecto de la Ley Mitre hubo sólo dos proyectos de reformas, ambos vinculados con la administración del fondo de caminos creado con el impuesto que pagaban las empresas ferroviarias, iniciados por diputados de partidos provinciales que no prosperaron²⁶. Respecto de la Ley General de Ferrocarriles la única iniciativa correspondió a los senadores Justo y Bravo en 1925. Fue brevemente discutida en las sesiones de 1927. Se proponía establecer como normas generales aquellas cláusulas que los socialistas pretendieron incluir sin éxito en los pedidos de concesiones. La propuesta sufrió la oposición de todos los demás senadores. Sólo respecto de algunos temas conexos los socialistas obtuvieron respaldo de radicales antipersonalistas como el senador por Catamarca Alejandro Ruzo²⁷.

Otra cuestión relevante para comprender la política ferroviaria de la primera mitad del gobierno de Alvear es lo ocurrido respecto de los ferrocarriles del Estado. Como, resulta de los párrafos anteriores, si en algún momento se cuestionó la confianza puesta en el modelo de explotación ferroviaria en manos de compañía extranjeras fue cuando surgía la opción de dar preferencia en alguna zona a las líneas de propiedad pública. Pero ese cuestionamiento fue esporádico y limitado a algunos legisladores que estaban muy lejos de ser mayoría y no llevó en ningún caso al diseño de nuevos cursos de acción que dieran mayor empuje o preponderancia a

²⁵ Las opiniones de Chalkley fueron muy influyentes entre los diplomáticos británicos y en el Foreign Office sus juicios sobre los directores ferroviarios fueron tomados como ciertos. También compartía esa forma de pensar el embajador británico en Buenos Aires en los últimos años del gobierno de Alvear, Malcolm Robertson. A fines de 1928 Robertson comentó a un amigo, F.W. Goodenough, por carta, que las empresas británicas que operaban en la Argentina estaban dirigidas por personas de avanzada edad que, en su mayoría, no conocían el país. Goodenough hizo públicos esos juicios en un discurso en Birmingham lo que motivó la protesta del Ferrocarril Sud ante el Foreign Office. Ver la incidencia en PRO, FO 371/12737, folio 101.

²⁶ Diputados 1924, 3:67 y 1925, 1:455.

²⁷ Senadores 1927, 116 a 121, 172, 437, 1055 a 1084. Además de Ruzo, en menor medida, simpatizaron con ciertos reclamos socialistas los antipersonalistas Saguier y Sánchez de Bustamante. El yrigoyenista Delfor del Valle siempre estuvo en contra de los socialistas.

la presencia estatal en el modo de transporte²⁸. Hubo iniciativas, tanto del propio gobierno como de distintos diputados para dotar a la Administración General de los Ferrocarriles del Estado de una nueva organización pero ninguna de ellas, aunque aprobadas en comisión, llegó a tratarse en el plenario²⁹. Lo mismo ocurrió con las iniciativas para un plan de construcciones ferroviarias, desde el elaborado por el Ejecutivo en 1923 a otros posteriores de diversos legisladores³⁰. El tendido de ramales, que la administración de Alvear llevó a cabo con mayor ritmo, siguió haciéndose por estos años, como en tiempos de Yrigoyen, sin contar con las partidas correspondientes, lo que generó al aumento de la deuda flotante, el pago de elevados intereses bancarios y la mora en algunos vencimientos lo que llevó a graves escándalos³¹. Al promediar 1924 se nombró como nuevo Administrador General a Enrique S. Pérez que en el mes de noviembre elevó al Ministro de Obras Públicas un informe muy crítico de la situación financiera dejada por la gestión anterior³². Todo ello dio impulso a pedidos de informes y al inicio de una actividad de investigación en Diputados. En 1923 se logró crear, luego de varios intentos frustrados una comisión investigadora que obtuvo información del gobierno. Sin embargo, su labor resultó entorpecida por acción de los diputados yrigoyenistas ya que lo que se pretendía investigar era lo ocurrido durante la gestión del Administrador General Fernández Beschted designado por el presidente anterior. Los diputados de ese sector llegaron a sostener que había que comenzar la investigación con lo hecho desde 1905 (Obdulio F. Siri) o que los miembros de la comisión, antes de emitir despacho, tenían que recorrer todas las líneas férreas estatales (M. José Barbich). En junio de 1925 la comisión se desintegró. Para entonces ya habían renunciado el Administrador General y el propio Ministro de Obras Públicas y sólo se preocuparon por mantener viva la acción de la comisión, sin éxito, los socialistas³³. Pero la gestión estatal, privada de un plan de obras aprobado con partidas presupuestarias, seguía su marcha irregular. Al año siguiente, otro intento socialista de crear una nueva comisión investigadora respecto de la compra irregular de material rodante no encontró eco en los diputados de los otros bloques³⁴. El gobierno de Alvear continuó en su intento de ordenar las cuentas de la empresa estatal hasta que

²⁸ La actitud mayoritaria en Diputados no cambió aun cuando la Cámara pasó de un control radical a un control por una alianza de antipersonalistas, conservadores y socialistas. Lo mismo ocurrió en Senadores. El control se refleja, sobre todo, en la designación de autoridades.

²⁹ Diputados 1923, 1:327 y 581; 5:8 y 34; 8:80; 1924, 2:252; 5:364; 1925, 1:482; 1926, 6:9; 1927, 1:522; y 4:682.

³⁰ Diputados 1923, 1:339; 6:427; 1924, 3:460, 5:364; 1925, 1:478; 2, 158; 1926, 6:9; 1927, 1: 36 y 517; y 3, 361.

³¹ *La Prensa* 11/1/1925. En un editorial este diario critica el plan “grandioso sin ningún estudio” elaborado por el Ministerio de Obras Públicas y que se hayan emprendido trabajos sin disponer de los fondos. También el haber destinado a gastos de explotación fondos girados para construcciones.

³² Ver el informe en Pérez (1924).

³³ Diputados 1925, 1:45 y 2:132 a 154. Sobre esta cuestión puede verse Elena Salerno (2002), pp. 93 a 96

³⁴ Diputados 1925, 6: 39 y 40; 1926, 5:150; y 1927, 1:389.

en el segundo semestre de 1927 logró emitir un empréstito de consolidación de la deuda flotante por \$ 142.000.000 m/n. La administración desordenada, la falta de aprobación de un plan de construcciones, el no dictado de una nueva ley orgánica que creara una organización empresarial más eficiente contribuyeron a que, más allá de la retórica puesta de manifiesto en algunos discursos en la Cámara de Diputados, los ferrocarriles estatales no surgieran como opción frente a las empresas privadas³⁵. Esta situación, incluso impidió, en casos concretos, que la gestión estatal reemplazara a la gestión privada en amplias regiones como cuando una propuesta de venta del Ferrocarril Central Córdoba elaborada en 1923 fue dejada sin efecto en 1925 por falta de respuesta del gobierno³⁶.

IV. La cuestión de la tarifas hasta 1926

La recuperación de la rentabilidad ferroviaria tuvo como efecto que diversos sectores y personas comenzaran a preguntarse si no era posible una reducción de las tarifas incrementadas en repetidas oportunidades desde 1915 hasta 1922. En julio de 1924 el diputado por Tucumán Ernesto E. Padilla presentó a la Cámara un proyecto de resolución por el que se solicitaba al Poder Ejecutivo que informara si no habían desaparecido las causas que motivaron los aumentos posteriores a 1914 y si no era posible poner en marcha un procedimiento para reestablecer los precios del transporte vigentes a ese año. También se pedía al gobierno que informara si nuevas inversiones no podían reducir temporariamente la rentabilidad de las compañías y perturbar el procedimiento de rebaja. Padilla estimaba que los sucesivos aumentos habían elevado los fletes en un 75%. La conformidad prestada por el gobierno había estado justificada por las perturbaciones de la guerra y las empresas habían dejado de tener utilidades y algunas hasta llegaron a estar cerca de volverse deficitarias. En esa circunstancia no se podía defraudar a quienes habían confiado en la Argentina. Pero los aumentos no eran definitivos y no había ya razones para su subsistencia. Padilla sostenía que se había llegado a la situación de sobrepasar el límite de ganancia que fijaba la Ley Mitre. Basaba sus dichos en los balances del Central Argentino, al que consideraba una empresa seria que brindaba un buen servicio. Para esta compañía aquella ganancia llegaba al 7,05% sobre el capital invertido, siempre según Padilla. El

³⁵ Un pormenorizado relato de los problemas de financiación, crecimiento de la deuda flotante, pago de elevados intereses e intentos de poner orden en la Administración de los Ferrocarriles del Estado puede verse en Salerno y Regalsky (2008), pp.157 a 183. Debilitaba la posición de la empresa estatal el hecho de que, como recuerdan estos autores (p. 183), la explotación era deficitaria y responsable del 30% de la deuda acumulada. También puede verse Elena Salerno (2002), pp. 76 a 101.

³⁶ Ferrocarril Central Córdoba 1925. En *La Prensa* 11/1/1925 todavía se afirma que el gobierno estudia la compra de este ferrocarril “cuya situación financiera sigue siendo poco sólida”.

proyecto fue aprobado sin oposición³⁷. Unos meses después, sin que el Ejecutivo hubiera contestado la minuta, el diputado cordobés José Heriberto Martínez presentó un proyecto similar. Se manifestaba que la Cámara vería con agrado que el Poder Ejecutivo interviniera en las tarifas para llevarlas a las de 1914 y que al fijarlas respetara la uniformidad. Martínez trajo los mismos argumentos que Padilla aunque aportó datos no sólo del Central Argentino sino también del Sud, el Pacífico, el Oeste y el Entre Ríos. Trató de mostrar que el ejercicio cerrado en junio de ese año 1924 había sido mucho mejor que el del año anterior y que el beneficio había llegado incluso hasta “uno de nuestros ferrocarriles menos prósperos”, refiriéndose, sin nombrarlo, al Entre Ríos. Agregaba Martínez que el pago de dividendos más altos había llevado a una mejora en la cotización de las acciones ordinarias. Concluyó su informe recordando la legislación aplicable. El nuevo proyecto también fue aprobado sin discusión³⁸.

El Poder Ejecutivo no dio, en principio, mayor importancia al tema. Con las resoluciones de la Cámara baja se iniciaron sucesivas actuaciones administrativas en la Dirección General de Ferrocarriles y se le encomendó al Inspector General Comercial y Administrativo, Manuel F. Castello, que estudiara el tema. Luego de recopilar información el funcionario elaboró un proyecto de respuestas a las preguntas de la Cámara que elevó al Director General Herminio Capdevilla el 11 de agosto de 1925. En él se concluía que no habían desaparecido las causas que motivaron los aumentos de tarifas. Se reconocía que había aumentado el producto bruto pero los gastos también se habían mantenido elevados. Respecto de las posibilidades de intervención de la repartición se recordaban las normas aplicables diferenciándose el caso del artículo 9 de la ley 5315, que autorizaba a intervenir en caso de exceder una utilidad del 6,8% anual sobre el capital reconocido, de las previsiones de la ley 2873, que establecía que las tarifas debían ser “razonables y justas”. Por el primer caso la Dirección había iniciado actuaciones sólo respecto del Ferrocarril Central de Buenos Aires. Castello advertía al respecto que la aplicación de la norma de la Ley Mitre se volvía difícil porque el Estado había reconocido los capitales sólo hasta 1912. La Dirección, en cumplimiento de un decreto de agosto de 1924, estaba tratando de establecer pautas generales para avanzar en ese reconocimiento. Respecto de la Ley General, Castello parecía insinuar que no autorizaba a intervenir para modificar tarifas ya vigentes. Respecto de la cuestión de nuevas inversiones planteadas por el diputado Padilla el informe concluía que todas ellas necesitaban la autorización de la Dirección, que era política de ésta estimular sólo las inversiones necesarias y que en base a ese criterio estaban en estudio inversiones por todas las compañías hasta 1929 por sumas elevadas. Para citar sólo los casos más

³⁷ Diputados, *Tarifas ...* (1926), pp. 3 a 8.

³⁸ Diputados, *Tarifas ...* (1926), pp. 11 a 19,

relevantes, el Sud planeaba invertir sesenta millones de pesos oro y el Central Argentino cincuenta y uno. Los anexos recopilados brindaban mucha información. Había un seguimiento de cómo aumentaron los productos y los gastos entre 1913 y 1923, aunque con la omisión de alguna empresa importante como el Pacífico. Algunos cálculos daban para el Sud y Central Argentino rendimientos en el último ejercicio que tocaban el límite de la Ley Mitre. También se enumeraban todos los aumentos de tarifas habidos desde el 1 de octubre de 1915 y se adjuntaban planillas con una enumeración de las obras que se proyectaba construir con nuevos capitales³⁹.

En principio el nuevo Ministro de Obras Públicas, Ortiz, retuvo el informe elaborado por Castello y ordenó su archivo “porque en la minuta de la Cámara no se ordenaba que se informara”. En realidad, para cuando Castello terminó su tarea, el reclamo por una rebaja de tarifas se había vuelto general a partir del mes de junio de 1925 cuando una petición de la Sociedad Rural Argentina provocó la adhesión de otras asociaciones de productores agropecuarios y de comerciantes de esos productos. Se solicitaba que se extendieran todas las tarifas especiales reducidas que se habían logrado convenir con las compañías desde el año anterior y se pedía que el gobierno iniciara un estudio a fin de resolver si habían cesado las razones de los aumentos otorgados desde 1915 y se procediera a una revisión general de los fletes⁴⁰. En esas circunstancias el gobierno no consideró oportuno hacer público el informe de la Dirección General de Ferrocarriles y trató de eludir el problema. Sin embargo, los pedidos de las cámaras empresarias y de los formadores de opinión volvieron a arreciar y en julio de 1926 se constituyó en la Cámara de Diputados la Comisión de Estudio del Cumplimiento de las Leyes Ferroviarias y el Régimen de las Tarifas⁴¹. Poco después el diario *La Prensa* se preocupó en recordar que eran muchos los pedidos, de todas partes del país, que buscaban la reducción de las tarifas. La situación de las compañías era próspera, continuaba el matutino, y éstas se habían beneficiado por el alza de tarifas autorizadas por el gobierno hasta 1922. Por un tiempo los fletes elevados no fueron un sacrificio para los productores porque los precios internacionales eran altos. Pero pronto estos comenzaron a oscilar y no recuperaron el valor anterior pero las tarifas no cambiaron. En esas circunstancias era esperable que las compañías ferroviarias renunciaran a parte de sus ganancias. Pocos días después el mismo diario pedía en un editorial la intervención del gobierno⁴².

³⁹ Diputados, *Tarifas ...* (1926), pp. 27 y siguientes. Los expedientes iniciados llevaron los números 017012-C-1924 (Padilla) y 030514-C1924 (Martínez).

⁴⁰ *La Prensa* 9/6/1925, nota titulada “La Sociedad Rural Argentina y el estudio de las tarifas ferroviarias”.

⁴¹ Reiteración de reclamos pueden verse en *La Prensa* 30/6/1925, 29/7/1926 y 6/8/1926. Sobre la Comisión y sus primeras actuaciones ver Diputados 1926, 7:12

⁴² *La Prensa* 9/8/1926 y 16/8/1926.

En esas circunstancias el Poder Ejecutivo, para mostrar que no era indiferente al reclamo generalizado, decidió enviar a la Cámara de Diputados el informe redactado por Castello un año antes. Pero lo hizo con una nota, firmada por Alvear y el ministro de Obras Públicas Roberto M. Ortiz, en la que, luego de informar los pasos seguidos desde que se había recibido la minuta pedida por Padilla, se afirmaba que, “más allá de lo que dicen las oficinas intervinientes, el Poder Ejecutivo Nacional considera la posibilidad de reducir, en general, las tarifas vigentes”. Para ello acababa de designar una comisión a fin de reunir antecedentes sin perjuicio de gestionar ante las empresas una reducción inmediata de las tarifas de cereales⁴³.

Lo cierto es que la celebración de acuerdos con las empresas para establecer fletes reducidos para ciertos tráficos afectados por algún problema era práctica común. Desde 1924 había fletes reducidos de un 20 a un 50% para la hacienda de invernada, la que volvía de Mataderos y la que se trasladaba de campo a campo. Las tarifas especiales tenían plazo, por ejemplo seis meses, al cabo del cual se renovaban si persistía el problema. Con la hacienda, cuyos precios no repuntaban, las compañías ferroviarias habían sido flexibles y renovaron continuamente la rebaja de tarifas. Pero en cereales su actitud había sido distinta y se negaban a conceder la disminución. De allí el reclamo para que el gobierno la impusiera. En agosto de 1926 el problema se había planteado con el maíz y ello movilizaba la agitación⁴⁴.

Por un tiempo los reclamos se aquietaron y la cuestión no volvió a ser considerada ni por los Diputados ni por el Ejecutivo.

V. El desempeño de las empresas en 1927 y 1928

Los reclamos por las tarifas cobraron fuerza ante un nuevo mejoramiento del desempeño de las empresas de ferrocarriles. El ejercicio cerrado el 30 de junio de 1927 mostró un resultado excepcional para las compañías más grandes. La principal razón de ello fue un aumento en los volúmenes de carga transportados lo que fue posible por una abundante cosecha. Las exportaciones de productos agropecuarios, luego de tres años de suave declinación, repuntaron. El ferrocarril Pacífico transportó casi un 10% de carga más que en el ejercicio anterior, en el Sud y el Oeste el incremento fue de alrededor del 13% y en el Central Argentino el crecimiento fue de más del 21%. En todos ellos, salvo en el Oeste, el tonelaje de trigo acarreado a los puertos fue muy superior en el ejercicio de 1927 que en el anterior pero el cereal donde hubo un crecimiento extraordinario fue el maíz. El Central Argentino, por ejemplo, pasó de transportar algo más de

⁴³ Diputados, *Tarifas ...* (1926), p. 25.

⁴⁴ Sobre renovación de fletes especiales para la hacienda ver La Prensa 5/1/1926 y 28/1/1926. Sobre negativa de las empresas por el maíz ver La Prensa 16/8/1926.

dos millones de toneladas a llevar más de tres millones y medio. La pérdida de cambio prácticamente había desaparecido y todo se aunaba para que los ingresos netos de la explotación alcanzaran cifras no conocidas antes. Las acciones ordinarias siguieron recibiendo dividendos del 7% en el Pacífico y Oeste y del 8% en el Sud. El Central Argentino volvió a pagar 7% como antes de la guerra⁴⁵. En los ferrocarriles menores el año 1927 no fue mejor que el anterior por diversos factores. En el Central Córdoba la cosecha de azúcar se demoró por conflictos locales, en el Entre Ríos la pérdida de un ferry el año anterior afectó el tráfico y en el Nordeste Argentino los problemas vinieron por una restricción a las importaciones desde el Paraguay. Eso no impidió que el Central Córdoba continuara con su política de reducir el capital en circulación y que el Entre Ríos volviera a pagar un dividendo del 6% a las acciones ordinarias⁴⁶. En un artículo publicado en el diario La Prensa en febrero de 1928, Harold Neill comentaba que los excelentes resultados de las compañías ferroviarias les habían permitido ganar en conjunto el 6,9% del capital invertido. El crecimiento del tráfico era señalado como la principal razón de ello⁴⁷.

Todo coincidía para que los reclamos por una disminución de las tarifas volvieran a resurgir con fuerza. Las compañías ferroviarias habían alcanzado una situación de extrema bonanza gracias al esfuerzo del sector agropecuario que había aumentado su producción. La mayor superficie cultivada, a veces a expensas de la ganadería, ayudada por buenas condiciones climáticas, parecía ser el factor primordial de la producción record⁴⁸. Pero el menor valor del producto, sobre todo en trigo, hacía que el productor se beneficiara menos por todo ello y que el flete ferroviario se llevara mayor porcentaje del valor total de la cosecha.

Lo ocurrido en el ejercicio siguiente, del 1 de julio de 1927 al 30 de junio de 1928, no modificó la situación planteada. Es cierto que los precios de los productos argentinos subieron, en especial el maíz⁴⁹. Las exportaciones en valor alcanzaron cifras superiores a 1924 y lo mismo ocurrió con las importaciones. Pero ello no cambió la idea instalada de que correspondía una

⁴⁵ Ferrocarriles Buenos Aires al Pacífico, Sud, Central Argentino y Oeste 1926 y 1927.

⁴⁶ Ferrocarriles Central Córdoba, Entre Ríos y Nordeste Argentino 1927.

⁴⁷ La Prensa 6/2/1928. El autor comentaba que el rendimiento, aunque bueno, era menor que en otras actividades ya que “cualquier empresa gana el 10%” y que los dividendos del 7 y 8% se debían a la existencia de bonos y acciones preferidas que obtenían menos (entre el 4 y 6%) y que integraban el capital. Neill obtenía el dato del rendimiento consignando que los capitales invertidos llegaban a £ 214.068.000 y que las utilidades de 1927 habían sido £ 14.808.000.

⁴⁸ La eficiencia de los productores no parecía mejorar. El Sud destacaba que Canadá en la época del Centenario estaba a la par que la Argentina en exportaciones de trigo y que para 1927 la superaba por el doble del volumen. Ferrocarril Sud 1927. El Central Argentino, por su parte, mostraba que el rendimiento de los cultivos de trigo en el país estaba muy por debajo de sus competidores: 11 bushels por acre contra 14 en Australia y Estados Unidos, 18 en Canadá y 31 en Inglaterra. Ferrocarril Central Argentino 1927.

⁴⁹ El maíz pasó de \$ 24,81 o/s por tonelada en 1927 a \$ 35,26 o/s al año siguiente. También subieron la carne vacuna enfriada y la congelada pero sus volúmenes de exportación descendieron. Ferrocarril Sud 1928.

rebaja de los fletes ya que los resultados de las compañías ferroviarias siguieron siendo excelentes⁵⁰.

Cuadro 5. Indicadores de la actividad ferroviaria 1926-1928

	Utilidad millones de £			Coef. de explotación			Carga millones de Tn			Pasajeros millones		
Año	1926	1927	1928	1926	1927	1928	1926	1927	1928	1926	1927	1928
BAP	2,27	2,44	2,48	70,02	69,35	69,97	5,17	5,68	5,56	15,27	15,43	15,93
SUD	4,56	4,80	4,25	64,24	64,79	68,24	7,08	8,03	8,23	53,02	55,49	56,89
CA	3,39	4,13	4,43	69,88	67,32	67,73	8,83	10,71	11,71	43,84	45,73	47,60
O	1,77	1,85	1,79	64,32	64,90	65,99	2,37	2,67	2,73	19,44	20,69	21,94
CC	1,03	0,93	0,91	70,42	74,09	74,59	2,90	2,98	2,86	3,34	3,46	3,62
ER	0,56	0,44	0,57	60,86	66,91	62,36	1,11	1,01	1,26	0,50	0,47	0,47
NEA	0,23	0,21	0,23	68,83	72,32	70,22	0,42	0,41	0,43	0,26	0,26	0,26

Fuente: Ferrocarriles Buenos Aires al Pacífico, Sud, Central Argentino, Oeste, Central Córdoba, Entre Ríos y Nordeste Argentino 1926, 1927 y 1928.

En estos años los ferrocarriles, con mucha cautela, se dedicaron a emitir nuevo capital, a construir extensiones concedidas y pedir algunas nuevas y a renovar y aumentar el material rodante. El Pacífico hizo aprobar por la asamblea de accionistas de 1928 un aumento de capital por £ 3.000.000 en acciones preferidas aunque demoró su emisión hasta 1929. En la empresa controlada Gran Oeste Argentino el aumento fue de £ 3.500.000, también en preferidas, para cubrir la cuenta capital. El Sud inició la construcción de los ramales concedidos anteriormente y pidió nuevas concesiones, la más extensa de todas partiendo de Darwin a través de la isla de Choele Choel y por el sur del Río Negro hasta Carmen de Patagones. En las extensiones invirtió £ 837.000, en la renovación de la vía permanente £ 876.000 y en la ampliación del material rodante £ 1.790.000. Para todo ello aumentó el capital en £ 5.000.000 de los cuales £ 2.910.000 fueron en acciones ordinarias y el resto en preferidas. El Central Argentino, además de comenzar a construir las extensiones concedidas, solicitó dos cortos ramales en la zona de San Francisco. Para cubrir la cuenta capital y hacer frente a las nuevas obras emitió £ 4.000.000 en acciones preferidas en octubre de 1926. El Oeste inauguró la extensión desde Caleufú. El Entre Ríos y el Nordeste incorporaron locomotoras Garratts, de gran potencia y bajo peso por eje, las que le

⁵⁰ La valorización del peso argentino también benefició a los ferrocarriles que por un tiempo pasaron de tener pérdidas por el cambio a lograr pequeños beneficios. Para el ejercicio 1928 el Sud contabilizó £ 33924 a favor, el Central Argentino £ 41040 y el Oeste £ 10612. Ferrocarriles Sud, Central Argentino y Oeste 1928.

permitieron un importante ahorro de combustible. También fueron incorporados dos ferries diesel⁵¹.

Los ferrocarriles privados, a instancias del presidente Alvear, formaron la Compañía Ferroviaria de Colonización con la finalidad de entregar préstamos a pequeños agricultores. Ezequiel Ramos Mejía fue designado presidente del directorio en el cual cada empresa tenía un representante⁵². El Sud y el Oeste fueron las compañías que encararon la tarea de colonización con más entusiasmo y adquirieron tierras para fraccionar. Éstas dos, junto con los ferrocarriles Entre Ríos y Nordeste formaron, además, la Compañía Argentina de Distribución de Frutas, con la idea de fomentar el transporte y exportación de fruta fresca que comenzaba a ser importante en ciertas regiones. Por último, es necesario mencionar que los ferrocarriles Sud y Oeste reforzaron sus directorios locales, como una respuesta a las críticas recibidas por la lejanía de los directorios de Londres⁵³.

VI. El gobierno impulsa con energía la revisión de las tarifas ferroviarias

Al promediar el primer semestre de 1927, cuando ya era evidente que el resultado del ejercicio que terminaba a fines de junio sería excelente, se reinició el reclamo por la reducción del precio del transporte por ferrocarril. Una nota editorial del diario La Prensa del 4 de mayo, al analizar una presentación de la Bolsa de Comercio de Rosario, comenzaba haciendo un repaso sobre las normas que regulaban las facultades del Estado en relación a las tarifas. Así se dejaba sentado que ya había jurisprudencia firme que rechazaba la posición de las empresas que pretendían gozar de libertad para fijar los precios en la medida que no excedieran el máximo de utilidades de la Ley Mitre. Por el contrario, sostenía la nota, el gobierno podía y debía siempre controlar toda modificación tarifaria a fin de lograr su “justicia y razonabilidad”. Sin embargo, y aquí se comenzaba a recorrer un camino no transitado hasta entonces, según La Prensa, se daba ahora un nuevo caso consistente en que el Estado debía intervenir en tarifas vigentes, que las empresas no pretendían modificar, a fin de establecer si seguían siendo “justas y razonables”. El diario concluía, siguiendo a la Bolsa de Rosario, que habían cambiado completamente las circunstancias de 1921 cuando se había iniciado el último aumento. No sólo habían bajado los precios de los materiales de explotación sino que, además, habían bajado los precios de los

⁵¹ Ferrocarriles Buenos Aires al Pacífico, Sud, Central Argentino, Oeste, Central Córdoba, Entre Ríos y Nordeste Argentino 1927 y 1928. PRO, BT 31 Company Nro. 17405 (BAP) Box 40373; Company Nro. 24345 (GOA) Box 36197; Company Nro. 6982 (Buenos Aires y Rosario por el FCCA) Box 40357.

⁵² La idea surgió de una reunión que Alvear tuvo con los presidentes de los directorios locales el 17/3/1927. Ver Rögind (1937), p.652.

⁵³ El Sud elevó a siete el número de directores locales (4 argentinos y 3 británicos) y el Oeste a cinco (3 argentinos, dos de origen británico, y 2 británicos). Ferrocarriles Sud y Oeste 1927 y 1928.

productos agrícola-ganaderos respecto de aquellos que habían sido considerados la base sobre la cual fijar los fletes⁵⁴. A partir de allí se sucedieron reclamos de cámaras empresarias de productores de cereales y el mismo diario dedicó dos notas editoriales más al tema⁵⁵. La persistencia del reclamo y su presencia en la prensa cotidiana obligaron a la Cámara de Diputados a prestarle alguna atención y a mantener constituida la Comisión de Estudio del Cumplimiento de las Leyes Ferroviarias y Régimen de las Tarifas. Con representantes de distintos partidos durante 1926 y 1927 pasó a estar controlada por los yrigoyenistas en 1928. El cambio de composición no modificó su inoperancia y su labor, de recopilación de información, se mantuvo siempre a la zaga de lo que iba haciendo el Poder Ejecutivo⁵⁶.

El gobierno, por su parte, ante la situación planteada cambió de actitud. Fue importante para ello el ascenso, dentro de la Dirección General de Ferrocarriles, de Manuel F. Castello. En febrero de 1927 había renunciado para jubilarse Ariodante Giovacchini, que ocupaba la Subdirección. En junio del mismo año pidió licencia el inocuo Herminio Capdevilla que desempeñaba el cargo de Director, al menos nominalmente, desde septiembre de 1922. A ambos, sucesivamente, los reemplazó Castello, en el caso del segundo al principio en forma interina hasta que, finalmente, en febrero de 1928, fue designado en forma permanente⁵⁷. A Castello recurrió el gobierno para llevar adelante un plan de acción que satisficiera el reclamo generalizado. El funcionario actuó de común acuerdo con el Ministro de Obras Públicas Roberto M. Ortiz en quien el presidente Alvear delegó la cuestión. Entre ellos delinearon los pasos a seguir que importaban un apartamiento del criterio adoptado por la Dirección hasta entonces y que fuera puesto de manifiesto en el informe elevado a la Cámara de Diputados en agosto de 1926.

Castello inició las tareas para preparar un informe y proponer cursos de acción poco antes de asumir el cargo de Director en forma definitiva. Hasta entonces sus esfuerzos en materia de tarifas se habían dirigido a la unificación del clasificador para cargas para lo cual había sido expresamente autorizado por un decreto de septiembre de 1927. Sin embargo, ya en el mes de noviembre esa tarea quedó abandonada y pasó a la redacción del informe⁵⁸. En sus propias palabras, éste pretendía reunir datos “con referencia a la situación económica del país y al estado de sus industrias, frente a las tarifas ferroviarias que siguen los distintos tráficos”. Se estudiarían

⁵⁴ La Prensa 4/5/1927, Editorial “Revisión de las tarifas ferroviarias”.

⁵⁵ La Prensa 10/5, 24/5 y 6/6/1927.

⁵⁶ Diputados, *Antecedentes sobre cumplimiento ...* (1930), pp. 3 a 127.

⁵⁷ La Prensa 6/2 y 2/6/1927 y 4/2/1928.

⁵⁸ Sobre la unificación del clasificador ver Expedientes 023426-D-1927, 019739-F-1927 y 02458-I-1927 de la Dirección General de Ferrocarriles. Esta tarea contaba con la conformidad de las empresas que habían accedido a integrar una comisión de estudio.

todas las empresas pero comenzando “en primer término el caso del Ferrocarril del Sud, por conceptuar que era el que presentaba mayor relieve frente al problema planteado, dada su brillante situación”⁵⁹. Con la información reunida, el propósito del gobierno era iniciar una negociación a fin de obtener que la empresa en cuestión accediera a reducir en forma permanente sus precios. Así fue que en enero de 1928 el Director General de Ferrocarriles citó al presidente del directorio local del Ferrocarril Sud a fin de poner en su conocimiento el resultado de la investigación que, a juicio del funcionario, mostraba que se había superado el límite máximo fijado por la Ley Mitre. Siguió una negociación en la cual la empresa británica llegó a ofrecer una disminución de tarifas que fue juzgada insuficiente. Cuando la discusión parecía agotada, los directores locales del Sud entrevistaron al Presidente de la Nación, pero Alvear se desentendió del tema y derivó la cuestión a Ortiz. Mientras tanto, habiendo trascendido lo ocurrido, se reclamaba públicamente que el gobierno decidiera por sí la rebaja de fletes. Después de consultar con el directorio de Londres, el directorio local del Sud manifestó que no podía acceder a una disminución mayor y Ortiz resolvió hacer público el estudio preparado por Castello el 3 de abril. El camino para tomar la decisión de intervenir en las tarifas de oficio estaba abierto⁶⁰.

VII. El estudio de la Dirección General de Ferrocarriles y el decreto de reducción de tarifas del Ferrocarril Sud

El estudio elaborado por Castello constaba de cuatro partes. La primera de ellas se encargaba de pasar revista a las normas jurídicas que regulaban la actividad ferroviaria y a la jurisprudencia de los tribunales que las habían interpretado⁶¹. De ello se deducían las facultades del gobierno en materia de tarifas. Al respecto cabía distinguir dos situaciones. Una de ellas era la que resultaba de la Ley Mitre, de carácter contractual, para evitar que las compañías excedieran la utilidad máxima fijada por esa norma. Se trataba de una facultad que ya existía en las leyes de concesión originarias o en otras que habían aceptado reorganizaciones, como el decreto que aprobaba la fusión entre los Ferrocarriles Buenos Aires y Rosario y Central Argentino. Lo que había hecho la ley 5315 había sido establecer condiciones iguales para todas las compañías. La otra situación, que resultaba de las leyes 2835 y 2873, tenía la finalidad de asegurar la justicia y razonabilidad del régimen tarifario de un servicio público monopólico

⁵⁹ República Argentina, Ministerio de Obras Públicas, Dirección General de Ferrocarriles, *Tarifas ferroviarias...*, (1928a), p.3,

⁶⁰ La Prensa 14/3, 28/3, 10/4 y 12/4/1928. Ferrocarril Sud 1928.

⁶¹ Las normas invocadas eran el artículo 6 de la ley 2835, los artículos 33, 44, 49 y 71 de la ley 2873 y el artículo 9 de la ley 5315. La jurisprudencia analizada era la del conflicto suscitado antes del aumento de 1922, resuelto por una sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de 1926. Ver República Argentina, Ministerio de Obras Públicas, Dirección General de Ferrocarriles, *Tarifas ferroviarias ...* (1928a), pp. 5 a 16.

como era el ferroviario. Era una aplicación del poder de policía del Estado. Las tarifas dependían de los costos y era la empresa la que las proponía porque “era la parte interesada en cuidar y acrecentar su tráfico”. Pero el Estado era quien las aprobaba antes de que fueran aplicadas. La actuación del Estado, decía el informe de Castello, “supone por parte de la autoridad administrativa un empleo cuidadoso, a fin de no atentar contra los respetables derechos de los ferrocarriles, y las soluciones adoptadas deben justificarse ampliamente en situaciones económicas que comprueben la equidad que tales medidas de gobierno exigen para las partes en juego”. Agregaba, luego, el Director General de Ferrocarriles que al analizar las tarifas debe buscarse un equilibrio: que el cargador pague lo que corresponda y no más y que “la empresa obtenga los medios necesarios para su explotación más el beneficio legítimo, que no podrá exceder del límite de la ley 5315, pero que deberá acercarse a él todo cuanto los intereses generales lo permitan”⁶². La segunda situación se desdoblaba en la actuación del Estado cuando las empresas proponían aumento de tarifas, como había ocurrido en 1915, 1917, 1919 y 1922, y en “la intervención a posteriori”, cuando la acción del gobierno obedecía a que las tarifas vigentes habían dejado de ser justas y razonables. Esta segunda aplicación de la segunda situación era las “más grave” y “sólo en caso de grandes crisis podía producirse una intervención general” de este tipo⁶³. La cuestión de la cautela y la necesidad de respetar al capital ferroviario aparecía en forma reiterada en el trabajo del Director General y de ellos son prueba los siguientes párrafos. “La opinión pública, señalaba Castello, a veces considera que el gobierno todo lo puede en materia de tarifas, con la idea de que las empresas de transporte ferroviario atentan contra el desarrollo de la producción, ganando demasiado a su costa, lo que constituye un error evidente, cuando es además justo recordar la enorme influencia que el riel, y en particular el respetable capital extranjero, han tenido en el portentoso desarrollo del país”. “Debo sin embargo también admitir, se decía en el informe citando textualmente las palabras del Procurador General del Tesoro Vicente López, que la mayor parte de las veces las empresas cuidan como el gobierno de no gravar o perjudicar la producción de los artículos que se destinan a su transporte, de modo que la acción policial del Estado para el control de las tarifas es una medida de excepción que sólo debe aplicarse en casos perfectamente justificados, sin invadir los derechos que la ley de concesión ha acordado a las empresas”⁶⁴.

La segunda parte del informe entraba en el estudio de las llamadas “industrias nacionales”. Entre las conclusiones relevantes merece citarse la afirmación de que los precios de los cereales

⁶² República Argentina, Ministerio de Obras Públicas, Dirección General de Ferrocarriles, *Tarifas ferroviarias...* (1928a), pp. 17 a 19.

⁶³ Idem, p. 20.

⁶⁴ Idem, pp. 21 a 23.

y del lino habían sufrido bajas que se suponía iban a persistir. Entre enero de 1922 y octubre de 1927 la disminución había sido del 15,8% para el lino, del 1,7% para el trigo y del 2,3% para el maíz⁶⁵. También es importante el reconocimiento de que la producción agrícola sufría por factores adversos de los que no eran responsables los ferrocarriles. Los productores carecían de créditos para retener lo producido y su necesidad de vender en forma inmediata a la cosecha los perjudicaba; carecían de conciencia cooperativa y faltaba una acción del Estado para protegerlos como en Canadá donde se había dictado *The Canada Grain Act* en 1912. Todo contribuía a que la producción unitaria argentina fuera inferior a la de Australia, Estados Unidos o Canadá, salvo en lino, por la falta de tecnología. Además un alto porcentaje de productores (el 61,1%) estaba formado por arrendatarios que habían sufrido un incremento en el precio del alquiler. Había impuestos a la exportación, que no existían en otros países productores, que reducían el beneficio de los agricultores. A pesar de existir legislación desde 1900 no se había avanzado en la construcción de elevadores y ello impedía introducir el transporte a granel que abarataba los fletes en un 50%. Respecto del costo del transporte también encarecía la falta de caminos secundarios. El acarreo de la producción a las estaciones representaba el 26,4% del costo total del transporte a pesar de que la distancia a recorrer era de unos pocos kilómetros, 10 a 20 veces menos que la distancia recorrida por ferrocarril, que representaba el 45 % de ese costo. El resto era el flete marítimo⁶⁶.

Fuera de la agricultura tradicional había algunas producciones en situación de crisis a las que en el informe se pasaba revista al iniciar la tercera parte referida a los fletes ferroviarios. Entre esas actividades con problemas se citaba al algodón, la producción de forraje, la madera y la leña, el azúcar y la ganadería. En todas ellas las compañías ferroviarias habían concedido rebajas de fletes temporarias, en la forma de tarifas especiales aprobadas por la Dirección, con el objeto de volver a las tarifas más altas en la medida de que la crisis cesara. Así, respecto de la ganadería en 1922 no se aplicaron aumentos, a pesar de la elevación general, y dos años después comenzaron a aplicarse rebajas del 20 al 50% según los casos que para 1927 seguían existiendo entre el 20 y el 30%. En estos análisis en particular, el informe de Castello señalaba que era necesario convertir en definitivas algunas tarifas especiales y en algunos casos, como en la ganadería, reducirlas aun más. Lo mismo ocurría en la producción agrícola pues las empresas en malos años (en caso de pérdida de cosechas o baja abrupta del precio) concedían rebajas que luego quedaban sin efecto al vencimiento de un plazo, generalmente seis meses. A la misma

⁶⁵ Idem, pp. 27 a 31. Cabe observar que la disminución no era grave, salvo en lino y que, apenas tomados los datos, los precios subieron. Además, en avena, cebada y centeno, siempre según el informe de Castello, había subas.

⁶⁶ Idem, pp. 32 a 44.

conclusión se arribaba en la tarifa de pasajeros. La mayoría de estos gozaba de tarifas especiales en la forma de abonos y el informe apuntaba a que lo que era especial se convirtiera en general⁶⁷. Respecto del tema de fletes en general la tercera parte del informe comenzaba diciendo que los precios del transporte ferroviario en la Argentina eran superiores al de países similares como Estados Unidos y Canadá. Además estos se veían recargados por tasas de descarga, traspaso, clasificación y embolsado, todo ello debido a la falta de transporte a granel. Se reconocía que las empresas ferroviarias eran protagonistas de actividades que tenían como finalidad el aumento de la producción, como la división de la tierra, la colonización y la introducción de tecnología, pero ello no impedía juzgar que los fletes en general seguían siendo elevados. De allí que, afirmaba Castello, el informe contenía un “análisis ..., índice de una situación económica general no muy satisfactoria, que justifica en buena parte los petitorios presentados ante ese Ministerio y esta Dirección General en pro de la revisión de ciertas tarifas ferroviarias hoy vigentes”. Con ello, continuaba el funcionario, “no se busca ...afectar las finanzas de las empresas, sino dar a los interesados las seguridades necesarias de que las tarifas sólo variarán cuando causas plenamente justificadas lo demanden”⁶⁸. La parte vinculada con el análisis de los fletes ferroviarios concluía con un estudio de los aumentos llevados a cabo entre 1915 y 1922. Al respecto se resaltaba que dichos aumentos, en repetidas oportunidades, habían sido calificados de provisorios por el gobierno y que su finalidad había sido que las empresas no obtuvieran utilidades extraordinarias sino un interés mínimo que les permitiera seguir funcionando y levantar los capitales para satisfacer las necesidades de los mismos ferrocarriles y de las industrias del país. Ese interés mínimo, en 1922, se había fijado en alrededor del 4%⁶⁹.

La última parte del informe se refería a la situación financiera del Ferrocarril Sud, que se afirmaba era la “más brillante que se recuerda en su historia” y que se atribuía al desarrollo y pujanza de la zona atravesada. Luego de las crisis de la Gran Guerra y la posguerra la compañía, a partir de 1922, comenzó a crecer en los sucesivos ejercicios. Esa bonanza sólo podría ser interrumpida, seguía diciendo el informe, por causas fortuitas, como problemas climáticos. Los gastos se habían normalizado y el Ferrocarril había aumentado en forma considerable su fondo de renovación, cuyos aportes eran considerados gastos de explotación. No obstante ello mostraba altos rendimientos que, en opinión de la Dirección General, habían excedido el límite fijado por la Ley Mitre, exceso que la Dirección no podía invocar en razón de que el Estado no había completado los trámites para el reconocimiento del capital. Según Castello los rendimientos

⁶⁷ Idem, pp. 99 a 141.

⁶⁸ Idem, pp. 46 a 54, 19 y 144.

⁶⁹ Idem, pp. 147 a 158.

anuales eran del 7,65% en 1922, 9,01 en 1923, 7,49 en 1924, 7,69 en 1925 y 7,71 en 1926. Por ello se concluía proponiendo rebajas que tuvieran como objetivos llevar a un límite razonable el producto bruto y permitir un mayor beneficio a la producción nacional sin afectar el desarrollo normal de las operaciones de la empresa y sin perjudicar su crédito frente a nuevas inversiones de capital ya autorizadas. Se aclaraba que en esa propuesta la Dirección General no invocaba la norma del artículo 9 de la ley 5315 ni las que autorizaban la intervención estatal para homologar nuevas tarifas pedidas por la empresa. Sino que actuaba para modificar las existentes a fin de evitar inconvenientes al tráfico que debía servir. No pretendía reducir el producto porque se había excedido el máximo legal, sino para impedir que la empresa abusara del monopolio en desmedro de la economía en general⁷⁰.

El informe de la Dirección General de Ferrocarriles fue bien recibido por los órganos formadores de opinión aunque hubo críticas por no haberse actuado con anterioridad⁷¹. El Ferrocarril del Sud se apresuró a impugnar lo hecho por el órgano de contralor y el Poder Ejecutivo, luego de algunas discusiones, aceptó la interposición de un recurso de reconsideración solicitándole a la Dirección su contestación⁷². La misma mostró otros aspectos relevantes a la cuestión. El Ferrocarril Sud no aceptaba la afirmación de que los aumentos de tarifas otorgados durante el gobierno de Yrigoyen habían sido precarios, aspecto que la Dirección consideraba central. La empresa cuestionaba también la pretensión de bajar los fletes porque algunos productos tenían precios inferiores. Sostenía al respecto que el precio del transporte tenía sus propios costos y que no podía quedar sujeto a las oscilaciones permanentes del mercado. En este tema los argumentos de Castello mostraron debilidad pues tuvo que admitir en la contestación que para entonces, transcurrido el primer trimestre de 1928, muchos precios, entre ellos los del trigo, del lino y del maíz, se habían elevado. Frente a ello el Director General introdujo el argumento de que “de precios momentáneos no se pueden deducir consecuencias duraderas”, que era lo mismo que venía diciendo la empresa⁷³. A continuación Castello agregaba que la no muy buena situación de la producción nacional se deducía de las cifras que mostraban que el país había exportado mayores volúmenes para obtener ingresos similares. Sin embargo, la réplica de la Dirección General fue centrándose, en la medida que avanzaba la nota, en la idea de que la rebaja correspondía porque “el exceso de beneficios obtenido (era resultado de) aumentos

⁷⁰ Idem, pp. 159 a 183. Las inversiones autorizadas llegaban a £ 10.800.000 (Elevadores en Bahía Blanca, reconstrucción de Plaza Constitución, nuevas extensiones, ampliación del tren rodante y renovación de las vías principales).

⁷¹ La Prensa, notas editoriales del 12 y 16/4/1928.

⁷² La Prensa 13/4/1928.

⁷³ República Argentina, Ministerio de Obras Públicas, Dirección General de Ferrocarriles, *Tarifas ferroviarias ...* (1928b), p. 13.

concedidos provisionalmente” para luego terminar en un intento de demostración de que el Sud obtenía rendimientos anuales superiores al 6,8%⁷⁴. Largos párrafos de la contestación de la Dirección General fueron destinados a ello impugnando partidas de gastos y de la cuenta capital presentadas por la compañía. En ese sentido Castello concluía, usando la afirmación de la propia empresa de que las rebajas que se pretendían imponer ocasionarían una reducción del 1,1% en el rendimiento, que el proceder de la Dirección no iba a impedir que el Ferrocarril Sud siguiera obteniendo ingresos netos suficientes para remunerar adecuadamente el capital invertido y para atraer nuevo capital para su expansión⁷⁵.

El gobierno, luego de la contestación de la Dirección General siguió adelante y mediante decreto del 13 de junio ordenó al Ferrocarril del Sud a que presentara un nuevo cuadro tarifario con las modificaciones ordenadas. Interpuesta una nueva reconsideración se dio vista al Procurador General de la Nación y al Procurador del Tesoro quienes en sendos dictámenes dieron razón a la pretensión de reducir las tarifas. En base a ellos el Poder Ejecutivo dictó un nuevo decreto, el 23 de julio, no haciendo lugar al pedido de la empresa y ratificando su decreto anterior. El Sud no tuvo otro camino que presentar las tarifas reducidas que fueron aprobadas por un último decreto del 14 de septiembre para que comenzaran a regir a partir del 1 de octubre⁷⁶. En la asamblea de accionistas celebrada en Londres el 24 de octubre el presidente de la compañía manifestó que el perjuicio causado por la medida del gobierno de Alvear, a la que calificó de jurídicamente objetable por lo que se había iniciado un reclamo judicial en Buenos Aires, era difícil de determinar pero que confiaba en el presidente Yrigoyen, que acababa de asumir su segundo mandato, porque siempre se había preocupado por los ferrocarriles y porque a él se debía la actual prosperidad⁷⁷.

VIII. La revisión de las tarifas del Ferrocarril Central Argentino

Apenas presentado el informe sobre el Ferrocarril del Sud, Castello inició la redacción de uno similar sobre el Ferrocarril Central Argentino⁷⁸. Fue elevado al Ministro de Obras Públicas

⁷⁴ Idem, p. 14 (lo transcripto) y pp. 35 a 60 (la afirmación de utilidades excesivas).

⁷⁵ Idem, p. 63.

⁷⁶ El decreto puede verse en República Argentina, Ministerio de Obras Públicas, *Revisión de las Tarifas del Ferrocarril Sud* (1928^a). Los dictámenes de los abogados del Estado se encuentran en República Argentina, Ministerio de Obras Públicas, *Revisión de las tarifas del Ferrocarril Sud* (1928b). También ver La Prensa 21/7/1928.

⁷⁷ Ferrocarril Sud 1928. El presidente del directorio, contestando a un accionista, concluyó con estas palabras: “Él (Yrigoyen) es un viejo amigo y confiamos en eso, es su segundo mandato y va a actuar aun mejor que lo hizo antes. Creo que vamos a tener un tratamiento muy justo bajo su gobierno”.

⁷⁸ La Prensa 17/4/1928.

el 20 de junio y remitía al anterior en todo lo que se refería a las normas jurídicas aplicables y a la situación de la producción en el país⁷⁹.

La actuación respecto del Ferrocarril Sud y el Central Argentino despertó de su letargo a la Comisión creada en 1926 en la Cámara de Diputados. Presidida por Diego Luis Molinari desde el inicio hasta comienzos de 1928 no había llevado a cabo labor relevante alguna. En julio de 1928, presidida ahora por Julio C. Borda, realizó una serie de entrevistas a funcionarios, ex funcionarios, directores de ferrocarriles y representantes de cámaras empresarias que permiten recoger opiniones valiosas frente a la cuestión de la revisión de las tarifas. El 18 de julio concurrió el Director General de Ferrocarriles Manuel F. Castello quien explicó por qué razón no había podido invocarse la Ley Mitre para intervenir las tarifas del Sud. Las compañías ferroviarias habían recurrido los decretos de 1919 que reconocieron los capitales hasta 1912 porque ordenaban amortizar partidas reconocidas con anterioridad. Si bien el Procurador del Tesoro Vicente F. López había dado la razón al gobierno, el Procurador General de la Nación José Nicolás Matienzo no. Ante ello Alvear, mientras era Ministro de Obras Públicas Eufrasio Loza, pensó en rectificar el reconocimiento de 1919 para concluir el conflicto. Como no tuvo consenso no lo hizo, pero ello paralizó todos los trámites de reconocimiento posteriores. Al no haber capital reconocido no podía alegarse la existencia de utilidades excesivas dentro de lo dispuesto por el artículo 9 de la ley 5315. El 26 de julio concurrió el ex Director General de Ferrocarriles Pablo Nogués quien, pasando por alto lo anterior, sostuvo que la revisión de las tarifas correspondía porque las empresas estaban ganando por encima del límite fijado por la Ley Mitre. Con ello coincidió el Ministro de Obras Públicas Roberto M. Ortiz, que concurrió el 5 de septiembre, aunque reconoció el problema que planteaba la falta de reconocimiento de capital y sostuvo que era necesario sancionar una nueva ley para terminar con la cuestión⁸⁰

Mientras en Diputados se hacían las entrevistas el trámite respecto del Central Argentino seguía su marcha. El informe de Castello sostenía que su situación era similar a la del Sud. Sin embargo, a pesar de que los gastos de explotación habían disminuido notablemente para todos por igual, esta compañía presentaba coeficientes de explotación más elevados que el otro gran ferrocarril. También su cuenta capital tenía más problemas y en este caso la Dirección General estaba convencida de que las utilidades superaban el límite de la Ley Mitre en mayor medida que

⁷⁹ República Argentina, Ministerio de Obras Públicas, Dirección General de Ferrocarriles, *Tarifas ferroviarias ...* (1928c), pp. 3 a 5.

⁸⁰ Diputados, *Antecedentes sobre cumplimiento ...* (1930), pp. 129 a 150 (Castello), 151 a 164 (Nogués) y 286 a 310 (Ortiz). Todos coincidieron en defender la seriedad de las grandes compañías ferroviarias. Por ejemplo Nogués decía lo siguiente: “A mi juicio hay un fenómeno de orden psicológico; el hecho de que los ferrocarriles se desenvuelvan bajo el régimen de monopolio, hace que se atraigan forzosamente la antipatía popular, aunque sus utilidades sean escasas, aunque se arruinen. De ahí esas leyendas de los libros dobles, de las utilidades disimuladas, que son completamente infundadas” (p. 160).

en el Sud. Un tema que la Dirección no podía dejar de lado era que, a diferencia del Sud, el Central Argentino tenía tráficos en competencia con el Central Córdoba, la Compañía General, el Provincia de Santa Fe y el Rosario y Puerto Belgrado y que cualquier decisión sobre las tarifas debía contemplar la situación de estas empresas más débiles. La conclusión era que el estado financiero excelente y el porvenir brillante del Central Argentino mostraban que las tarifas aplicadas habían dejado de ser razonables y justas por lo que correspondía su reducción⁸¹. El trámite de ahí en más fue diferente al seguido con la otra compañía porque el Central Argentino intentó llegar a un acuerdo con el gobierno.

Luego de algunas reuniones entre Castello, Ortiz y el presidente del directorio local, se llegó a un principio de acuerdo consistente en que no habría rebajas que fueran más allá de los aumentos de 1922 y que se trataría de que la empresa obtuviera un rendimiento cercano al máximo autorizado por la Ley Mitre. Ambas partes coincidían en que no querían un debate jurídico que podía derivar en un juicio. La empresa presentó esas pretensiones en una breve nota de fecha 18 de julio y el gobierno dictó un decreto, también muy escueto, el 24 del mismo mes⁸². Siguiendo con el compromiso asumido el Central Argentino presentó el 14 de agosto un nuevo cuadro tarifario. Pero, analizado por la Dirección General, no tuvo la conformidad del gobierno y con fecha 21 de septiembre aquella elevó al Ministro de Obras Públicas una serie de objeciones que dieron lugar a que el 24 del mismo mes se dictara un decreto imponiendo mayores rebajas. Las nuevas tarifas comenzarían a regir el 8 de octubre para cargas y el 1 de noviembre para pasajeros. Contra esa decisión el Central Argentino interpuso una reconsideración con fecha 1 de octubre. Sus argumentos centrales fueron que se producía una importante merma en las ganancias a las que legalmente tenía derecho, que se habían reducido tarifas más allá de los aumentos de 1922, que las tarifas que el propio ferrocarril había ofrecido eran razonables y justas y que se colocaba a esta empresa en una situación peor que al Ferrocarril Sud⁸³. En la asamblea de accionistas celebrada el 11 de octubre el presidente del directorio fue muy parco respecto del conflicto suscitado. Sólo dijo que la disminución de los ingresos por la acción del gobierno podía llegar a £ 785.000 pero que confiaba en Hipólito Yrigoyen que debía asumir al día siguiente⁸⁴.

La confianza depositada probó ser válida. El nuevo presidente, mediante decreto del 31 de octubre, prorrogó sin plazo la entrada en vigencia del anterior de Alvear que mandaba aplicar las tarifas reducidas y el Central Argentino no vio disminuido sus ingresos como sí le había ocurrido

⁸¹ Idem, pp. 6 a 36.

⁸² Todos los detalles de lo llevado a cabo después del informe de junio están en el Expediente 028032-C-1928.

⁸³ Expediente 028032-C-1928, pp. 1 a 10.

⁸⁴ Ferrocarril Central Argentino 1928.

al Ferrocarril del Sud. Sin perjuicio de ello, el Director General de Ferrocarriles, que había quedado descolocado por el cambio repentino de política del Ejecutivo, prosiguió con el trámite de la impugnación. En febrero de 1929 contestó la impugnación de la compañía ferroviaria en un largo escrito de 90 páginas. En él aceptaba que se había reducido tarifas más allá de los aumentos de 1922 pero que ello no violaba lo acordado porque a lo que el gobierno se había comprometido era a que, en general, las tarifas del Central Argentino no fueran inferiores a las anteriores a dicho aumento de 1922. Los casos en los que se había ido más allá, aislados, provenían de expresas instrucciones del Ministro Ortiz, como los abonos de pasajeros suburbanos y el flete de la lana y la leche. Pero no se había pasado ese límite en las tarifas de cereales que constituían el gran volumen de carga de la empresa. El Director General insistía en que el Central Argentino estaba recibiendo utilidades mayores a las permitidas, en promedio de un 7,60% en los últimos ejercicios, y que con las rebajas dispuestas ello disminuiría al 6,89%, mientras que para el Sud la rebaja implicaba llevar los beneficios al 6,62%. Aclaraba que si la Dirección no había establecido rebajas mayores era debido a que la compañía tenía un programa de inversiones por £ 10.000.000, había dado mejoras a los obreros y empleados y podría haberse perjudicado a las compañías ferroviarias que competían con el Central Argentino y que eran más débiles. La última parte del extenso escrito se refería a la acusación al Central Argentino de que en su proyecto tarifario había intentado concentrar todas las rebajas en distancias cortas para enfrentar la competencia automotor. De esta parte del escrito de Castello resultan datos importantes para conocer hasta dónde los automotores habían arrebatado tráficos al ferrocarril ya en 1928, hecho generalmente negado por las autoridades y los propios directivos de las empresas⁸⁵. Más allá de todo esto, lo cierto es que la cuestión de las rebajas de tarifas del Central Argentino ya era un asunto terminado. Después de la contestación de Castello el nuevo Ministro de Obras Públicas José Benjamín Ávalos dictó sucesivas resoluciones en las que decía que se estaba estudiando la posición de la Dirección frente a la impugnación. Esos actos interlocutorios cesaron tras el golpe de Estado del 6 de septiembre de 1930⁸⁶.

IX. Conclusiones

Todo lo relatado hasta aquí permite hacer una serie de reflexiones, sobre todo en relación a la intervención en las tarifas de los Ferrocarriles Sud y Central Argentino en 1928. Una primera cuestión que surge es indagar acerca de cuáles fueron los motivos que llevaron al gobierno de Alvear a realizar acciones que implicaban un apartamiento de la forma de hacer política

⁸⁵ Expediente 028032-C-1928.

⁸⁶ Idem.

ferroviaria seguida desde 1907. Se ha tratado de ver en la acción que condujeron Ortiz y Castello una motivación de política inmediata, de lucha por el poder. Por ejemplo, Goodwin, tomando comentarios del momento, sugiere que lo buscado fue restringir la capacidad de maniobra de Hipólito Yrigoyen en su segundo mandato que se vería impedido así de llevar adelante la deseada expansión de los servicios ferroviarios o el otorgamiento de mayores beneficios sociales a los trabajadores del sector⁸⁷. Este razonamiento nos parece completamente infundado, como lo es también sostener que la intervención de las tarifas haya sido una maniobra electoralista de corto plazo, para influir en las elecciones presidenciales de comienzos de 1928, ya sea a favor de la Unión Cívica Radical en general o a favor de la fracción Antipersonalista. Alvear, más allá de su característica de no intervenir personalmente en las cuestiones de gobierno y de depositar su confianza en los ministros, dio muestras constantes de evitar aquellas acciones que podían interpretarse como tomar partido en la lucha por el poder estatal. Personalmente no tenía ningún proyecto político luego de dejar la Presidencia y no cedió a las presiones de algunos de sus ministros de favorecerlos en el enfrentamiento que había dividido al oficialismo. Lo ocurrido respecto de la intervención federal a la Provincia de Buenos Aires es buena muestra de ello. Tengamos, además, en cuenta que las elecciones se celebraron el 1 de abril de 1928 y que el gobierno esperó para hacer conocer la investigación respecto al Ferrocarril Sud hasta el 3 de ese mes. Más bien nos parece que lo llevado a cabo por Castello y Ortiz se hizo de tal modo que no influyera en dichas elecciones ni en la escisión radical, que parecía definitiva. Alvear debe haber impuesto este modo de proceder en el tema⁸⁸.

Lo hecho, en nuestra opinión, fue una respuesta a los repetidos reclamos de los representantes de los cargadores, particularmente de aquellos vinculados con la producción agrícola. Los productos ganaderos gozaban desde 1924 de tarifas especiales reducidas y la única presión era para hacerlas definitivas. La respuesta del gobierno a esos reclamos se combinó con la creencia generalizada de que el futuro de la economía argentina, y en ello también de las empresas ferroviarias, era excepcional, y con la convicción en la esfera gubernamental de que algunas compañías ferroviarias estaban obteniendo utilidades superiores a las máximas fijadas por la Ley Mitre.

⁸⁷ Goodwin (1974), pp. 287/290. Este autor toma esta idea de un artículo sin firma aparecido en *The Review of the River Plate* del 27/7/1928. El artículo, que no cita fuentes de información es completamente vago y su tema central es hacer un pronóstico de cómo iba a ser la segunda presidencia de Yrigoyen. Ver también PRO, FO 371/12737, folio 175, donde se cita ese artículo y no se lo comenta.

⁸⁸ El embajador de Gran Bretaña, Malcolm Robertson no opinaba así. Para él todo se debió a la debilidad del presidente Alvear, que dejaba hacer a sus ministros a pesar de sus propios puntos de vista y de lo que había prometido en reuniones con el diplomático. Muy distinto, según el embajador, era Yrigoyen, con quien llegó a entenderse muy bien, que tenía un estilo de conducción personal y centralizaba todas las decisiones. Informe de Robertson del 3/11/1928 en PRO, FO 371/12737, folio 197

En segundo lugar, corresponde reflexionar sobre si el camino elegido por el gobierno argentino en esas circunstancias (reclamos generalizados, creencia en un porvenir brillante, creencia en ganancias excesivas) fue el más adecuado y si no había otras respuestas a mano. Nos parece que el gobierno de Alvear eligió el camino más fácil pero no el mejor. La producción agrícola argentina enfrentaba otros obstáculos, que incidían en su rentabilidad, además de la cuestión de los fletes ferroviarios. La mayor parte de ellos fueron reconocidos por el propio Castello cuando elaboró su largo informe previo a determinar rebajas en las tarifas del Sud: el precio de los arrendamientos, falta de instalaciones para manejo de los granos a granel, falta de caminos vecinales, falta de crédito, arrendamientos elevados, desprotección en la comercialización, falta de espíritu cooperativo, escasa tecnología, etc. Si, como se decía, los precios en el mercado internacional oscilaban y no llegaban a los máximos de años atrás, si los países compradores tenían problemas y había trabas al comercio internacional, si la Argentina para mantener una adecuada balanza comercial tenía que exportar mayor volumen, si los productores veían con desconfianza su futuro, había muchas acciones que llevar a cabo. De entre todas ellas la más fácil e inmediata era lograr que las empresas ferroviarias redujeran sus tarifas y eso fue lo único que intentó el gobierno. Pero, elegido este camino, el gobierno pudo haber actuado de otra manera. La convicción en las ganancias excesivas abría el camino para la aplicación de la Ley Mitre pero para ello debía llevarse a cabo un paso previo que era completar el trámite del reconocimiento del capital que injustificadamente el gobierno había demorado primero y abandonado después. El trámite debió haberse terminado, en el ámbito administrativo, en 1919 o 1920. Yrigoyen no lo hizo. Alvear intentó hacerlo en 1924 y ante lo discutible del tema tampoco procedió. Concluir la vía administrativa, en una u otra forma, era importante para el mantenimiento de un estado de cosas no arbitrario. Las empresas, si no estaban conformes con lo hecho por el Poder Ejecutivo, tenían abierta la vía judicial que, aunque lenta, daba un punto final al asunto cuando se dictara la sentencia definitiva. Este camino no fue transitado y se perdió un tiempo valioso. La urgencia y el facilismo, nuevamente, llevaron por otro rumbo. A la incertidumbre jurídica creada por la no conclusión del procedimiento del reconocimiento del capital siguió la incertidumbre jurídica creada por una actuación del ejecutivo no conforme a los precedentes. También incidió en ello un error de cálculo. El gobierno de Alvear creyó que las compañías ferroviarias, ante la presión oficial, serían proclives a un acuerdo y que se lograrían tarifas reducidas con conformidad de ellas. Al error de cálculo oficial se sumó un error de estrategia de dichas compañías que podrían haber obtenido mejores resultados siendo conciliadoras que yendo al enfrentamiento. El Ferrocarril Sud, como era característico, no quiso ceder nada, cuando creyó que se avanzaba sobre sus derechos legítimos y el Central Argentino,

siempre un poco más flexible, no encontró un punto de equilibrio que fuera aceptado por las autoridades.

En definitiva, como consecuencia de la innovación en la política ferroviaria que llevó a cabo el segundo gobierno radical se produjo una ampliación de los casos en que era aplicable el poder de policía en materia de tarifas ferroviarias. Hasta entonces, en base a las leyes 2835, 2873 y 5315 existían dos casos diferenciados en los cuales el Estado intervenía en esta materia: la intervención prevista en el artículo 9 de la ley 5315, cuando los ingresos netos excedían el 6,8% sobre el capital reconocido; y la intervención que resultaba de las otras dos normas para controlar que las tarifas nuevas que proponían las empresas fueran razonables y justas. Sobre ello había jurisprudencia firme y no cabía mayor discusión en 1928. Lo llevado a cabo durante el primer semestre de este año, como expresamente lo había anticipado Castello en su informe, implicó crear un tercer caso, o una segunda versión del segundo: el Estado intervenía para controlar la justicia y razonabilidad de una tarifa vigente, no para aprobar una nueva tarifa sino para modificar una existente y reducirla. Este caso resultaba de una nueva interpretación normativa y no había jurisprudencia, ni firme ni no firme que la avalara. Creaba, en consecuencia, un nuevo problema jurídico. El gobierno de Alvear no se había atrevido a resolver el problema jurídico heredado de Yrigoyen en materia de capitales porque había dictámenes encontrados de los abogados del Estado respecto de si era acorde a derecho amortizar partidas reconocidas previamente. En un momento, agosto de 1924, Alvear y su Ministro de Obras Públicas Loza habían querido transitar el camino más seguro, probablemente por influencia de José Nicolás Matienzo, y aceptar los argumentos de las empresas acerca de la intangibilidad de esas partidas. Luego, ante el temor a la reacción de la opinión pública, desistieron pero no dieron los pasos necesarios para avanzar en el reconocimiento del capital siguiendo el criterio de los decretos de 1919. Esa omisión llevó en 1928 a actuar de modo tal que se creó una nueva cuestión jurídica, tan o más incierta que la de 1924. Y dentro de las cuestiones pendientes, el gobierno tampoco avanzó en otro tema relacionado: los fondos de renovación. La regulación imprecisa de los mismos llevaba a que las compañías oscilaran en los aportes que hacían a los mismos. En años malos no los incrementaban y en años buenos pretendían recuperar el terreno perdido realizando aportes superiores a lo previsto. La Dirección General sólo se ocupaba de este último caso porque las partidas asignadas a esos fondos eran consideradas gastos y reducían el monto de los ingresos netos. Era una actitud irresponsable sin lugar a dudas. Probablemente, como había señalado Ortiz ante la Comisión de Diputados, el problema del capital y el de los fondos de renovación exigía una solución legislativa. Pero el gobierno tampoco transitó este camino, no preparó ni presentó ningún proyecto de ley como tampoco lo hicieron los legisladores. Llegado

el momento del cuestionamiento de las tarifas, pasó por alto todo ello, creó un nuevo caso de intervención y resquebrajó la claridad de la legislación en materia ferroviaria. Ello alteró el modelo de explotación en el que confiaban todos, el Presidente de la Nación, su Ministro de Obras Públicas, el Director General de Ferrocarriles y los partidos mayoritarios en el Congreso. Es difícil concluir si el abrupto cambio llevado a cabo por Yrigoyen inmediatamente después de haber asumido tuvo como objetivo corregir esto. No era una característica suya hacer explícitas las políticas que adoptaba. Pero los pasos que siguió en su breve segunda presidencia parecen así indicarlo.

Para 1928 había señales de que los presupuestos sobre los que se había diseñado el modelo de explotación ferroviario argentino estaban cambiando. Las dificultades del mercado de Londres para proveer capitales, la inestabilidad de las monedas que había producido las llamadas “perdidas de cambio”, la alteración del comercio internacional y el surgimiento de lo que se dio en llamar después el “deterioro de los términos del intercambio” y, sobre todo, el surgimiento del automotor, parecían aconsejar que se repensara dicho modelo. Sin embargo, el gobierno de Alvear actuó sobre la base de su solidez y en la creencia de que la capacidad de generar utilidades en las empresas ferroviarias no se vería afectada. Las consecuencias de su poco previsor proceder no pudieron ser adecuadamente medidas dado que la tormenta de 1930 arrasó con todos los parámetros.

Fuentes y bibliografía:

Fuentes:

Fuentes de archivo:

- Museo Nacional Ferroviario, *Archivo de la Dirección General de Ferrocarriles*, expedientes 017012-C-1924, 030514-C-1924, 023426-D-1927, 019739-F-1927, 02458-I-1927 y 028032-C-1928.
- ex Public Record Office (hoy National Archives for England and Wales), Kew, *Archivo del Foreign Office* series 371 (*Political Departments, General Correspondence Files. 1906-1966*) (En las notas al pie de página se señala “PRO, FO 371” seguido del número de legajo); y *Archivo del Board of Trade* series 31 (*Dissolved Companies*) (En las notas al pie de página se señala “PRO, BT 31” seguido del número de compañía y de caja).

Fuentes publicadas:

- Cámara de Diputados de la Nación, *Tarifas ferroviarias*, Buenos Aires, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1926 (En las notas al pie de página se consigna “Diputados, *Tarifas ...* (1926)”).
- Cámara de Diputados de la Nación, Comisión Especial de Asuntos Ferroviarios, *Antecedentes sobre cumplimiento de las leyes ferroviarias y régimen de tarifa de transportes de pasajeros y de mercancías*, Buenos Aires, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1930 (En las notas al pie se consigna “Diputados, *Antecedentes sobre cumplimiento ...* (1930)”).
- Congreso Nacional, *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores*, 1923 a 1927 (En las notas al pie se señala las palabras “Diputados” o “Senadores” seguidas del año, el tomo y la página).
- Ferrocarril Buenos Aires al Pacífico, *Annual Report of Directors, General Manager, Legal Representative and Accounts y Proceeding of the Ordinary General Meeting of Proprietors*, Ejercicios cerrados desde el 20/6/1921 al 30/6/1929
- Ferrocarril Central Argentino, Idem.
- Ferrocarril Central Córdoba, Idem.
- Ferrocarriles de Entre Ríos, Idem.
- Ferrocarril Nordeste Argentino, Idem.
- Ferrocarril Oeste de Buenos Aires, Idem.
- Ferrocarril Sud (Gran Sud de Buenos Aires), Idem (En las notas al pie se consigna el nombre del ferrocarril seguido del año de cierre del ejercicio).
- Ferrocarril Oeste de Buenos Aires Limitada (1925), *Situación económica actual de la empresa. Nota presentada a la Dirección General de Ferrocarriles contestando un petitorio dirigido al Excelentísimo Señor presidente de la República, sobre aumentos de sueldos y salarios al personal*, Buenos Aires, 1925.
- *Foreign Office List*
- Enrique S. Pérez (1924), *Situación financiera de los Ferrocarriles del Estado. Informe presentado al PE por el Administrador General Dr. Enrique S. Pérez, 18 de noviembre de 1924*, Buenos Aires, Talleres Gráficos de los Ferrocarriles del Estado, 1924.
- República Argentina, Ministerio de Obras Públicas, Dirección General de Ferrocarriles, *Tarifas ferroviarias. Estudio de la Dirección General de Ferrocarriles sobre su revisión*, Buenos Aires, Compañía Impresora Argentina, 1928a (En las notas al pie se consigna “República Argentina, Ministerio de Obras Públicas, Dirección General de Ferrocarriles, *Tarifas ferroviarias ...*, (1928a)”).
- República Argentina, Ministerio de Obras Públicas, Dirección General de Ferrocarriles, *Tarifas ferroviarias. Estudios de la Dirección General de Ferrocarriles relativos a la revisión de las tarifas del Ferrocarril Sud, analizando las observaciones contenidas en la nota de la empresa, del 2 de mayo de 1928*, Buenos Aires, Compañía Impresora Argentina, 1928b (En las notas al pie se consigna “República Argentina, Ministerio de Obras Públicas, Dirección General de Ferrocarriles, *Tarifas ferroviarias ...* (1928b)”).
- República Argentina, Ministerio de Obras Públicas, Dirección General de Ferrocarriles, *Tarifas ferroviarias. Estudio de la Dirección General de Ferrocarriles sobre su revisión en el Ferrocarril Central Argentino*, Buenos Aires, Compañía Impresora Argentina, 1928c (En las notas al pie se consigna “República Argentina, Ministerio de Obras Públicas, Dirección General de Ferrocarriles, *Tarifas ferroviarias ...* (1928c)”).
- República Argentina, Ministerio de Obras Públicas, *Revisión de las tarifas del Ferrocarril Sud*, Buenos Aires, Compañía Impresora Argentina, 1928^a.
- República Argentina, Ministerio de Obras Públicas, *Revisión de las tarifas del Ferrocarril Sud (Dictámenes de los Señores Procurador General de la Nación, Procurador del Tesoro, decretos del Poder Ejecutivo y nota de presentación de la empresa)*, Buenos Aires, Compañía Impresora Argentina, 1928b (En las notas al pie de página se consigna “República Argentina, Ministerio de Obras Públicas, *Revisión de las tarifas del Ferrocarril Sud ...*, 1928b).

Fuentes periódicas:

- Diario *La Prensa* de 1922 a 1928 (El diario fue revisado siguiendo una guía confeccionada por Jorge Eduardo Waddell que permitió ahorrar tiempo y trabajo)
- *The Review of the River Plate* del 27/7/1928.

Bibliografía:

- George S. Brady (1926), *Railways of South America. Part 1: Argentina*, Department of Commerce, Trade Promotion Series N° 32, Washington, Government Printing Office, 1926.
- Roberto Cortés Conde (2005), *La economía política de la Argentina en el siglo XX*, Buenos Aires, Edhasa.
- Paul B. Goodwin (1974), *Los ferrocarriles británicos y la UCR. 1916-1930*, Buenos Aires, Editorial La Bastilla.
- Mario Justo López (2009), “Ambiente externo y ambiente interno de la política ferroviaria durante las presidencias radicales. 1916-1930”, ponencia presentada a las *II Jornadas de Historia de la Industria y los Servicios*, FCE-UBA, 23 al 25 de septiembre de 2009.
- Mario Justo López (2010^a), “La cuestión de las tarifas durante la primera presidencia de Yrigoyen”, ponencia presentada a las *XXII Jornadas de Historia Económica*, Río Cuarto, Universidad Nacional de Río Cuarto y Asociación Argentina de Historia Económica, 21 a 24 de septiembre de 2010.
- Mario Justo López (2010b), “La política ferroviaria del primer gobierno radical. 1916-1922”, en revista *H-Industri@. Revista de historia de la industria y los servicios en América Latina*, UBA-FCE, Año 4, Nro. 7, segundo semestre 2010.
- Mario Justo López (2011), “La legislación sobre ferrocarriles durante la primera presidencia de Hipólito Yrigoyen”, ponencia presentada a las *III Jornadas de Historia de la Industria y los Servicios*, FCE-UBA, 31 de agosto a 2 de septiembre de 2011.
- Rafael Olarra Jiménez (1965), *Evolución Monetaria Argentina*, Buenos Aires, Eudeba.
- William Rögind (1937), *Historia del Ferrocarril del Sud*, Buenos Aires, Establecimiento Gráfico Argentino.
- Elena Salerno (2002), *Los comienzos del estado empresario: Administración General de los Ferrocarriles del Estado (1910-1928)*, Buenos Aires, UBA-FCE, Instituto de Investigaciones Económicas y CEEED, 2002.
- Elena Salerno y Andrés Regalsky (2008), “Mercados de capitales, desarrollo ferroviario y endeudamiento público. La financiación de los Ferrocarriles del Estado, 1916-1928”, en Jorge Schvarzer, Andrés Regalsky y Teresita Gómez (Comps.), *Estudios sobre la historia de los ferrocarriles argentinos (1857-1940)*, Buenos Aires, UBA-FCE, 2008.
- Winthrop R. Wright (1980), *Los ferrocarriles en la Argentina. Su influencia en el nacionalismo económico. 1854-1948*, Buenos Aires, Editorial Emecé.