



El mecanismo de control del capital de las empresas ferroviarias a partir de la Ley Mitre

Jorge Eduardo Waddell
UBA Derecho
jorgewaddell@yahoo.com.ar

Resumen

La ley Mitre de 1907 estableció una nueva política ferroviaria que básicamente consistía en que los ferrocarriles sean explotados por empresas privadas, mayoritariamente británicas, y que las mismas sean rentables para remunerar el capital y para seguir invirtiendo en el sistema. La ley le daba algunas ventajas a las empresas pero establecía la intervención en las tarifas en caso de que la rentabilidad alcanzase determinado índice durante tres años. Por ello para el cálculo de la tasa de rentabilidad era imprescindible fijar el capital invertido por las empresas. La Dirección de Ferrocarriles era el organismo encargado de esta tarea. El estudio del capital comenzó en 1908 y avanzó hasta 1910. Los ejercicios de 1911 y 1912 se trabaron en una discusión sobre partidas que debían excluirse y a partir de allí no hubo interés ni del gobierno ni de las empresas de establecer el capital lo que se hizo con bastante tardanza y casi para llenar una formalidad. El artículo analiza el funcionamiento de este mecanismo en el Ferrocarril del Sud y en cuatro otras empresas.

Palabras claves: FERROCARRILES - CAPITAL - CONTROL

Abstract

The law Mitre 1907 established a new railway policy, which basically consisted of railways operated by private companies, mainly British, and they are profitable to remunerate the capital and to continue to invest in the system. The law of gave some advantages to companies but established intervention rates where profitability reached certain index over three years. So for the calculation of the rate of return was essential to fix the capital invested by the companies. The railway Bureau was the body responsible for the task. The study of capital began in 1908 and advanced until 1910. 1911 And 1912 exercises developed into a discussion of items that should be excluded, and from there, there was no interest neither the Government nor the companies to establish the capital what was done with considerable delay and almost to fill a formality. The paper analyses the operation of this mechanism in the Southern Railway and four other companies.

Keywords: RAILWAYS - CAPITAL - CONTROL

Recibido: 25 de septiembre de 2010

Aprobado: 9 de diciembre de 2010

Introducción

El tema de la fijación del capital de las empresas ferroviarias establecido por la Ley 5.315 en 1907 inauguró la práctica de control y fijación del capital para todas las empresas ferroviarias. El sistema que comenzó a aplicarse a poco de la sanción de la ley estará vigente hasta 1947. En ese lapso gobiernos constitucionales y de facto y dentro de los primeros en manos de distintos grupos políticos tuvieron la misión de ejecutar el sistema de la Ley Mitre. Este trabajo analizará los avatares que sufrió el control del capital durante este período y que diferencias o semejanzas encontramos en los distintos gobiernos. Para ello se ha analizado el caso del Ferrocarril del Sud, la principal empresa ferroviaria en cuanto al capital y la extensión de las líneas, y los casos de los ferrocarriles Central Argentino, Buenos Aires al Pacífico, Oeste y Central Córdoba. Los cuatro grandes ferrocarriles británicos de trocha ancha más el Central Córdoba (el principal de trocha angosta) son una muestra abarcadora de la mayor parte del negocio ferroviario en la Argentina. Dejamos fuera de este análisis y para trabajos futuros el análisis de las empresas ferroviarias más chicas como los ferrocarriles franceses y otras empresas menores que por el capital invertido o por haber surgido de concesiones provinciales son marginales y no representativas al tema en cuestión

La Ley Mitre, que lleva el número 5.315 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 regulaba distintas cuestiones pero básicamente estableció para todas las empresas que voluntariamente se acogieran a ella, 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 cuál 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.

¹ Una descripción de la ley y de las causas que llevaron a su sanción puede encontrarse en López (2008).

² Goodwin (1974), p. 26.

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

Los ferrocarriles y la Ley Mitre

La compañía del Ferrocarril del Sud (FCS) había iniciado la explotación de su línea en 1865 y desde el comienzo fue una empresa próspera. Según su contrato de concesión, el FCS 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 FCS firmó un contrato con el gobierno nacional para la construcción de la línea de Bahía Blanca a Neuquén que era estratégica para las autoridades nacionales. El Ferrocarril Sud, que no estaba interesado en dicha línea, puso algunas condiciones y en la negociación surgió la idea de exonerar por cincuenta 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 FCS aún antes de la Ley Mitre. En el caso del Ferrocarril Central Argentino (FCCA), se había realizado un estudio de su capital en el marco del proceso de la fusión Central Argentino – Buenos Aires y Rosario realizada en 1901 y reconocida por el gobierno en 1908. La discusión referida a este reconocimiento sirvió en parte de base para la sanción de la Ley Mitre. En el caso del Ferrocarril Oeste (FCO) el estudio del capital se había realizado también con anterioridad en virtud de la facultad del gobierno de intervenir en las tarifas a partir del convenio de venta de la compañía en 1890. Los casos del Buenos Aires al Pacífico (BAP) y Central Córdoba tienen algunos puntos en común: ambas empresas tuvieron garantía de rendimiento mínimo hasta 1895 y por ello un mayor control del capital invertido. Además las dos empresas controlaban otros ferrocarriles menores que en la práctica funcionaban como una empresa única en función de diversos acuerdos entre ellos.

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

³ MOP (1903), Tomo 5, parte II., pág. 85.

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 FCS 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 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 pusiéramos 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, establecía la posibilidad de intervenir en las tarifas y para ello el gobierno debía estudiar y fijar el capital. Si bien el contrato databa 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 FCS para comprobar si podía o no intervenir en las tarifas.⁶ El Ferrocarril presentó el detalle del capital invertido desde la 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; éstos eran: 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 FCS adquirió pero no construyó, tampoco 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

⁴ Damus (2008), p. 13.

⁵ Damus (2008), p. 14.

⁶ Expediente DGF 04014 S 1904.

de durmientes de acero, se debió a que por falta de materia prima en Argentina la empresa se vio obligada a importar durmientes. Manent sostuvo que dicho flete no debía computarse como capital. Por último, los fondos que el Ferrocarril del Sud entregó la compañía Buenos Aires Southern Dock para continuar las obras del Dock Sud se consideraba que no integraban el capital del Ferrocarril. El FCS según la contabilidad presentada pretendía la fijación del capital en 133.302.646,38 de pesos oro sellado y según Manent debía reconocerse solo 120.889.115,36 de pesos oro sellado. 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 todas las deducciones recomendadas por el inspector igualmente 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 FCS 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 de pesos oro sellado pero nunca se dictó el decreto correspondiente.

Con anterioridad a la sanción de la Ley 5.315, el Ferrocarril Central Argentino se encontraba envuelto en una larga discusión con el gobierno por la fusión entre el Central Argentino original y el Buenos Aires y Rosario. La fusión realizada en Londres no era reconocida en la Argentina por el gobierno. La aceptación de la fusión fue relativamente contemporánea con la sanción de la Ley Mitre por lo cual no hay decreto oficial de reconocimiento del capital invertido con anterioridad a la mencionada ley, a pesar de que el tema se discutió ampliamente en las negociaciones entre la compañía y el gobierno.

El capital del Ferrocarril Oeste sí fue ampliamente estudiado con anterioridad al sistema de la Ley Mitre. El antiguo ferrocarril de la Provincia de Buenos Aires había sido vendido en 1890 a una nueva empresa inglesa, la Buenos Aires Western Railway, y en el contrato definitivo de venta se estableció que el gobierno podía intervenir en las tarifas de la empresa cuando las utilidades superasen el 10%. Para ello era necesario realizar un estudio del capital invertido y de los resultados de explotación. A pesar de ello este procedimiento se inició recién en 1903, más de una década después de la mencionada venta. En 1902 y 1903 hubo grandes reclamos contra las tarifas del FCO y del FCS, especialmente de estancieros de la Provincia de Buenos Aires y en ese marco la Dirección General de Ferrocarriles inició el estudio del capital del FCO.⁸ El expediente fue llevado adelante por el encargado del tema de control de la DGF Manent. El detalle del capital invertido fue aportado por la empresa y la DGF aceptó todas las partidas que demostraban el capital invertido con la excepción de una emisión de acciones por un millón de libras realizada en 1890 en el marco del proceso de compra de las líneas de la provincia. Manent sostenía que esa cifra, nada despreciable, no se correspondía con una inversión efectivamente realizada en la Argentina y por ello no debía reconocerse. Esa emisión fue realizada como premio para los futuros accionistas por el intermediario en las negociaciones, y quien armó todo el negocio de la constitu-

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

⁸ DFG Expediente 07973 O 1903.

ción de la nueva compañía. Recordemos que esta negociación se realizó en plena crisis de 1890 y la emisión mencionada se realizó para alentar la compra de acciones de la nueva empresa en un clima hostil hacia cualquier negocio de los inversores en Argentina. La empresa criticó el criterio de Manent y reclamó la inclusión del millón de libras. El capital del FCO terminó siendo fijado por decreto de 20 de marzo de 1906 sin la inclusión de la cifra reclamada por el ferrocarril. Sin embargo, frente a la insistencia de la empresa, el propio decreto estableció que era una cuestión controvertida y que dicho tema debía ser resuelto por un tribunal arbitral que debería constituirse al efecto.

El Ferrocarril Buenos Aires al Pacífico, que para 1907 controlaba los ferrocarriles Gran Oeste Argentino (GOA), Trasadino Argentino, Villa María a Rufino y Bahía Blanca y Noroeste, no tenía un capital reconocido con anterioridad a la Ley Mitre. Solo el Gran Oeste Argentino, una de las empresas controladas por el BAP tenía el capital reconocido. Por el convenio de rescisión de la garantía del 21 de agosto de 1896 que fijaba la intervención del gobierno en las tarifas se debía fijar el capital proceso que al igual que en el caso del FCO se inició en 1903.⁹ El capital del GOA se fijó por decreto de 23 de noviembre de 1906 y no fue objetado por la empresa salvo en pequeños detalles o partidas marginales. El propio Buenos Aires al Pacífico que tenía un convenio de rescisión de garantía con cláusulas similares al GOA no fue objeto de fijación de capital con anterioridad a la Ley Mitre, al igual que las otras empresas controladas.

El Ferrocarril Central Córdoba (FCCC), que controlaba a los ferrocarriles Noroeste Argentino, Córdoba y Rosario y Central Córdoba Extensión a Buenos Aires al igual que el BAP no tuvo su capital fijado con anterioridad a la Ley Mitre.

Ejercicios 1908 a 1910

Sancionada la Ley 5.315, las empresas debieron ejercer la opción de acogerse a la misma para 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.¹⁰ La fijación del capital de una compañía como el FCS 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 cuarenta y seis años) la DGF 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

⁹ Expediente DGF 03386 G 1903.

¹⁰ Expediente DGF 5278 F 1909 Archivo DGF caja 1252.

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 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 debía fijar el capital del Ferrocarril del Sud se encontró que no disponía 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.¹¹ 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 5.315 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 más 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 DGF hiciera un estudio minucioso del capital invertido en los cuarenta y seis 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 tuvieron un trámite ágil y normal, aunque con alguna pequeña variante.¹² Se iniciaron de oficio por la propia Dirección algunos meses después de terminado el ejercicio correspondiente y en pocos meses se dictó el decreto correspondiente. Claro que la tarea era sencilla, una vez fijado el capital al 30 de junio de 1908 la DGF solo debía 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. La sencillez de esa labor se basaba en el hecho de que debían 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 discutieron entre la Dirección y la empresa del Sud: en el ejercicio 1909 la DGF observó y rechazó una partida reclamada por el Sud como inversión

¹¹ 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.

¹² Los ejercicios 1909 y 1910 se aprueban en expedientes DGF 014999 S 1910 y 09192 S 1911.

sobre comisiones y corretajes pagados, y para el ejercicio siguiente la observación fue 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 Ferrocarril 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.

En el caso del Central Argentino, el capital al 30 de junio de 1907 fue fijado por decreto de 25 de abril de 1908.¹³ En su tramitación la única controversia suscitada entre la empresa y la Dirección fue relativa al costo de compra del Ferrocarril Oeste Santafecino realizada por el Central Argentino en 1901 que se consideró excesivo y no demostrado. La Dirección no incluyó la parte del precio pagado no demostrado y la empresa señaló su desacuerdo pero no insistió en el reclamo. El capital al 30 de junio de 1908 se fijó por decreto del 19 de abril de 1910. Cuando se estudia el ejercicio siguiente, o sea el terminado el 30 de junio de 1909, la Dirección de Ferrocarriles encontró dos partidas que, sostiene en principio, no debían ser reconocidas y eran las referentes a los intereses que devengaba el capital recolectado para obras en construcción que no producían ingresos por no haber sido libradas al servicio público y los gastos de emisión de nuevo capital (comisiones y otros) La DGF sostuvo que los intereses mencionados no figuraban en los libros de la compañía mientras esta argumentaba que era un costo inevitable de las nuevas obras que debía ser reconocido como tal. Respecto de los gastos de emisión de nuevo capital la DGF sostuvo que no era capital efectivamente invertido. Sin embargo a la hora de reconocer el capital para tal ejercicio se aceptaba el criterio de la empresa pero se estableció que el reconocimiento de estos dos ítems quedaba en suspenso¹⁴. El capital al 30 de junio de 1910 fue fijado por decreto de 16 de junio de 1911 y mantenía expresamente en suspenso los dos ítems del ejercicio anterior.¹⁵

Respecto del Ferrocarril Oeste, como señalamos anteriormente, el capital se fijó por decreto el 20 de marzo de 1906 y aún estaba pendiente la solución del conflicto respecto del reconocimiento del millón de libras emitidas en 1890 como premio a los accionistas, el cual había sido derivado a un tribunal arbitral. Al momento de la sanción de la Ley Mitre, el mencionado tribunal no se había expedido y a la luz de la nueva ley se estableció que no tenía sentido discutir el caso cuando la nueva ley contenía un criterio claro al respecto. Para la DGF ese criterio claro era el no reconocimiento de dicha emisión en el capital invertido. En el expediente de fijación del capital al 30 de junio de 1907 la DGF realizó un detallado análisis de la cuestión y mantuvo la negativa. La empresa aducía que esa emisión fue necesaria para la constitución de la compañía y como prueba acompañaba un contrato entre la Buenos Aires Western Railway y Alexander Henderson, quien organizó todo el negocio. La DGF arguyó que Henderson en todas las negociaciones actuó a nombre de la empresa y que no podía invocarse un contrato

¹³ Expediente DGF 01388 C 1909.

¹⁴ Expediente DGF 012139 C 1910.

¹⁵ Expediente DGF 01867 C 1911.

entre ellos para justificar un capital no invertido realmente en el país. Como argumento a su favor la DGF mencionó un caso análogo del FCCA en que se rechazaron acciones compensatorias para los accionistas por las negociaciones de la fusión y que ese criterio había sido aceptado por esa compañía. El capital del FCO al 30 de junio de 1907 fue reconocido por decreto de 27 de octubre de 1909 por supuesto sin aceptar la inclusión del millón de libras en controversia. El FCO agotó la vía administrativa siendo su petición rechazada en todas las instancias y luego accionó judicialmente perdiendo el caso en primera y segunda instancia. Por último la Corte Suprema rechazó en 1926 la petición del FCO. El capital invertido en los ejercicios al 30 de junio de 1909 y 1910 fue fijado por decreto de 18 de junio de 1911 sin controversia.¹⁶

En cuanto al Buenos Aires al Pacífico dijimos que no tenía capital fijado con anterioridad a la Ley Mitre, pero sí la DGF había estudiado su capital en 1904 sin que llegara a dictarse un decreto sobre el asunto. En 1904 la mencionada repartición en su estudio sostuvo que había cuatro ítems que no deberían aceptarse como parte del capital del BAP. Ellos eran: 1) las diferencias por cobros de fletes del primer establecimiento; 2) pérdidas fletes; 3) gastos de la Compañía de Equipos, creada por el propio BAP para la adquisición de tren rodante y terrenos; y 4) gastos por conversión de debentures. La DGF en su dictamen sostuvo que a la luz de la nueva Ley 5.315, se ha clarificado la cuestión y las mencionadas partidas que antes aconsejaba rechazarlas ahora deben ser aceptadas. El decreto de 6 de mayo de 1909 fijó el capital al 30 de junio de 1907 siguiendo los criterios de la Dirección de Ferrocarriles.¹⁷ Los ejercicios al 30 de junio de 1908 y 1909 fueron aprobados sin controversia y en el de 1910 se observan dos partidas y se aconseja rechazarlas, ellas son: gastos de emisión de capital y gastos derivados de la compra en 1909 del Ferrocarril Andino.

En cuanto al Ferrocarril Central Córdoba a la hora de fijar el capital al 30 de junio de 1907 la Dirección de Ferrocarriles solo cuestionó la inclusión de emisión de obligaciones para el pago de utilidades atrasadas en virtud de que no era capital efectivamente invertido; la empresa insistió pero la DGF no aceptó el criterio de la empresa. El capital fue fijado por decreto de 12 de abril de 1910 siguiendo los criterios de la DGF.¹⁸

Ejercicios 1911 y 1912

El trámite del reconocimiento del capital para los ejercicios de 1911 y 1912 no fue tan normal y ágil como los anteriores y muestra un importante conflicto que va a dilatar el procedimiento. Respecto al Ferrocarril del Sud, el ejercicio al 30 de junio de 1911 el trámite se inició de oficio el 11 de marzo de

¹⁶ Expediente DGF 012155 O 1910.

¹⁷ Expediente DGF 012942 P 1908.

¹⁸ Expediente DGF 013284 C 1909.

1912 y al igual que los ejercicios anteriores no mostró problema alguno ni reclamo de las partes involucradas. El 10 de enero de 1914 el director general de Ferrocarriles, Ariodante Giovacchini, firmó 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.¹⁹ Sin embargo, pasarían más de cinco 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 DGF 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 DGF. Solo se rechazó como inversión la partida referida a la Oficina de Ajuste de los Ferrocarriles.²⁰ Sin embargo, al momento de reconocer el capital invertido no lo hizo e impugnó algunas partidas que se reconocían como invertidas. Esto paralizó el trámite.²¹

La impugnación de Pablo Nogués, flamante director nacional de ferrocarriles, 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.²²

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.²³ Las principales consideraciones del dictamen son las siguientes: el Poder Ejecutivo no reconoce el capital no invertido en el país. Dice

¹⁹ Expediente DGF 06899 S 1912.

²⁰ 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 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.

²¹ Expediente DGF 018528 S 1913.

²² 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.

²³ 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.

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. Sostiene que la regla de que se reconoce solo lo invertido en la Argentina es razonable. Reconoce a su vez que la DGF tiene la dificultad del estudio del período anterior a la Ley 5.315 ya que no se ha determinado 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 acuerdo a estos criterios. Sostiene el dictamen que las empresas no tienen derechos adquiridos respecto del reconocimiento del capital anterior a la Ley 5.315 y que puede modificarse.

El mismo dictamen reconoce que debe revisarse el capital en el periodo anterior a la Ley 5.315 y sugiere 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.²⁴

En función de lo aconsejado por el referido dictamen, la DGF 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, aceptando 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 1 de julio de ese año Hipólito Yrigoyen y el ministro Pablo Torello firmaron el decreto fijando el capital al 30 de junio de 1912, siete años después. En los considerandos 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; expresaba que la compañía aceptaba 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 impugnaba que no se considerasen los intereses devengados durante las construcciones y los gastos de emisión de capital. Sostiene Guerrico que el espíritu de la Ley 5.315, en su artículo 16 corresponde al capital emitido y que los gastos de emisión de capital son inversión tan legítima como las construcciones y los intereses paga-

²⁴ Dictamen citado.

dos.²⁵ Sin embargo, esta protesta del Ferrocarril del Sud no fue atendida por el Poder Ejecutivo, ni siquiera contestada. A partir de allí el FCS 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.

En el caso del Ferrocarril Central Argentino al estudiarse el capital al 30 de junio de 1911, estaban en suspenso la aprobación de dos partidas que databan de dos ejercicios anteriores. En cuanto a los intereses pagados durante las obras en construcción, la Dirección de Ferrocarriles establece que es inevitable que estos intereses se devenguen por lo tanto deben reconocerse como parte del capital invertido. Sin embargo, condiciona esto a que la empresa demuestre fehacientemente el pago de dichos intereses. Como en el balance del FCCA estos intereses no figuraban, la DGF sostuvo que no podían incorporarse al capital en ese caso. Además surgió una nueva discusión en torno al capital del FCCA, la referida a la instalación de elevadores en las estaciones. Estos elevadores fueron construidos en virtud de un acuerdo entre el FCCA y una empresa particular por el cual esta empresa construía los elevadores y los explotaba por veinte años, luego pasaban a propiedad de la empresa ferroviaria. El criterio adoptado por la DGF fue que debían considerarse capital invertido ya que en un lapso establecido pasaban a ser de su propiedad. Como en el caso del FCS la fijación del capital no se produce y el expediente se paraliza junto con el ejercicio 1912.²⁶

Cuando la DGF se avocó a estudiar el capital del Central Argentino correspondiente al ejercicio finalizado el 30 de junio de 1912 el encargado del estudio, Celestino Corti, emitió un dictamen el 19 de febrero de 1914 por el cual rechazó tres ítems del capital del FCCA: 1) gastos por conversión de títulos; b) gastos financieros; y c) intereses sobre obras en construcción.²⁷ Corti sostuvo que estos gastos no eran capital realmente invertido en la Argentina y teniendo en cuenta que sólo se debía reconocer el capital realmente invertido en el país fundó el rechazo de estos tres rubros. El director general Nogués el 18 de junio de 1914 emitió la resolución aceptando sin discusión alguna el dictamen de Corti al que llamó “cuerpo de doctrina” y cuyos argumentos van a constituir una regla general a seguir por la DGF en el tema de fijación del capital. El FCA rechazó los argumentos de Corti y de Nogués, pero un dictamen del procurador general Nicolás Matienzo desechó la petición del FCCA y estableció que “es atinado el criterio de Nogués...”²⁸ La fijación del capital de los ejercicios 1911 y 1912 fue hecha por decreto de 1 de julio de 1919. En el mismo se aceptó el criterio de Nogués de reducir el capital eliminando las partidas que habían sido impugnadas anteriormente, pero a diferencia del caso del FCS Nogués estable-

²⁵ La impugnación dio origen al expediente DGF 021126 S 1919.

²⁶ Expediente DGF 019536 C 1911.

²⁷ El dictamen de Celestino Corti se encuentra en el expediente DGF 03408 C 1914.

²⁸ El dictamen de Nicolás Matienzo se encuentra en el expediente DGF 07570 C 1920.

ció que dichas partidas podían ser eliminadas de una sola vez y no en cuotas anuales como en el caso del FCS porque debido al monto insignificante no causaría perjuicio a la empresa.

En el caso del Ferrocarril Oeste al 30 de junio de 1912 Celestino Corti, en su dictamen de 17 de octubre de 1913, estableció al igual que los casos anteriores que debían eliminarse los gastos financieros y nuevamente Nogués reprodujo los criterios de Corti. El capital de 1911 y 1912 también fue fijado en 1919.²⁹

En el caso del Ferrocarril Pacífico cuando se analizó el capital al 30 de junio de 1912, la Dirección de Ferrocarriles observó varias partidas que se habían discutido con anterioridad en el ferrocarril del Pacífico y que el criterio original de la DGF fue aceptarlas pero en base a la doctrina de Corti no podían ser aceptadas. Estas eran: por un lado, la diferencia entre el costo legal y real de la construcción de la línea original; por otro, el quebranto por la emisión de títulos. El primer caso, se refería a una supuesta diferencia en más del costo de construcción de la sección original del BAP de Mercedes a Villa Mercedes respecto del costo que se establecía en el contrato. El segundo punto se refería a los gastos financieros en la emisión de títulos. En el primer caso, Nogués sostuvo que tal diferencia no estaba acreditada fehacientemente y por lo tanto no debía reconocerse y en el segundo punto, siguiendo la doctrina de Celestino Corti, no correspondía por ser una inversión no realizada. El caso del BAP era importante ya que las partidas a deducir implicaban el descuento del capital de la suma de 688.089.23 pesos oro sellado por lo que, al igual que en el FCS, Nogués estableció el criterio del descuento en cuotas iguales en diez años. El decreto que aprobó el capital fue emitido el 1 de julio de 1919 aceptando todos los criterios de Nogués.

La situación del Ferrocarril Central Córdoba respecto del ejercicio de 1912 planteó un caso particular sobre el capital de una de las empresas subordinadas. Cuando la Dirección General de Ferrocarriles estudió el capital de la empresa FCCC Extensión a Buenos Aires impugnó su capital ya que encontró sumamente elevado el costo de la construcción de la línea de Buenos Aires a Rosario. Esta empresa (La Extensión a Buenos Aires) había contratado con el Ferrocarril Central Córdoba las obras de la línea. Frente a la impugnación de la Dirección, el FCCC adujo que el costo de las obras fue pactado entre las dos compañías. Sin embargo, la DGF en su investigación sostuvo que esto era falso ya que el FCCC poseía dos tercios de las acciones y un tercio de los debentures del Extensión a Buenos Aires, hecho que lo convertía en el principal dueño, con lo que el precio de la obra fue fijado unilateralmente por el FCCC. Además, la DGF objetó la inclusión en el capital el costo de la concesión ya que no era capital realmente invertido y dejó en suspenso varios ítems relativos al costo del ingreso de la línea a la ciudad de Buenos Aires.³⁰ En 1919 recién se fijó el capital para el ejercicio al 30 de junio de 1912.

²⁹ Expediente 019252 O 1913.

³⁰ Expediente DGF 019233 C 1912.

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 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 más o menos en la misma forma que los anteriores aproximadamente un año después de vencido el mismo y el trámite interno por las oficinas de control se realizó y llegó el dictamen correspondiente al propio Director General. Pero los directores generales, 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; el director general Nogués había establecido nuevos criterios para el estudio del capital, y ordenó el análisis de todos los ejercicios hacia atrás, como resultado de esto el Ferrocarril del Sud impugnó la resolución y los criterios de Nogués. Como también dijimos anteriormente la cuestión fue zanjada por decreto de Yrigoyen 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.³¹ El 19 de abril de 1920 el Ferrocarril del Sud con la firma de su representante Fernando Guerrico pidió a la Dirección que se fijasen 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”.³²

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 paralizó por completo frente a los ejercicios posteriores. Directamente no se iniciaron los trámites. Recién en 1921, y tres días más tarde de la resolución de Giovacchini fijando el capital de los ejercicios 1913 a 1915, la Dirección inició en el expediente 05208 S 1921 el estudio del capital de 1916 a 1918 y en un trámite récord de sólo tres días, se expidió la Oficina de Control y el propio director general quien elevó al Ministerio su resolución aconsejando aprobar el capital de los ejercicios referidos. Tampoco estos ejercicios fueron refrendados

³¹ Expediente 04959 S 1921.

³² Este trámite dio lugar al expediente 08159 S 1920.

por decreto, que aparecerá recién quince años después. Esta dilación estuvo 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 produjeron dictámenes de los ejercicios de 1913 a 1915; se iniciaron los estudios de los ejercicios 1916 a 1918 y se resolvieron en tres días e inmediatamente después, el 30 de abril de 1921, la Dirección inicia el estudio del ejercicio de 1919 y en sólo cuatro días, el 4 de mayo del mismo año, elevó la resolución al Ministerio³³.

Recordemos que el ejercicio más 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, el representante legal de la compañía Fernando Guerrico presentó un escrito sobre la fijación del capital para el ejercicio 1912 en el expediente de 1919. En él pidió el traslado de todos los reclamos pendientes y una prórroga del plazo para expedirse sobre ellos. El 19 de junio de ese año Guerrico presentó 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 DGF resolvió 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 de abril de 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 FCS comenzó

³³ Expediente DGF 010088 S 1921.

a incluir estos gastos como gastos de capital y sistemáticamente la Dirección lo rechazó como tal. Elevado al Ministerio no hubo decreto hasta 1936.³⁴

Los ejercicios 1913 a 1920 no obtuvieron fijación definitiva por decreto sino hasta 1936. Esta dilación que intentaremos explicar más 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 pidió nuevamente a la Inspección General de Contralor Financiero de la DGF un dictamen sobre la fijación del capital de todo el período. El 22 de junio de 1936 la Inspección se expidió estableciendo nuevas cifras para todos los ejercicios que resultan más 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 las nuevas cifras de capital. Pero esta solicitud nunca fue atendida, al menos no figura en el expediente ni en ningún otro visto de la DGF. 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 para el Ferrocarril del Sud.

Cuadro 1: Capital del FCS según decreto de 1936

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

Fuente: Elaboración propia en base a los expedientes de estudio de la cuenta capital de la DGF.

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 estancó la actividad hasta 1927. En estos tres ejercicios, la discusión entre el FCS y la Dirección general versó respecto de dos cuestiones que se van a repetir en ejercicios posteriores, los gastos de pavimentación que enfrentaba la compañía y la instalación de líneas *decauville*.³⁵ En estos tres casos la DGF im-

³⁴ Expediente DGF 09585 S 1922.

³⁵ A partir de 1919, el Ferrocarril del Sud comenzó a instalar en las 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 DGF como parte de la red del ferrocarril y por ende no computaba su capital.

pugnó los dos ítems mencionados y dio traslado a la empresa quien reclamó la inclusión en el capital tanto de los desvíos *decauville* como de los gastos de pavimentación. En todos los casos la Dirección desestimó el reclamo del Ferrocarril. En el caso del ejercicio de 1921 este rechazo se produjo por un dictamen del contador interventor de la DGF con fecha 19 de septiembre de 1927 pero cuyos argumentos son aplicables al resto de los ejercicios.³⁶ La DGF no se pronunció ni elevó los expedientes al Ministerio.

Respecto de los ejercicios 1924 a 1926, los tres son iniciados por la DGF en 1927 y siguieron un trámite similar a los tres anteriores: dictamen del inspector de Contaduría de la DGF, traslado al FCS, impugnación de éste y desestimación de la impugnación del Ferrocarril. Los ítems conflictivos, son los gastos de pavimentación y desvíos *decauville*, a los que se agregaron 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 siguió con el ejercicio de 1927 salvo que éste se inició 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 llegó a la resolución elevando las actuaciones al Ministerio de Obras Públicas para la sanción del decreto correspondiente.

El ejercicio 1928

El ejercicio 1928 marcó 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 DGF 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 FCS en el 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 le 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.

³⁶ El dictamen mencionado se encuentra en expediente DGF 017599 S 1924.

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 fue impugnado por el FCS y paralizó toda discusión. Cuando en 1936 la Dirección retomó el estudio de los ejercicios no fijados unificó en el expediente relativo a 1928 todos los ejercicios desde 1921 que no habían tenido resolución. Así el 10 de julio de 1936 la Dirección elevó al Ministerio la resolución con las cifras establecidas para esos ocho ejercicios y once días más tarde el presidente Agustín Justo firmó el decreto aprobatorio

Ejercicios 1929 a 1939

Al igual que el ejercicio 1928, en todos los siguientes, 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 limitó a establecer 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. En cuanto a los demás ferrocarriles estudiados, el Central Argentino, el Oeste, el Buenos Aires al Pacífico y el Central Córdoba, la fijación del capital para los ejercicios 1913 en adelante siguió una trayectoria análoga a la del Ferrocarril del Sud

Cuadro 2: Reconocimiento de capital del Ferrocarril del Sud

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)
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

Fuente: Elaboración propia en base a los expedientes de estudio de la cuenta capital de la Dirección General de Ferrocarriles.

Referencias: (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

El hecho de analizar el reconocimiento del capital de los ferrocarriles 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 la Dirección y acceder a los dictámenes de las distintas oficinas intervinientes dentro de la misma. Sin embargo, el material se refiere solamente a la propia Dirección de Ferrocarriles. Los expedientes no muestran la tramitación por fuera de la DGF, 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 más alto nivel político en conjunto con otros temas vinculados a la actividad ferroviaria y el resultado de estas negociaciones influía 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 Sud 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 autores, la sanción de la Ley 5.315 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.³⁷ Si se observa que en 1904 se 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, la aprobación sin 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 produjo la intervención de Pablo Nogués y de alguna manera este hecho marcó 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 en 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 FCS se produjo en medio de este clima contrario a dicha empresa, pero no se agota en ella sino que se sigue de la misma manera con todas las compañías.

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

³⁷ Regalsky (2008), p. 140.

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.³⁸

En 1919 se entablaron nuevas negociaciones entre las empresas británicas y el gobierno para actualizar las tarifas. Para entonces las empresas 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 decretos correspondientes que siguieron los lineamientos de Nogués. Es decir de descontar aquellos rubros que la DGF no consideraba como inversión real. Las empresas tuvieron que aceptar esta decisión, presionadas por la necesidad de aumentar las tarifas cosa que lograron.³⁹

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 DGF 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 DGF a pesar de que se observa que el inicio de oficio del expediente estaba cada vez más alejado de la finalización del ejercicio correspondiente. La actividad de la DGF en cuanto a elevar el dictamen al Ministerio se paralizó en 1921-22 en que se elevaron prácticamente siete ejercicios en poco tiempo. A partir de allí en los ejercicios de 1921 en adelante no hubo 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 aprobaron los ejercicios 1911 y 1912 y de allí en más ninguna actividad hasta 1935. Entre 1925 y 1936 se aprobaron veintidós ejercicios. Probablemente ya en plena crisis de 1930 las expectativas de rentabilidad de las empresas ferroviarias habían 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 dio a partir del ejercicio 1928, donde el Ferrocarril del Sud fue el iniciador de los trámites respectivos para fijar el capital, muestra una nueva realidad. Desde 1927, el gobierno de Marcelo Torcuato de Alvear presionaba a las empresas ferroviarias para hacer bajar las tarifas. El FCS fue el más perjudicado ya que el presidente 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 demo-

³⁸ Goodwin (1974), p. 50.

³⁹ Goodwin (1974), p. 169.

raba 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 2.873 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.⁴⁰

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.⁴¹ La demora de ocho años en fijar los ejercicios 1911 y 1912 y la tardanza de diecisiete 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. Estos expedientes siguieron 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 2.873 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 se interesaron en 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, el FCS se acordó de la fijación del capital y activó los trámites iniciando los respectivos expedientes.

En cuanto al advenimiento al poder de los gobiernos radicales, esto no parece haber marcado una diferencia en cuanto a la política de fijación del capital de la empresa del FCS respecto de los criterios seguidos por los gobiernos anteriores, y aún por los posteriores hasta 1936. Desde que en 1912 se interrumpió la aplicación del sistema de la Ley Mitre a raíz de la discusión de los ejercicios anteriores, nadie se preocupó mucho de allí en adelante de este procedimiento. Ni la empresa ni el gobierno y en esto no se ve un cambio de política con la presidencia de Yrigoyen, sino una continuidad.

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 revisaran y modificaran las decisiones de la DGF, 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 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 ni por ninguna de las demás compañías.

⁴⁰ Damus (2008), p. 13.

⁴¹ Es la opinión de Damus (2008).

Bibliografía

Fuentes

Expedientes del Archivo de la Dirección General de Ferrocarriles 1888-1940, en Museo Nacional Ferroviario. Buenos Aires

Bibliografía

📖 Damus, Silvestre (2008); “Al centenario de la ley Mitre” en *Revista El Rosarino*, Rosario, Asociación Rosarina de Amigos del Riel, nro. 99-100.

📖 Goodwin, Paul B. (1974); *Los ferrocarriles británicos y la UCR*. Buenos Aires, Ediciones La Bastilla.

📖 López, Mario Justo (2008); “Antecedentes ideológicos de la Ley Mitre” en Schvarzer, Jorge, Regalsky, Andrés y Teresita Gómez; *Estudios sobre la Historia de los Ferrocarriles Argentinos (1857-1940)*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, pp. 123-151.

📖 Ministerio de Obras Públicas de la Nación (1903) *Leyes, contratos y resoluciones referidas a los ferrocarriles y tranvías de tracción mecánica*, Buenos Aires.

📖 Regalsky, Andrés (2008); “ Antes de la Ley Mitre: competencia e intervención estatal en la región pampeana en los comienzos del siglo XX” en Schvarzer, Jorge, Regalsky, Andrés y Teresita Gómez *Estudios sobre la Historia de los Ferrocarriles Argentinos (1857-1940)*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, pp. 123-151.

📖 Schvarzer, Jorge, Regalsky, Andrés y Teresita Gómez (2008); *Estudios sobre la Historia de los Ferrocarriles Argentinos (1857-1940)*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas.