

ASOCIACION ARGENTINA DE HISTORIA ECONOMICA
UNIVERSIDAD NACIONAL DE TRES DE FEBRERO
XXI JORNADAS DE HISTORIA ECONOMICA
Caseros (Pcia. de Buenos Aires)
23–26 de septiembre de 2008
ISBN: 978-950-34-0492-8

Ponencia: “El mecanismo de control del capital de las empresas ferroviarias y su funcionamiento. 1908 – 1939. El caso del Ferrocarril del Sud”.

Autor: Jorge Eduardo Waddell

Pertenencia institucional: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Derecho

Mesa general 3: “Industrias y servicios”

Dirección electrónica: fundamuseo@yahoo.com.ar

Dirección postal: Alsina 495 piso 15 (1087) Capital Federal

Teléfono: 011 4331 2013

Abstract

A partir de la sanción de la ley Mitre 5315 en 1907. Se estableció un mecanismo por el cual la Dirección General de Ferrocarriles debía hacer un control minucioso del capital de las empresas ferroviarias. Este capital debía ser fijado por el estado nacional a fin de analizar la rentabilidad de las empresas y en función de ello establecer si debía o no intervenir en las tarifas tal como lo establecía la mencionada ley.

El mecanismo se puso en marcha en forma inmediata y en los primeros tiempos se cumplió estrictamente. En una segunda etapa la Dirección General de Ferrocarriles realizaba el estudio del capital pero no se llegaba a la decisión final del Ejecutivo, hasta que en una tercera etapa la Dirección dejó de hacer el estudio y durante muchos años ni el estado ni las empresas se preocuparon de la fijación del capital.

La ponencia analizará esta situación a través del caso testigo del Ferrocarril del Sud utilizando como fuentes principales los expedientes relativos a la fijación del capital del citado ferrocarril en el archivo de la Dirección General de Ferrocarriles.

El mecanismo de control del capital de las empresas ferroviarias y su funcionamiento. 1908 – 1939. El caso del Ferrocarril del Sud.

La ley Mitre, que lleva el número 5315 sancionada en septiembre de 1907 tuvo por finalidad reordenar y unificar el sistema de concesiones ferroviarias. En la Argentina cada concesión se regía por su respectivo contrato y todos ellos tenían cláusulas diferentes, distintos tipos de extensiones impositivas y plazos. Frente a la necesidad de unificar criterios y dar seguridad jurídica a las concesiones existentes el ingeniero Emilio Mitre fue el promotor de este instrumento legal. La ley regula distintas cuestiones pero básicamente establece para todas las empresas que voluntariamente se acogieran la exención de todo impuesto a cambio del pago del 3% de la utilidad líquida. También estableció que el Estado tenía derecho a intervenir en las tarifas cuando por más de tres ejercicios consecutivos las empresas tuvieran un rendimiento superior al 6,8% anual sobre el capital invertido.¹

El decreto reglamentario de la ley dictado el 30 de abril de 1908 estableció en su artículo 4 que era facultad del Gobierno reconocer el capital y que este no podía ser aumentado sin aprobación del Poder Ejecutivo.² Para establecer el rendimiento era imprescindible establecer cual era el capital de las empresas y la ley le dio la facultad al Estado para reconocerlo por decreto. Solo una vez que el capital estuviese reconocido por decreto se podía calcular el rendimiento y por lo tanto analizar si superaba o no el límite del 6,8 establecido por la ley.

Dentro de la estructura burocrática del Estado fue la Dirección General de Ferrocarriles, la encargada de examinar y establecer el capital de las empresas. Este organismo dependía del Ministerio de Obras Públicas y funcionaba como autoridad de aplicación de la política ferroviaria. Dentro de la Dirección estaba la Oficina de Contabilidad y

¹ Una descripción de la ley y de las causas que llevaron a su sanción puede encontrarse en Mario Justo López, “Antecedentes ideológicos de la Ley Mitre” en Estudios sobre la Historia de los Ferrocarriles Argentinos (1857-1940) Jorge Schvarzer, Andrés Regalsky y teresita Gómez, compiladores, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, Buenos Aires 2008

² Paul B Goodwin, Los Ferrocarriles británicos y la UCR, Buenos Aires Ediciones La bastilla 1974 pág 26.

Control que era específicamente quien realizaba el estudio del capital. Internamente el trámite se iniciaba por esta oficina y con todos los antecedentes se fijaba el capital. Con la firma del director nacional se elevaba al ministro para que junto con el presidente refrendara el correspondiente decreto.

El Ferrocarril del Sud y la ley Mitre.

La compañía del Ferrocarril del Sud había iniciado la explotación de su línea en 1865 y desde el comienzo fue una empresa próspera. Según su contrato de concesión, el Ferrocarril del Sud gozaba de una garantía de rendimiento mínimo, pero a los pocos años del inicio renegoció esta cláusula con el gobierno provincial quedando sin garantía y por ende sin control de su capital por parte de la Provincia. El 16 de agosto de 1895 el Ferrocarril del Sud firmó un contrato con el Gobierno Nacional para la construcción de la línea de Bahía Blanca a Neuquén que era estratégica para el Gobierno. El Ferrocarril Sud, que no estaba interesado en dicha línea puso algunas condiciones y en la negociación surgió la idea de exonerar por 50 años a la empresa de todo impuesto por la explotación de sus líneas. Por el mismo contrato se estableció que el Gobierno podía intervenir en las tarifas cuando la utilidad neta superase el 10%.³ Estaba implícito ya el control del capital y la necesidad de su fijación por el Gobierno, en el caso del Ferrocarril del Sud aún antes de la ley Mitre.

El acogimiento a la ley Mitre era un acto voluntario de las empresas, así los establecía su artículo 19. Cada compañía de acuerdo a sus necesidades y conveniencias debía decidir si se acogía o no. En general todas las empresas tenían por delante el problema de la finalización de la exención aduanera por lo que la mayoría estuvieron en mayor o menor medida obligadas a acogerse, especialmente el Ferrocarril Central Argentino que fue el primero en hacerlo el 17 de octubre de 1907.⁴ Pero el Ferrocarril del Sud no estaba en la misma posición de las demás empresas, por la ley de concesión a Neuquén estaba eximida de todo impuesto hasta 1945 y la intervención en las tarifas se preveía solo si las entradas superaban el 10% líquido. Sus condiciones contractuales eran mucho mejores que las ofrecidas por la ley Mitre, sin embargo el Ferrocarril Sud igualmente se acogió. En la asamblea de accionistas del 22 de octubre de 1913 David Simson

³ Leyes, contratos y resoluciones referentes a los ferrocarriles y tranvías a tracción mecánica de la República Argentina Tomo 5 parte II pág 85 Buenos Aires 1903

⁴ Silvestre Damus, "Al centenario de la ley Mitre" en Boletín A.R.A.R. número 100 abril 2008

explicaba el acogimiento de la siguiente manera: “en nuestro caso, no teníamos obligación alguna de aceptar la ley, porque ya estábamos exentos de impuestos hasta 1945 bajo los términos de la concesión del ferrocarril al Neuquén, pero como les dijo Jason Rigby en 1908, lo hicimos porque habría sido mala política y falta de generosidad si nos pusieramos aparte cuando todos los demás aceptaron la ley.”⁵

El control del capital anterior a la ley Mitre.

Como señalamos anteriormente en virtud del contrato para la construcción de la línea de Bahía Blanca a Neuquén, el Ferrocarril del Sud quedó sometido al control del capital de la compañía por el Gobierno nacional. La ley establecía que superado el 10% de rentabilidad sobre el capital invertido y para ello el Gobierno debía estudiar y fijar el capital. Si bien el contrato data de 1896 y la línea a Neuquén se inauguró en 1899, recién en 1904 la Dirección de Vías de Comunicación comenzó el estudio del capital del Ferrocarril del Sud para comprobar si podía o no intervenir en las tarifas.⁶ El Ferrocarril presentó el detalle del capital invertido desde su constitución de la sociedad. Al informar sobre dicha presentación el inspector de contabilidad de la Dirección de Vías de Comunicación, Manent hizo algunas observaciones identificando algunas partidas que consideraba que no debían ser reconocidas. En su informe del 26 de abril de 1904 el inspector Manent señalaba cinco rubros que recomendaba a la Dirección General no reconocer. Estos era: 1) Intereses pagados; 2) emisión de acciones y debentures para renovación de materiales; 3) Compra de concesión Martínez; 4) Flete de durmientes de acero y 5) Préstamos hechos a la compañía del Dock Sud. Los argumentos de Manent eran en cuanto a los intereses pagados que no debían imputarse al capital ya que no implicaban en la realidad inversión alguna; las emisiones de acciones y debentures para renovar materiales obviamente no podían computarse como nueva inversión. La compra de la concesión Martínez, que el Ferrocarril del Sud adquirió pero no construyó no implicaba inversión real de capital sino que respondía a la estrategia de la empresa de comprar concesiones para evitar que terceros ingresaran en su área de influencia. Respecto del flete de durmientes de acero, se debió a que por falta de materia prima en Argentina se debieron importar durmientes Manent sostuvo que dicho flete no debía computarse como capital y por último los fondos que el Ferrocarril del Sud entregó la

⁵ Citado en Silvestre Damus op. Cit. Pág 14

⁶ Expediente DGF 04014 S 1904

compañía Buenos Aires Southern Dock para continuar las obras del Dock Sud se consideraba que no integraban el capital del Ferrocarril. El Ferrocarril del Sud según la contabilidad presentada pretendía la fijación del capital en \$ 133.302.646,38 o/s y según Manent debía reconocerse solo \$ 120.889.115,36 o/s. El Ferrocarril del Sud reclamó e impugnó el informe del inspector Manent pero sostuvo que era inútil discutir la procedencia o no de estas partidas impugnadas ya que aún realizando todos las deducciones recomendadas por el inspector igual no se llegaba al piso que la ley establecía para intervenir en las tarifas.⁷ De todas maneras si bien la Dirección de Vías de Comunicación desestimó la impugnación del Ferrocarril del Sud tampoco se tuvieron en cuenta en su totalidad las objeciones de Manent y se fijó el capital en una cifra intermedia de \$ 125.360.615 o/s. pero nunca se dictó el decreto correspondiente.

Ejercicios 1908 a 1910

Sancionada la ley 5315, las empresas debieron ejercer la opción de acogerse a la misma poner en marcha así el mecanismo de la fijación del capital. En el caso del Ferrocarril del Sud, que estudiamos, el 17 de junio de 1909 inició el trámite pidiendo según el régimen de la nueva ley y por ende la fijación del capital.⁸ La fijación del capital de una compañía como el Ferrocarril del Sud no era una tarea sencilla. La empresa se había constituido en 1862, había habilitado a la explotación su primer tramo el 14 de agosto de 1865 y había extendido sus líneas hasta ser el ferrocarril más extenso del país. Había comprado ramales y vendidos otros. Para fijar el capital invertido hasta 1908 (un periodo de 46 años) la Dirección General de Ferrocarriles no tenía suficientes elementos. Para el periodo 1862 a 1891 estaba bajo jurisdicción de la Provincia de Buenos Aires y no había control alguno sobre la inversión de capital, más aún teniendo en cuenta que a poco de inaugurada la primera sección, la empresa negoció con el gobierno provincial la garantía que esta le había acordado. A partir de allí no hubo razón alguna para controlar y fijar el capital. Sancionada la nueva ley de ferrocarriles en 1891 el Ferrocarril del Sud pasó a ser supervisado por el Gobierno Nacional. Este había creado la Dirección de Ferrocarriles Nacionales en 1889 para ejercer la supervisión de la actividad ferroviaria. Pero el hecho de no tener garantía y de no haber normas que

⁷ Impugnación del Ferrocarril del Sud al dictamen del inspector Manent en expediente DGF 04014 S 1909

⁸ Expediente DGF 5278 F 1909 Archivo DGF caja 1252

estableciesen que era misión de esta oficina controlar el capital invertido por las empresas, la Dirección no llevó a cabo esta tarea.

Cuando en 1909, la Dirección General de Ferrocarriles, heredera de la vieja Dirección nacional debe fijar el capital del Ferrocarril del Sud se encuentra que no dispone de elementos propios para hacerlo. Si embargo esto no significaba que la fijación fuese arbitraria, ya que si bien la Dirección no contaba con documentos propios, al menos contaba con los balances de la compañía.⁹ O sea que en principio la Dirección no podría fijar un capital mayor que el que figurara en sus balances. De acuerdo al sistema de la ley 5315 y a la finalidad perseguida iba a haber un choque de intereses a la hora de fijar el capital, la empresa buscaría que el monto fijado fuese el mas alto posible, para alejar la posibilidad de intervención en las tarifas mientras que el Estado buscaría reconocer el mínimo capital posible, o al menos el que creyese realmente invertido.

Dicho esto, nos sorprende que la Dirección General de Ferrocarriles hizo un estudio minucioso del capital invertido en los 46 años anteriores, al menos eso surge del expediente. En el mismo hay una extensa planilla donde hay un detalle de lo invertido año a año separado en distintos rubros. De esa información surge una cifra del total invertido por la empresa que llega a 189.220.467, 24 pesos oro sellado. No está claro en el expediente pero es evidente que toda la información fue aportada por la compañía y no hay ninguna observación por parte de la Dirección General y obviamente tampoco de la compañía. El decreto se firmó el 27 de diciembre de 1909 por Figueroa Alcorta a solo nueve meses del comienzo del trámite.

Los ejercicios de 1909 y 1910 tienen un trámite ágil y normal, aunque con alguna pequeña variante.¹⁰ Se inician de oficio por la propia Dirección algunos meses después de terminado el ejercicio correspondiente y en pocos meses se dicta el decreto correspondiente. Claro que la tarea era sencilla, sobre la base del capital fijado al 30 de junio de 1908 de allí en más la tarea de la Dirección General era solo estudiar el capital invertido en el año en cuestión, y para ello la propia Dirección llevaba un minucioso control sobre todas las obras que se hacían con lo cual en principio la tarea era fácil ya

⁹ El expediente correspondiente al establecimiento del capital a 1908 no tiene en cuenta el expediente de 1904. La Dirección dice que no hay antecedentes cuando cuatro años antes había iniciado un voluminoso expediente del estudio del capital del Ferrocarril del Sud, que luego fue adjuntado al de 1908.

¹⁰ Los ejercicios 1909 y 1910 se aprueban en expedientes DGF 014999 S 1910 y 09192 S 1911

que debía sumar todas las obras aprobadas y realizadas en el periodo, restar los elementos radiados y sacados de inventario y con ello establecer lo invertido en el año. Sin embargo hay dos puntos que se discuten entre la Dirección y la empresa del Sud: en el ejercicio 1909 la Dirección observa y rechaza una partida reclamada por el Sud como inversión sobre comisiones y corretajes pagados, y para el ejercicio siguiente, la observación es para la partida de gastos del edificio de la Oficina de Ajuste de Ferrocarriles. En ambos casos la Dirección no reconoció estas dos partidas pretendidas por el Ferrocarriles del Sud y no hubo reclamo de la empresa lo que permitió la tramitación normal del expediente hasta la firma de los decretos respectivos el 18 de marzo de 1911 por Victorino de la Plaza y el 5 de julio de 1911 por Roque Sáenz Peña.

Ejercicios 1911 y 1912

El trámite del reconocimiento del capital para los ejercicios de 1911 y 1912 no es tan normal y ágil como los anteriores y muestra un importante conflicto que va a dilatar el procedimiento. Respecto al ejercicio al 30 de junio de 1911 el trámite se inicia de oficio el 11 de marzo de 1912 y al igual que los ejercicios anteriores no muestra problema alguno ni reclamo de las partes involucradas. El 10 de enero de 1914 el director general de Ferrocarriles Ariodante Giovacchini firma la resolución por la cual establece el capital invertido en el ejercicio estudiado y el acumulado hasta entonces y lo eleva al ministro de Obras Públicas para la firma del decreto respectivo.¹¹ Si embargo pasarían más de 5 años hasta que el capital de dicho ejercicio fuese aprobado y esta dilación resultó a nuestro juicio por un reclamo del Ferrocarril del Sud referido al ejercicio al 30 de junio de 1912, cuyo estudio estaba en trámite cuando se debía firmar el decreto para el de 1911.

El trámite del estudio del capital para el ejercicio terminado el 30 de junio de 1912 se inició de oficio por la Dirección General de Ferrocarriles el 30 de septiembre de 1913 (más de un año después de terminado el mismo). El expediente muestra un trámite similar a los anteriores por la oficina de contabilidad y control de la Dirección General de Ferrocarriles. Solo se rechaza como inversión la partida referida a la Oficina de Ajuste de los Ferrocarriles.¹² Sin embargo al momento de reconocer el capital invertido

¹¹ Expediente DGF 06899 S 1912

¹² La Oficina de Ajuste de los Ferrocarriles era una oficina creada por algunas empresas a las que se adhirieron todas las existentes con el fin de dirimir y compensar las deudas entre empresas por tráficos

no lo hace e impugna algunas partidas que se reconocían como invertidas. Esto paralizó el trámite.¹³

La impugnación de Nogués se refería a cuatro ítems que el Ferrocarril del Sud pretendía se reconocieran como capital invertido ellos eran: a) gastos de la River Plate House; b) gastos por la emisión de capital; c) Intereses generados durante la construcción de las obras; c) compra de la concesión Martínez. La River Plate House era el edificio en Londres donde se alojaban las oficinas del directorio de la compañía; los gastos de emisión de capital se referían a las comisiones pagadas a los bancos o premios pagados a los suscriptores a la hora de lanzar nuevas emisiones; Los intereses generados durante las obras se referían a los intereses que la empresa debió pagar por endeudamiento propio de las obras mientras no se libraban al servicio público. Por último la concesión Martínez se refería al precio de compra de esta concesión que obstaculizaba el desarrollo de la red de la empresa a pesar de su titular no la construía.¹⁴

En el expediente figura la copia de un dictamen sobre la cuestión fechado el 6 de octubre de 1916 sin firma que dirime el conflicto respecto a las partidas impugnadas.¹⁵

Las principales consideraciones del dictamen son las siguientes: El Poder Ejecutivo no reconoce el capital no invertido en el país. Dice que el capital levantado, la forma en que se hace y las comisiones y premios que se pagan son resorte de los directores de las empresas e indiferentes a la Dirección general de Ferrocarriles, cuya misión es controlar y reconocer el capital efectivamente invertido en la Argentina. Las emisiones a la par no deben ser soportadas por el país. Dice que la regla de que se reconoce solo lo invertido en la Argentina es razonable. Reconoce a su vez que la Dirección General de Ferrocarriles tiene la dificultad del estudio del período anterior a la 5315 ya que no se ha estudiado el capital realmente invertido y señala que la Dirección General debe estudiar el capital hacia atrás y deducir lo que considere que no debe reconocerse de

comunes y otros temas comunes. El edificio de la Oficina de Ajustes, en Paseo Colón 185 fue muy costoso y un exponente de la arquitectura de la época. La Dirección de Ferrocarriles consideraba que esta inversión no tenía que ver directamente con la actividad ferroviaria y por ello no debía reconocerse como capital invertido.

¹³ Expediente DGF 018528 S 1913

¹⁴ La concesión Martínez iba desde Olavarría a Bahía Blanca en medio de la zona propia de la red del Sud. El Ferrocarril tuvo que adquirirla para que la construcción de esta no perjudicara sus intereses generando una línea de competencia.

¹⁵ Este dictamen, del cual en el expediente hay una copia sin firma, se repite en otros expedientes de fijación del capital del Ferrocarril del Sud. Según Goodwin corresponde al Procurador General de la Nación Botet, que avaló la postura de Nogués.

acuerdo a estos criterios. Sostiene el dictamen que las empresas no tienen derechos adquiridos respecto del reconocimiento del capital anterior a la ley 5315 y que puede modificarse.

El mismo dictamen reconoce que de revisarse el capital en el periodo anterior a la ley 5315 y surgir que hay capital reconocido de más, descontar este monto del capital reconocido puede ser de un grave perjuicio para la empresa por lo que en caso de existir esta situación recomienda descontar lo necesario en cuotas anuales durante un periodo razonable.¹⁶

En función de lo aconsejado por el referido dictamen, la Dirección General de Ferrocarriles realizó un estudio del capital invertido entre 1872 y 1907 y llegó a la conclusión de que había que descontar del total 2.814.875, 58 pesos oro sellado y aceptaba el criterio de que para que no sea un fuerte golpe a la compañía se lo hiciera en forma de cuotas anuales. No consta en el expediente la forma en que se calculó esta cifra ni los documentos en que se basó la Dirección para determinar el monto. Recién en 1919 el expediente llegó al Ministerio de Obras Públicas y el primero de julio de ese año Hipólito Irigoyen y el ministro Pablo Torello firmaron el decreto fijando el capital al 30 de junio de 1912, siete años después. En los considerando del decreto, el Poder Ejecutivo sigue lo establecido por Nogués en su dictamen y se explicita que no se reconocen las partidas por los gastos de la River Plate House; la emisión de capital; los intereses pagados durante las construcciones y el pago de la concesión Martínez. Ese mismo día por otro decreto también se fijó el capital del ejercicio al 30 de junio de 1911 que como señalamos estaba sin resolver hasta que se dilucidasen las cuestiones suscitadas en el ejercicio de 1912.

La empresa del Ferrocarril del Sud impugnó el decreto y pidió reconsideración. Con una nota fechada el 23 de octubre de 1919 y firmada por Fernando Guerrico, presidente del comité local de la empresa expresa que la compañía acepta el criterio de no tener en cuenta a la hora de fijar el capital los gastos de la River Plate House y de la compra de la concesión Martínez, pero impugna que no se consideren los intereses devengados durante las construcciones y los gastos de emisión de capital. Sostiene Guerrico que el espíritu de la 5315, en su artículo 16 corresponde al capital emitido y que los gastos de

¹⁶ Dictamen citado.

emisión de capital son inversión tan legítima como las construcciones y los intereses pagados.¹⁷ Sin embargo esta protesta del Ferrocarril del Sud no fue atendida por el Poder Ejecutivo, ni siquiera contestada. A partir de allí el Ferrocarril del Sud insistiría todos los años con este reclamo a la hora de firmado el decreto correspondiente a cada ejercicio teniendo siempre la misma suerte, o sea de no ser considerado el reclamo.

Ejercicios 1913 a 1915

Acaecido el conflicto entre la DGF y el FCS a raíz del nuevo criterio establecido por la misma y la decisión de revisar y modificar el capital ya reconocido anteriormente al estudiar el ejercicio referido al ejercicio de 1912 y las posteriores impugnaciones y reclamos de la empresa paralizaron las decisiones del Director General pero no el trámite normal de las distintas oficinas de la administración. El inicio de los respectivos expedientes se siguió haciendo mas o menos en la misma forma que los anteriores aproximadamente un año después de vencido el mismo y el trámite interno por las oficina de control se realiza y llega el dictamen correspondiente al propio Director General. Pero el director general primero, Nogués y luego su sucesor Ariodante Giovacchini no firmaron la resolución respectiva. El conflicto resultante por el estudio del capital del ejercicio de 1912 analizado en párrafos anteriores estaba sin resolver y como el Director General Nogués, había establecido nuevos criterios para el estudio del capital, había ordenado el estudio de todos los ejercicios hacia atrás y como resultado de esto el Ferrocarril del Sud había impugnado la resolución y los criterios de Nogués. Como también dijimos anteriormente la cuestión fue zanjada por decreto de Irigoyen recién en julio de 1919. Evidentemente Giovacchini creyó conveniente no seguir con el trámite de los ejercicios 1913 a 1915 hasta que esto estuviera resuelto. A pesar de ello luego del decreto de 1919 se tomó dos años más hasta emitir el 5 de marzo de 1921 la resolución que en la misma fijaba el capital al 30 de junio de los años 1913, 1914 y 1915. Elevada al Ministerio de Obras Públicas no fue resuelta y el decreto nunca fue firmado.¹⁸ El 19 de abril de 1920 el Ferrocarril del Sud con la firma de su representante Fernando Guerrico pide a la Dirección que se fijen los capitales correspondientes a los ejercicios posteriores a 1912. A pocos días la Dirección contestó con un lacónico: “los mismos fueros elevados a la superioridad.”¹⁹

¹⁷ La impugnación dio origen al expediente DGF 021126 S 1919.

¹⁸ Expediente 04959 S 1921

¹⁹ Este trámite dio lugar al expediente 08159 S 1920

Ejercicios 1916 a 1918

Con posterioridad a los ejercicios 1913 a 1915 y frente al conflicto mencionado entre la Dirección General de Ferrocarriles y el Ferrocarril del Sud la actividad de la Dirección se paraliza por completo frente a los ejercicios posteriores. Directamente no se inician los trámites. Recién en 1921, y tres días mas tarde de la resolución de Giovacchini fijando el capital de los ejercicios 1913 a 1915 la Dirección inicia en el expediente 05208 S 1921 el estudio del capital de 1916 a 1918 y en un trámite récord de solo tres días, se expide la Oficina de Control y el propio director general quien eleva al Ministerio su resolución aconsejando aprobar el capital de los ejercicios referidos. Tampoco estos ejercicios son refrendados por decreto, que aparecerá recién 15 años después. Esta dilación determinada por el conflicto referido al ejercicio de 1912 y el que se producirá respecto del ejercicio 1919.

Ejercicios 1919 y 1920

Del análisis de los expedientes respectivos, surge una inusual actividad de la Dirección General de Ferrocarriles a partir de marzo de 1921, se producen dictámenes de los ejercicios de 1913 a 1915, se inician los estudios de los ejercicios 1916 a 1918 y se resuelven en tres días e inmediatamente después, el 30 de abril de 1921 la Dirección inicia el estudio del ejercicio de 1919 y en solo cuatro días el 4 de mayo del mismo año eleva la resolución al Ministerio.²⁰

Recordemos que el ejercicio mas cuestionado había sido el de 1912. En él el entonces director general Nogués había establecido las pautas y principios para fijar el capital y esto había sido cuestionado por el FCS. La compañía había pedido hasta la rectificación del decreto del propio Yrigoyen. No consta en el expediente respecto del estudio del capital de 1912 la tramitación de los recursos correspondientes pero parte de los mismos, por esas cuestiones incomprensibles de la burocracia se encuentran en el expediente de fijación del capital para el ejercicio al 30 de junio de 1919. Recordemos que la DGF elevó al MOP el capital fijado para 1919 el 4 de mayo de 1921. Nueve meses después, el 3 de febrero de 1922, representante legal de la compañía Fernando

²⁰ Expediente DGF 010088 S 1921

Guerrico presenta un escrito sobre la fijación del capital para el ejercicio 1912 en el expediente de 1919. En él pide el traslado de todos los reclamos pendientes y una prórroga del plazo para expedirse sobre ellos. El 19 de junio de ese año Guerrico presenta un largo escrito sobre el estudio del capital de 1912 a 1915. Es un muy extenso análisis del capital e insiste con la inclusión de varios ítems que de acuerdo a la doctrina fijada por Nogués habían sido eliminados. Se centra básicamente en los intereses devengados durante la construcción de las líneas y las comisiones pagadas por emisión de capital. Un año después, el 2 de mayo de 1923 la Dirección de Ferrocarriles resuelve la cuestión rechazando todos los argumentos del Ferrocarril del Sud estableciendo claramente la negativa de la Dirección a considerar gastos de capital a los intereses generados durante la construcción de líneas y las comisiones pagadas por la emisión de capital. Sin embargo la Dirección no avanzó con la resolución que fija los montos del capital anual.

Respecto del ejercicio 1920 el estudio fue iniciado por la DGF el 18/4/1922 y elevado al MOP cuatro días más tarde. Por primera vez aparece una nueva causa de conflictos entre la empresa y la Dirección: los gastos de pavimentación. En las ciudades servidas por el Ferrocarril del Sud se construían pavimentos y los terrenos ferroviarios debían pagar la porción correspondiente. El Ferrocarril del Sud comenzó a incluir estos gastos como gastos de capital y sistemáticamente la Dirección lo rechazó como tal. Elevado al Ministerio no hubo decreto hasta 1936.²¹

Los ejercicios 1913 a 1920 no obtuvieron fijación definitiva por decreto sino hasta 1936. Esta dilación que intentaremos explicar mas adelante además trae un nuevo elemento. Previo al decreto y a pesar de que la Dirección de Ferrocarriles había fijado ya el capital para todos los ejercicios, el MOP pide nuevamente a la Inspección General de Contralor Financiero de la DGF un dictamen sobre la fijación del capital de todo el periodo. El 22 de junio de 1936 la Inspección se expide estableciendo nuevas cifras para todos los ejercicios que resultan mas bajas que las establecidas anteriormente. El decreto de 21 de julio de 1936 fijó las nuevas cifras. Frente a esto, el 17 de agosto de 1936 la empresa del Ferrocarril del Sud por medio de su representante legal Guillermo White pidió ver los antecedentes en que se basó la Dirección para establecer nuevas

²¹ Expediente DGF 09585 S 1922

cifras de capital. Pero esta solicitud nunca fue atendida, al menos no figura en el expediente ni en ningún otro visto de la Dirección General de Ferrocarriles.

A continuación elaboramos un cuadro con el capital fijado para los ejercicios 1913 a 1920 por la Dirección General de Ferrocarriles y el fijado por el decreto de 1936.²²

ejercicio	Fijado DGF	Fijado decreto 1936	diferencia
1913	228.743.491,96	225.415.088,16	- 3.328.403,80
1914	236.490.316,79	233.646.987,41	- 2.843.329,38
1915	238.770.281,42	236.557.226,10	- 2.213.055,32
1916	236.083.185,98	237.176.652,52	+ 1.093.466,54
1917	235.452.682,55	236.560.378,51	+ 1.107.695,96
1918	235.137.658,12	236.258.067,82	+ 1.080.409,70
1919	236.933.564,61	236.503.672,32	- 429.892,29
1920	238.230.649,41	237.424.469,33	- 206.180,08

Ejercicios 1921 a 1928

Después de dos años de inactividad, a mediados de 1924 la Dirección General de Ferrocarriles reanudó su cometido en poco menos de tres meses inició el estudio de los ejercicios 1921 a 1923 pero allí se estanca la actividad hasta 1927. En estos tres ejercicios, la discusión entre el FCS y la Dirección general versa respecto de dos cuestiones que se van a repetir en ejercicios posteriores, los gastos de pavimentación que enfrenta la compañía y la instalación de líneas decauville.²³ En estos tres casos la DGF impugna los dos ítems mencionados y da traslado a la empresa quien reclama la inclusión en el capital tanto de los desvíos decauville como de los gastos de pavimentación. En todos los casos la Dirección desestima el reclamo del Ferrocarril. En el caso del ejercicio de 1921 este rechazo se produjo por un dictamen del Contador Interventor de la Dirección general de Ferrocarriles con fecha 19 de septiembre de 1927 pero que cuyos argumentos son aplicables al resto de los ejercicios.²⁴ La Dirección General de Ferrocarriles no se pronuncia ni eleva los expedientes al Ministerio.

²² Elaboración propia en base a los datos extraídos de expedientes DGF 04959 S 1921; 05208 S 1921 y decreto de 21 de julio de 1936

²³ El Ferrocarril del Sud a partir de 1919 comenzó a instalar en estaciones de sus líneas sistemas de ferrocarriles livianos agrícolas para facilitar el acarreo de la cosecha desde los campos hasta las estaciones. Estas líneas construidas en virtud de concesiones provinciales no eran reconocidas por la Dirección General de Ferrocarriles como parte de la red del ferrocarril y por ende no computaba su capital.

²⁴ El dictamen mencionado se encuentra en expediente DGF 017599 S 1924

Respecto de los ejercicios 1924 a 1926, los tres son iniciados por la Dirección General de Ferrocarriles en 1927 sigue un trámite similar a los tres anteriores: dictamen del Inspector de Contaduría de la DGF, traslado al FCS, impugnación de este y desestimación de la impugnación del Ferrocarril. Los ítems conflictivos, son los gastos de pavimentación y desvíos decauville, a los que se agregan en el ejercicio de 1926 los gastos por algunos desvíos particulares que el Ferrocarril pretendía incorporar al capital y las inversiones realizadas en compañías subsidiarias. Todas las pretensiones del FCS son desestimadas. Igual trámite se sigue con el ejercicio de 1927 salvo que este se inicia recién en agosto de 1931 por la Dirección General de Ferrocarriles, impugna el FCS y desestima las impugnaciones la DGF sin embargo en ninguno de los ejercicios desde 1921 a 1927 la Dirección llega a la resolución elevando las actuaciones al Ministerio de Obras Públicas para la sanción del decreto correspondiente.

El ejercicio 1928

El ejercicio 1928 marca una novedad. Hasta entonces y desde 1908 la iniciativa del estudio para la fijación del capital había sido de la Dirección General de Ferrocarriles. Siempre había iniciado de oficio los expedientes respectivos. En el caso del ejercicio al 30 de junio de 1928 fue iniciado el trámite por el Ferrocarril del Sud el 29 de mayo de 1929. Recordemos que desde 1927 la Dirección General no había avanzado en el estudio y fijación del capital y de hecho vemos que el ejercicio 1927 se inició por la autoridad de aplicación recién el 31 de agosto de 1931. El Ferrocarril quiso apurar la fijación de capital en 1929 iniciando él mismo el estudio del ejercicio 1928, pero la pregunta es ¿por qué no lo hizo con el ejercicio 1927 que no había sido iniciado? No lo sabemos.

Probablemente la insistencia del Ferrocarril del Sud al estudio del capital en el ejercicio 1927-1928 estuvo motivado por el hecho que en la segunda mitad de 1927 la empresa recibió una fuerte presión del Gobierno para reducir las tarifas, cosa que lo fue impuesta por decreto. Probablemente la estrategia del Ferrocarril estuviera dirigida a demostrar que los ingresos líquidos del ejercicio no llegaban al 6,8 % establecido por la ley Mitre para intervenir las tarifas y para ello era imprescindible fijar el capital y frente a la inacción oficial el Ferrocarril tomó la iniciativa.

A pesar de la celeridad con que el FCS inició el expediente la Dirección se expidió recién tres años después el 30 de junio de 1932 lo que es impugnado por el FCS y se paraliza toda discusión. Cuando en 1936 la Dirección retoma el estudio de los ejercicios no fijados unifica en el expediente relativo a 1928 todos los ejercicios desde 1921 que no había tenido resolución. Así el 10 de julio de 1936 la Dirección eleva al Ministerio la resolución con las cifras establecidas para esos ocho ejercicios y once días más tarde el presidente Justo firma el decreto aprobatorio

Ejercicios 1929 a 1939

Al igual que el ejercicio 1928, todos los demás el trámite fue iniciado por la empresa del Ferrocarril. La fijación del capital para los ejercicios de 1929 a 1932 resulta extraña ya que para esos años el último capital fijado fue el del ejercicio de 1912, todos los ejercicios posteriores estaban en discusión, algunos con resolución de la DGF pero todos sin decreto. El capital para los ejercicios de 1929 a 1932 se fijó por decreto con anterioridad a que se resolvieran los anteriores, cosa extraña ya que el mecanismo normal del expediente era fijar todas las inversiones de capital del ejercicio restarle las deducciones correspondientes y luego esa cifra sumarla o restarla al capital del ejercicio anterior ya fijado. Como cuando se establece por la DGF las cifras correspondientes a estos años, aún estaban sin aprobar los ejercicios desde 1913, lo hace solo en cuanto a lo invertido en el año. Y curiosamente el decreto respecto del capital al 30 de junio de 1929 fue dictado un año antes que la aprobación de todos los ejercicios anteriores y así ocurrió con todos los ejercicios hasta 1933. El decreto por lo tanto se limita a establecer cual es el capital aumentado en el año sin establecer una cifra total. Esta situación duró hasta el ejercicio al 30 de junio de 1936. Otra característica de estos ejercicios es que se abandonó el peso oro y en su lugar se fijó el capital en pesos moneda nacional, con los problemas que esto genera debido a las fluctuaciones del tipo de cambio.

El estudio del capital de estos ejercicios hasta el correspondiente al ejercicio terminado el 30 de junio de 1939 no ofrece inconvenientes. A partir del ejercicio 1933 siguen todos un trámite normal con bastante celeridad. Tampoco se encuentran en los expedientes correspondientes objeciones hechas por el Ferrocarril con la excepción del ejercicio 1929 donde nuevamente hay una impugnación referida a algunos ítems de la

cuenta capital. La Dirección de Ferrocarriles rechazó los gastos de pavimentación, de comisiones por emisión de títulos y del fondo de renovación y el Ferrocarril del Sud impugnó la decisión de la DGF. Como en todas las impugnaciones anteriores la DGF rechazó sin más trámite la impugnación y el decreto correspondiente convalidó la postura de la Dirección. A partir del ejercicio 1937 se vuelve al sistema anterior de reconocer el capital invertido hasta el momento incorporando todas las cifras anteriores de reconocimiento anual y también se vuelve a establecer la cifra en pesos oro.

Cuadro de reconocimiento de capital²⁵

Ejercicio al 30/6	Inicio trámite En DGF	Resolución de la DGF	Decreto PE	Capital reconocido
1908	9/3/09	17/6/09	27/12/09	189.220.467,24
1909	24/9/10	16/1/11	8/3/11	199.518.207,24
1910	18/3/11	18/3/11	5/7/11	208.956.903,90
1911	11/3/12	10/1/14	1/7/19	219.313.975,05
1912	30/9/13	s/d	1/7/19	219.802.656,03
1913	29/12/15	5/3/21	21/7/36	225.415.088,16
1914	24/7/16	5/3/21	21/7/36	233.646.987,41
1915	11/12/16	5/3/21	21/7/36	236.557.226,10
1916	8/3/21	11/3/21	21/7/36	237.176.652,52
1917	8/3/21	11/3/21	21/7/36	236.560.378,51
1918	8/3/21	11/3/21	21/7/36	236.258.067,82
1919	30/4/21	4/5/21	21/7/36	236.503.672,32
1920	18/4/22	18/8/22	21/7/36	237.424.469,33
1921	28/7/24	10/7/36	21/7/36	245.520.574,77
1922	1/8/24	10/7/36	21/7/36	248.219.018,73
1923	30/10/24	10/7/36	21/7/36	251.020.442,77
1924	s/f	10/7/36	21/7/36	254.588.843,71
1925	24/9/27	10/7/36	21/7/36	264.738.599,23
1926	16/11/27	10/7/36	21/7/36	273.017.451,66
1927	31/8/31	10/7/36	21/7/36	282.889.763,53
1928	29/5/29 (1)	10/7/36	21/7/36	306.937.356,39
1929	17/2/30 (1)	30/9/35	14/10/35	39.382.986,09 m/n (2)
1930	12/1/31 (1)	28/10/35	20/11/35	31.273.728,43 m/n (2)
1931	4/4/32 (1)	Agosto/32	27/12/35	18.484.156,16 m/n (2)
1932	7/11/32 (1)	17/4/36	8/5/36	806.343,52 m/n (2)
1933	15/4/34 (1)	30/4/36	8/5/36	4.358,23 m/n (2)
1934	29/7/35 (1)	16/9/36	22/10/36	61.573,50 m/n (2)
1935	22/6/36 (1)	27/1/38	3/2/38	7.118.774,18 m/n (2)
1936	13/11/36 (1)	17/12/37	23/12/37	832.486,00 m/n (2)

²⁵ Elaboración propia en base a los expedientes del reconocimiento del capital de todos los ejercicios entre 1908 y 1939

1937	8/11/37 (1)	26/5/39	2/6/39	343.707.083,92
1938	27/2/39 (1)	8/2/40	19/2/40	345.883.440,00
1939	1/2/40 (1)	24/4/41	13/5/41	347.928,999,81

(1) Trámite iniciado por el propio Ferrocarril del Sud.

(2) Cifra reconocida de lo invertido en el ejercicio solamente

Algunas consideraciones sobre el reconocimiento del capital del Ferrocarril del Sud

El hecho de analizar el reconocimiento del capital del Ferrocarril del Sud desde los expedientes de la Dirección General de Ferrocarriles tiene por un lado la ventaja de acceder a la fuente original y a través de los expedientes se puede reconstruir la forma de tramitar de Dirección y acceder a los dictámenes de las distintas oficinas intervinientes dentro de la Dirección. Sin embargo el material se refiere solamente a la propia Dirección de Ferrocarriles. Los expedientes no muestran la tramitación por fuera de la Dirección, en el Ministerio de Obras Públicas y muchas veces no coincide el decreto con toda la tramitación anterior de la Dirección lo que supone que algo pasó en el medio que no consta en el respectivo expediente. Muchas veces el tema de reconocimiento del capital era negociado al mas alto nivel político en conjunto con otros temas vinculados a la actividad ferroviaria y el resultado de estas negociaciones influían o determinaban la fijación del capital, sin embargo al no constar en los expedientes dichas negociaciones es difícil su reconstrucción sino a través de fuentes secundarias.

En cuanto a la fijación del capital propiamente dicha se nota una disparidad en el tratamiento de los diferentes ejercicios. Sorprende la aprobación sin estudio y solo con las cifras aportadas por el Ferrocarril en los tres primeros ejercicios. Esto marca un contraste con el caso de la fijación del capital en 1904 y los ejercicios de 1911 y 1912. Estos tres ejercicios fueron criticados por la administración, en el primer caso por el inspector Manent y en los dos últimos por la intervención del Director General Pablo Nogués. Para algunos, la sanción de la ley 5315 significó un giro importante en la política ferroviaria en el sentido de favorecer a las empresas establecidas y protegerlas de nuevas empresas que pretendían competir con ellas.²⁶ Si se observa que en 1904 se

²⁶ Esta es la posición sostenida por Andrés Regalsky en: "La ley Mitre" en Estudios sobre la Historia de los Ferrocarriles Argentinos (1857-1940) Jorge Schvarzer, Andrés Regalsky y Teresita Gómez, compiladores, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, Buenos Aires 2008

impugnaron las cifras entregadas por el FCS lo que generó una protesta de la empresa esto se dio en un clima de presionar a las empresas establecidas y de favorecer la competencia entre ferrocarriles. Si aceptamos la posición mencionada de Regalsky podría entenderse que la aprobación si estudio de los tres primeros ejercicios a partir de 1908 podría entenderse que se debía a la posición favorable a las grandes empresas que se había adoptado y como fruto de esto se sancionó la ley Mitre.

Cuando respecto a los ejercicios 1911 y 1912 se produce la intervención de Pablo Nogués y de alguna manera este hecho marca la interrupción del trámite normal de la fijación del capital puede interpretarse como un cambio de política. Las críticas de Nogués a la fijación del capital de alguna manera parece volver a los criterios restrictivos e la consideración del capital establecidas por el inspector Manent en 1904. Este cambio de política parecería darse en medio de una nueva ola contraria a las empresas establecidas. Recordemos que en 1912 los Ferrocarriles Sud y Oeste manifestaron al Gobierno su decisión de fusionarse. Este hecho generó un temor generalizado en contra de los monopolios ferroviarios en general y principalmente contra el grupo del Ferrocarril del Sud. El dictamen de Nogués contrario a las cifras del Ferrocarril del Sud se produce en medio de este clima contrario al Ferrocarril del Sud.

El gobierno recién fijó el capital de los ejercicios de 1911 y 1912 en 1919 esta dilación se debió al conflicto suscitado por la negativa de Nogués de reconocer los rubros mencionados oportunamente y la impugnación de la empresa a la posición de Nogués. Según Paul B Godwin hubo duras negociaciones de los representantes de las empresas británicas y el ministro de Obras Públicas sobre varios temas entre los que se encontraba el de la fijación del capital. Estas negociaciones que no terminaron en arreglo se dieron durante todo el año 1917 quedando nuevamente sin resolver el tema del capital.²⁷

En 1919 se entablan nuevas negociaciones entre las empresas británicas y el gobierno para actualizar las tarifas. Las empresas para ese entonces estaban afectadas seriamente por el aumento del costo del combustible sólido para las locomotoras y necesitaban en forma urgente un aumento de tarifas. En la negociación el Gobierno se comprometió a fijar el capital, que estaba pendiente desde 1911 y en julio de 1919 se expidieron los

²⁷ Paul B Goodwin, op. Cit. Pág. 50

decretos correspondientes que siguieron los lineamientos de Nogués. Es decir de descontar aquellos rubros que la Dirección General de Ferrocarriles no consideraba como inversión real. Las empresas tuvieron que aceptar esta decisión presionadas por la necesidad de aumentar las tarifas cosa que lograron.²⁸

Otro tema a analizar es la actitud de la Dirección General de Ferrocarriles. En cuanto al inicio de los trámites de oficio por la propia Dirección se observa que desde el ejercicio de 1908 hasta el ejercicio de 1915 se inició el trámite a poco de terminado cada ejercicio. La diferencia está en que hasta el ejercicio de 1911 la Dirección emitió la resolución correspondiente y elevó el expediente al Ministerio, cosa que dejó de hacer luego del conflicto suscitado por el dictamen de Nogués. La actividad de la Dirección tanto iniciando los expedientes como elevando la resolución se paralizó hasta 1921 en que se vuelve a ver la actividad iniciadora de la Dirección a pesar de que se observa que el inicio de oficio del expediente es cada vez mas alejado de la finalización del ejercicio correspondiente. La actividad de la Dirección en cuanto a elevar el dictamen al Ministerio se paraliza en 1921-22 en que se elevan prácticamente 7 ejercicios en poco tiempo. A partir de allí en los ejercicios de 1921 en adelante no hay dictamen de la DGF sino hasta 1935.

Desde el punto de vista del Ministerio de Obras Públicas, está claro que salvo los tres primeros ejercicios cuyos decretos aprobatorios se dictaron en un breve lapso desde el inicio del trámite luego no hay actividad hasta 1919 en que se aprueban los ejercicios 1911 y 1912 y de allí en mas ninguna actividad hasta 1935. Entre 1925 y 1936 se prueban 22 ejercicios. Probablemente ya en plena crisis de 1930 las expectativas de rentabilidad de las empresas ferroviarias había caído tanto que el tema de la fijación del capital aún aceptando las objeciones del Gobierno no iban a tener incidencia alguna en la intervención en las tarifas ya que la rentabilidad bajó a niveles muy lejanos del 6,8 establecido por la ley.

El cambio que se da a partir del ejercicio 1928 donde el Ferrocarril del Sud es el iniciador de los trámites respectivos para fijar el capital muestra una nueva realidad. Desde 1927, el Gobierno de Alvear presionaba a las empresas ferroviarias para hacer bajar las tarifas. El Ferrocarril del Sud fue el más perjudicado ya que el presidente

²⁸ Paul B Goodwin op.cit. pág 169

decretó la rebaja y obligó a la empresa a poner en práctica las nuevas tarifas. Es probable que frente a la inacción de la Dirección General que cada vez se demoraba más en iniciar el trámite de cada ejercicio lo haya impulsado el propio ferrocarril para demostrar que no se había llegado al 6,8 % por tres años consecutivos que establecía la ley Mitre para habilitar la intervención. De todas maneras este argumento no le sirvió de nada al ferrocarril ya que el Gobierno no fundó la decisión de rebajar las tarifas en la ley Mitre sino en la Ley General de Ferrocarriles 2873 que establecía que las tarifas debían ser justas y razonables y obviamente la interpretación de lo que es justo y razonable estaba a cargo del Gobierno.²⁹

El sistema de fijación del capital de la ley Mitre parecería ser razonable y coherente con la filosofía de la propia ley, pero creemos que desde el Gobierno se actuó en forma negligente.³⁰ La demora de 8 años en fijar los ejercicios 1911 y 1912 y la tardanza de 17 años en los ejercicios siguientes muestran que los sucesivos gobiernos posteriores a 1914 no tenían una gran preocupación sobre el cumplimiento de la ley Mitre. De hecho el tema de la fijación del capital no fue una prioridad del gobierno como sí lo fue el estudio del ingreso líquido de las empresas en función del cual se establecía el impuesto a pagar al Gobierno. Estos expedientes siguen una regularidad envidiable. Probablemente la fijación del capital no fue una prioridad para el Gobierno ya que a la hora de intervenir en las tarifas podía recurrir a la Ley 2873 de 1891 sin el escollo de analizar el capital por tres ejercicios consecutivos. Para las empresas, en este caso el Ferrocarril del Sud parecería que tampoco fue una prioridad y solo negoció el tema cuando se negoció junto con el aumento de tarifas en 1919. Solo frente a la amenaza concretada de rebaja de tarifas por decreto recién en ese momento el FCS se acordó de la fijación del capital y activó los trámites iniciando los respectivos expedientes.

Por último queremos señalar frente a una corriente establecida que sostiene que las empresas particulares de ferrocarriles siempre lograban satisfacer sus intereses presionando a los Gobiernos para que revean y modifiquen decisiones de la Dirección General de Ferrocarriles, en todos los expedientes referidos a la fijación del capital desde 1908 hasta 1939 no hay un solo ejemplo de esto sino todo lo contrario. Siempre

²⁹ Damus, op.cit.

³⁰ Es la opinión de Silvestre Damus en “Al centenario de la ley Mitre” op. Cit.

los decretos convalidaron la postura de la Dirección General y nunca en materia de cuenta capital fueron atendidas las impugnaciones hechas por el Ferrocarril del Sud.