

POLÍTICAS PÚBLICAS, CAPITAL EXTRANJERO Y ESTRUCTURA DE MERCADO: EL DESARROLLO DE LOS FERROCARRILES EN LA ARGENTINA ANTES DE 1914

*Andrés M. Regalsky **

Resumen

El trabajo analiza el papel del Estado y de las políticas públicas en el desarrollo del sistema ferroviario de la Argentina anterior a 1914. En contraste con la visión predominante sobre el papel de los inversores y el capital extranjero, el autor resalta el papel crucial de los factores locales en el desarrollo de la infraestructura ferroviaria.

Abstract

This essay analyzes the role of the State through public policies in the development of the Argentinean railway system prior to 1914. In contrast with prevalent views regarding the dominance of foreign investors and capital, the author stresses the crucial role of local factors in the development of the railways' infrastructure.

La relación entre políticas públicas y estructura de mercado es un tópico frecuente en la literatura económica reciente. Planteado en conexión con las experiencias de intervención estatal que tomaron fuerza después de 1930, y luego con la privatización y desregulación de los mercados de fines del siglo XX, el abordaje del tema estuvo centrado en las características de los

* Conicet/ITDT-Universidad Nacional de Luján y Universidad Nacional de Tres de Febrero. regalsky@utdt.edu. Agradezco a Carmen Sesto sus comentarios a la primera versión del trabajo.

mercados que habrían motivado la acción estatal, como a los efectos de esta acción en el funcionamiento de aquéllos. Revitalizada la cuestión a partir de planteos como los de la economía de la información y la nueva economía institucional, los enfoques recientes –sobre todo para el sector financiero– tienden a examinar la interacción entre las políticas y la estructura de mercado como de mutuo condicionamiento, cuyo estudio puede aportar a entender los modos en los que se ha construido un orden dado.¹

En este trabajo nos proponemos abordar el estudio de un sector, el ferroviario, poco frecuentado desde esta óptica, y en un período, el de la Argentina previa a 1914, de aparente “laissez faire”, donde sin embargo esta problemática tuvo según veremos fuerte significación. Como es sabido, la Argentina experimentó entre 1860 y 1914 un vigoroso crecimiento económico, basado –al igual que otros “países nuevos”– en la incorporación de una gran superficie de praderas de clima templado, y en el que el desarrollo ferroviario fue una de sus variables críticas.²

La construcción de ferrocarriles, en un país con escasas vías navegables, apareció desde muy temprano como el único medio para explotar la amplia región potencialmente disponible detrás de la delgada franja litoral, y demandó, por la magnitud de los fondos requeridos, la entrada masiva de capital extranjero. Hasta 1914 las compañías privadas de capital extranjero, de origen mayoritario pero no exclusivamente británico, jugaron un papel central en la expansión de la red ferroviaria.

En ese proceso el papel del Estado nacional, así como el de las autoridades de las provincias más directamente involucradas, fue crucial para garantizar las condiciones mínimas que aseguraran la entrada de estos capitales. A su vez, el desenvolvimiento del mercado ferroviario, y los conflictos y asimetrías que se fueron registrando entre los actores, plantearon la necesidad de políticas tendientes a regular las condiciones de la actividad. El carácter y los alcances de la intervención estatal, por otra parte, presentaron una estrecha interacción con los avatares que sufrió la estructura del mercado ferroviario.

En este trabajo se examinará el papel de las políticas públicas y su articulación con los problemas que presentó la estructura del mercado a lo

largo del período en cuestión. El grado de competencia entre las compañías extranjeras, el espacio ocupado por las estatales y el nivel de conflictividad entre usuarios y compañías, serán algunas de las variables más significativas a analizar.³

En primer lugar se presentará la evolución general del sector ferroviario a lo largo de los sucesivos ciclos de inversiones, y el espacio ocupado por el capital extranjero y el Estado en términos del tamaño y la localización de las compañías, que permiten definir los rasgos estructurales del mercado. En las siguientes dos secciones se abordarán los tópicos centrales: las políticas públicas a lo largo de los sucesivos ciclos, y su relación con los problemas que se fueron planteando en el funcionamiento del mercado, con particular énfasis en los años inmediatamente anteriores a 1914, en los que la mayor complejidad del sistema ferroviario, lo mismo que el crecimiento y especialización en las funciones del Estado, plantearon nuevos y mayores desafíos.

Como se verá, el resultado fue la construcción de un orden y un sistema de reglas de juego que habría de perdurar hasta las grandes nacionalizaciones, cuatro décadas más tarde.

Estado y capital extranjero: los grandes ciclos de inversiones ferroviarias hasta 1914

El Estado y el capital extranjero fueron sin duda los grandes animadores de la inversión ferroviaria en el largo período de casi 60 años previo a 1914. Durante este período la construcción de los ferrocarriles tuvo un carácter marcadamente cíclico, asumiendo mayor intensidad en las fases de mayor dinamismo de la economía local (particularmente las de ascenso de las exportaciones y los ingresos fiscales), pero influida sobre todo por las grandes fases de afluencia del capital extranjero.⁴ Aunque la primera línea (el Ferrocarril Oeste) comenzó a construirse a mediados de los años 1850, por un grupo privado local sin participación externa (pero con un creciente apoyo del Estado bonaerense), la ola de construcciones tomó impulso a comienzos de la década siguiente sobre la base de una

serie de compañías británicas destinadas a operar en la Argentina, y se extendió hasta mediados de la década de 1870.

En el punto de partida de este primer ciclo de inversiones influyeron sin duda una serie de factores del contexto internacional: la expansión de los mercados financieros, particularmente el de Londres, la ampliación del comercio internacional y a comienzos de los años sesenta, el interés por las nuevas áreas productivas, en el marco de la guerra civil norteamericana. También fueron decisivos ciertos hechos institucionales en el plano local, como la consolidación y modernización del Estado bonaerense primero, y la reunificación del país bajo su égida después, con el ascenso a la presidencia de Bartolomé Mitre, que ponían de manifiesto el papel del Estado como disparador del proceso.⁵

Las inversiones extranjeras de este período, no muy numerosas por cierto y procedentes exclusivamente del mercado británico, fueron de dimensiones modestas, lo que reflejaba las dudas y reservas que predominaban en los círculos inversores acerca de las reales perspectivas de la Argentina. Asimismo se realizaron en áreas bien diferenciadas y en estrecha relación con el desarrollo local. Las dos compañías más pequeñas, cuyas concesiones databan de 1857, el año de inauguración del Ferrocarril Oeste, tenían –como esta última línea– relación con la expansión de la ciudad de Buenos Aires y su periferia. Se trataba de los Ferrocarriles Norte y Buenos Aires y Ensenada, destinados a enlazar la urbe porteña con dos puertos cercanos, de apenas unas decenas de kilómetros y que conservaron un carácter marcadamente suburbano.⁶

Otras dos compañías, cuyas concesiones se otorgaron en 1862, adquirieron una dimensión mucho más significativa: las del Ferrocarril Sud y el Central Argentino. Fueron los dos proyectos de mayor impacto económico en este período, y que mantendrían su preeminencia en etapas posteriores. El primero se internaba en una zona rural de fuerte actividad lanera, al sur de Buenos Aires, y el segundo apuntaba a unir las ciudades de Córdoba y Rosario, así como fomentar el desarrollo agrícola en la región intermedia. También era mayor el recorrido de sus líneas, que al promediar la década siguiente alcanzaba los 324 y 396 kilómetros, respectivamente.⁷

Los restantes emprendimientos extranjeros en este ciclo, realizados ya

en la década de 1870, fueron de carácter intermedio por su longitud de vías como por la magnitud del capital: el ferrocarril de Buenos Aires a Campana, y el Argentino del Este (de Concordia a Monte Caseros). En ambos casos se trataba de proyectos vinculados con el desarrollo del tráfico comercial a lo largo de las dos grandes arterias fluviales, del Paraná y el Uruguay.⁸

El otro gran motor de la construcción ferroviaria fue el Estado, bonaerense primero y nacional después. En efecto, luego de financiar ampliamente la construcción del Ferrocarril Oeste por parte de un grupo privado local, hasta 1860, el Estado de Buenos Aires tomó a su cargo las obras, llevando su extensión total a más de 300 kilómetros a mediados de los años 1870 y sin recurrir en esta etapa al endeudamiento externo. En cuanto al Estado nacional, sobre la base de un empréstito exterior emprendió a principios de los setenta la construcción de dos grandes líneas, hacia Cuyo (el Andino) y al noroeste (el Central Norte), que alcanzaron en esta primera etapa unos 250 y 550 kilómetros, respectivamente.⁹

Una nueva oleada de construcciones ferroviarias, esta vez en mucha mayor escala, tuvo lugar en la década de 1880. Nuevamente operaron factores externos, como la mejora en los medios del transporte, que abría nuevas perspectivas para el comercio con Europa desde regiones más alejadas, y la más acentuada expansión de los mercados financieros internacionales, acicateada por la baja de los rendimientos. Otra vez, sin embargo, debe subrayarse el papel de los factores locales de índole institucional, como la federalización de la ciudad de Buenos Aires y la “campana del desierto”, que confluyeron en el acceso al gobierno de una nueva coalición política encabezada por el General Roca, y abrieron una etapa de fortalecimiento del poder central y de realización de grandes obras de infraestructura.¹⁰

En este ciclo la escala de las inversiones se incrementó ostensiblemente, reflejando el interés de los círculos europeos, y ya no solamente británicos, que convirtieron a la Argentina en uno de los mayores receptores de la inversión internacional. El tamaño de las empresas aumentó considerablemente, pasando de líneas aisladas a constituir redes de mayor alcance, como la del Ferrocarril Sur (2250 kilómetros) en el centro y sur de la provincia de Buenos Aires, el Central Argentino (1200 kilómetros) en el sur de Santa Fe

y norte de Buenos Aires, y entre las más recientes, el Buenos Aires y Rosario (1400 kilómetros), conectándose con el Tucumán, y el Buenos Aires al Pacífico y líneas asociadas (más de 1000 kilómetros), hacia La Pampa y la región de Cuyo.¹¹ A éstas seguían una serie de emprendimientos de menor dimensión y proyección local o regional: Gran Sud de Santa Fe y Córdoba, Oeste Santafecino, Ensenada y Costa Sud, entre los más significativos. El escenario de las construcciones, que por primera vez asistió a una superposición de líneas, estuvo centrado en tres áreas: las provincias de Buenos Aires y Santa Fe y la ruta del litoral al noroeste.

La acción estatal, en la primera parte de la década, se focalizó en la construcción –con abundante financiamiento externo– de las líneas enunciadas en el ciclo anterior (el Oeste, que llegó a los 1200 kilómetros en 1888, y el Central Norte y el Andino, con 1100 y 770 kilómetros, respectivamente, en 1886), así como de dos nuevas redes provinciales por los gobiernos de Santa Fé y Entre Ríos, para desembocar seguidamente en la privatización de todas ellas, salvo un tramo del Andino y las nuevas secciones del Central Norte que se estaban construyendo en las áreas más remotas. Estas privatizaciones dieron lugar a la constitución de nuevas compañías de mediano porte: la de los ferrocarriles de Santa Fe (en el centro y norte de la provincia homónima), la del Central Córdoba (sección norte) y el Gran Oeste Argentino, de capitales franceses la primera y británicos las otras dos, y todas con una fuerte impronta financiera.¹²

El tercer ciclo, tras la brusca interrupción de las inversiones por la crisis de 1890, tuvo comienzo en los primeros años del nuevo siglo. Una nueva fase expansiva del comercio internacional, y la normalización de los mercados financieros con el fin de la guerra anglo-boer, coadyuvaron en el plano local con la liquidación de las últimas secuelas de la crisis de 1890, la adopción de un régimen monetario de patrón oro en 1899, y el marco de mayor estabilidad institucional que abrieron los acuerdos de paz con Chile, en 1902.¹³

En este ciclo la inversión externa alcanzó su volumen máximo y la longitud de líneas de las compañías extranjeras se duplicó, totalizando casi 29.000 kilómetros al finalizar el mismo. La principal área de en la que se efectuaron las construcciones fue la región pampeana, con el 73 % de la longitud total,

y especialmente la provincia de Buenos Aires, con la mitad de esa cifra. El despliegue de la red ferroviaria se vinculó allí con el notable despegue de la producción agrícola y de las pasturas artificiales para la ganadería refinada.¹⁴

El tamaño de las principales compañías volvió a incrementarse, por las nuevas construcciones y por un proceso de absorciones y fusiones. En 1914 las tres más grandes, Ferrocarril Sud, Central Argentino y Pacífico,¹⁵ superaban holgadamente los 5.000 kilómetros de longitud y constituían verdaderos sistemas de alcance nacional. El capital de las dos primeras llegaba a los 250 millones de pesos oro, y triplicaba el de 20 años atrás. Un poco más abajo se ubicaba el Ferrocarril Oeste, fuertemente imbricado con el Sud, con 4.000 kilómetros de longitud. Seguían en importancia las principales compañías de trocha angosta, el Central Córdoba y el Santa Fe, cuya extensión se acerca a los 2.000 kilómetros y constituían ahora redes interprovinciales, y luego una serie de empresas más pequeñas, de capitales franceses e ingleses, e incluso una constituida por un grupo local (Lacroze).

También se produjo entonces la reconstrucción de las líneas estatales que, habiendo quedado reducidas a poco más de 1000 kilómetros en 1891, llegaron a superar los 6.600 hacia 1916. Las construcciones, exceptuando la de una línea de 550 kilómetros en la provincia de Buenos Aires, se centraron mayormente en el noroeste y en los territorios nacionales del Chaco y la Patagonia, de escaso desarrollo productivo. En los años posteriores los Ferrocarriles del Estado y el Provincial serían los únicos en continuar con la fuerte expansión de preguerra.¹⁶ Las compañías extranjeras, salvo unos pocos casos y en pequeña escala, no habrían de añadir nuevas líneas a la red existente. Consecuentemente el crecimiento total de la red ferroviaria se desaceleraría notablemente.

Políticas públicas y estructura de mercado en los dos primeros ciclos (1862-96)

En el apartado anterior se ha puesto en evidencia la importancia –junto al capital extranjero– del propio Estado en el desarrollo ferroviario, en un

plano más general por la influencia que los hechos institucionales tuvieron en el comienzo de los sucesivos ciclos, y en otro más específico, por su participación directa en las construcciones. Hubo, además, un tercer nivel en el que esta influencia estatal fue decisiva, el de las políticas públicas, dirigidas tanto al fomento como a la regulación de la actividad ferroviaria. Esas políticas, indispensables para la gestación del proceso de inversiones reseñado previamente, contribuyeron a modelar la estructura de funcionamiento del mercado ferroviario, a la vez que se vieron recíprocamente condicionadas por los avatares del mismo.¹⁷

El fomento o promoción de la construcción ferroviaria fue uno de los puntos salientes en los programas de modernización de las administraciones que accedieron al poder, en la provincia de Buenos Aires y a nivel nacional, a partir de la caída de Rosas.¹⁸ Esta promoción se valió de diversas herramientas. De una manera más amplia vino con el carácter de servicio de “utilidad pública” que se reconocía a las empresas y que las diferenciaba de los otros ramos comerciales. Desde el momento en que se otorgaba una concesión, los beneficiarios pasaban a gozar de ciertas prerrogativas legales, como la del derecho de expropiación de los terrenos necesarios para el paso de las vías, así como de una serie de desgravaciones objeto de negociaciones específicas, y que figuraban en las primeras concesiones ya desde los años cincuenta.

Pronto surgirían herramientas más poderosas para estimular la acción privada. La más importante y la que ejercería una mayor influencia hasta la crisis de 1890, fue la de la garantía de una utilidad o interés mínimo sobre el capital invertido. El sistema fue implementado por primera vez por el gobierno de la provincia de Buenos Aires en 1859, para la concesión del “camino de hierro a San Fernando”, el futuro Ferrocarril del Norte. Proyectado para minimizar los riesgos durante el período de maduración de las inversiones, su introducción en esa primera operación tendió explícitamente a asegurar la participación, aún en pequeña escala, del capital extranjero. Requerido luego en todas las concesiones del primer ciclo en las que se involucraron capitales externos, por la extensión de su vigencia, 40 años, como por la tasa estipulada, del 7% anual, era equivalente a las

condiciones de los primeros empréstitos públicos. Los aportes gubernamentales, que cubrirían la brecha con el nivel de rentabilidad real, mostraban el enorme peso del Estado en esta etapa inicial.¹⁹

La aplicación del sistema dio lugar a numerosos conflictos y complicaciones, focalizados en torno a las cuentas que presentaban las compañías, particularmente los gastos de explotación (aquellos que se consideraban legítimos y razonables)²⁰ y el monto efectivo del capital invertido. En un caso, el del Ferrocarril del Sud, cuyo cociente de gastos de explotación no se había predeterminado, el hecho de tener que someter periódicamente sus cuentas al escrutinio estatal debió haber influido en su decisión de renunciar rápidamente a las garantías, apenas sus ganancias empezaron a elevarse significativamente, hacia 1869.²¹

Alternativamente, en otros casos se procedió a estipular un porcentaje fijo de gastos y una suma kilométrica para la inversión, pero eso a su vez entrañaba el riesgo de que los inversores desatendieran el mantenimiento de la línea, o que redujeran excesivamente el quantum de la inversión.²² Por otra parte, fueron frecuentes las denuncias de “aguamiento”, ya fuera en perjuicio del Estado, que pagaba sobre un capital superior al que las obras representaban efectivamente (Argentino del Este), o de los propios accionistas, que se habrían visto llevados a invertir por encima del capital garantido (Central Argentino).²³ En ambos casos los beneficios parecen haber fluido principalmente hacia los contratistas encargados de la construcción de las líneas y a los financistas que se ocupaban de la colocación de los títulos.²⁴

Otro instrumento de fomento usado durante el primer ciclo, en una sola oportunidad pero que alcanzó una gran notoriedad, fue el de la donación de tierras. Incluido en la concesión del Central Argentino junto con la garantía sobre las utilidades, apuntaba a facilitar por ese medio la conscripción de accionistas en el mercado de Londres, dadas las características más riesgosas que presentaba el emprendimiento. La magnitud de las tierras concedidas, unas 390 mil hectáreas a lo largo de la vía, implicó en la práctica un significativo aporte de capital sujeto a valorización por parte del Estado nacional, que además suscribió un importante lote de acciones.²⁵

Como contrapartida de estas medidas de fomento, se introdujeron en los contratos algunas normas regulatorias. Una de las principales era la que autorizaba la intervención gubernamental en las tarifas cuando la rentabilidad de la explotación superase un cierto margen. Como ese nivel se fijaba bien por arriba de la tasa garantida (en los casos del Ferrocarril del Sud y del Central Argentino, en el 15%) no hubo ocasión en este ciclo para que la intervención se concretara. Por lo demás, la problemática tarifaria no ocupaba inicialmente para las élites dirigentes un lugar central. Se trataba sobre todo de promover un medio de transporte que vendría a sustituir con ventaja a un sistema más arcaico basado en las carretas.

En este primer ciclo la estructura del mercado estuvo caracterizada por la existencia de una serie de líneas aisladas, en zonas bien delimitadas donde la competencia mutua no podía aún existir. En todo caso esa competencia, al menos en una fase inicial, se verificaba con los antiguos medios de transportes a los que se venía a sustituir. En 1869 el gerente general del Ferrocarril Sud, Edward Banfield, reconocía que en esos primeros años el tráfico lanero había seguido transportándose mayoritariamente por las carretas.

“La competencia de las carretas está casi enteramente confinada al transporte de lana, pero debido a ciertos viejos prejuicios y a la combinación entre los carreteros, es todavía una oposición fuerte e importante, que debería en algún momento ceder...”²⁶

La acción del Estado en la construcción de líneas no buscó alterar este panorama, y se propuso asumir un carácter complementario o subsidiario de las empresas particulares. Las dos líneas nacionales, el Andino y el Central Norte, confluían sobre la del Central Argentino ensanchando su radio de influencia. En la provincia de Buenos, el Ferrocarril Oeste, que efectivamente podía competir con el del Sud, fue autorizado a extender ramales en la zona de influencia de este último sólo como medio de presionarlo para que iniciara las reclamadas prolongaciones al sur del Salado, desinteresándose luego de seguir en esa perspectiva.²⁷

En algunos casos en los que se planteó con los cargadores una conflic-

tividad tarifaria –el Central Argentino a poco de inaugurarse, el Ferrocarril Sud a fines de los años 70– lo que hubo, más que una acción regulatoria, fue una presión pública en favor de la expropiación, que resultó eficaz para lograr que las empresas revirtieran las situaciones denunciadas. Se trataba de un mecanismo (la expropiación) contemplado en los contratos, y que todavía era de factible aplicación por los modestos capitales de las compañías. No ocurriría lo mismo en las etapas subsiguientes, en las que la necesidad de contar con un mecanismo para dirimir estos problemas aparecería recurrentemente.

En el segundo ciclo las políticas públicas dirigidas al fomento y la regulación del transporte, aunque se mantuvieron dentro de los parámetros básicos de la etapa anterior, registraron algunos cambios significativos. Las garantías continuaron siendo la principal herramienta de estímulo de la inversión externa. Sin embargo, algunas de las nuevas empresas –Buenos Aires y Rosario, Gran Sud de Santa Fe y Córdoba– se formaron sin el beneficio de esa cláusula. Otra importante compañía, el Central Argentino, se retiró del sistema en 1884.²⁸ Por otra parte la tasa garantida en las nuevas concesiones se redujo al 6%, y su término quedó estipulado en 20 años. Bajo la presidencia de Juárez Celman, a partir de 1887, el tipo de interés volvió a reducirse, al 5%, al mismo tiempo que se intensificó el otorgamiento de concesiones, en lo que dio en llamarse la “manía ferroviaria”: nada menos que 67, de las cuales 25 contaron con la garantía. Así, aunque hacia fines de 1891 sólo el 35% de la inversión extranjera en el sector contaba con esa cláusula, su valor absoluto cuadruplicaba el de una década antes.²⁹

Por otra parte, en estos últimos años el gobierno nacional modificó el mecanismo de pago de una manera que resultaría sumamente gravosa para las finanzas públicas. En vez de abonar la diferencia con el producto neto de la explotación, decidió acreditar el monto completo de la garantía, contra la obligación de las compañías de entregar las utilidades devengadas en un futuro indeterminado. Así, mientras el gobierno pagaba las garantías en metálico, el producto neto de las compañías se llevaba en papel moneda, por lo que su valor real se vio fuertemente afectado por la depreciación monetaria a partir de 1889.³¹

El sistema hizo eclosión con la crisis de 1890, que dejó a los gobiernos (nacional y provinciales) en completa situación de insolvencia. Las autoridades que reemplazaron al régimen juarista cuestionaron el mecanismo de pago y sometieron todas las cuentas a revisión. Finalmente, en 1895 se acordó cancelar las garantías contra la entrega de títulos públicos nacionales, que en conjunto implicaban una reducción de más de la mitad en el pago anual de intereses, aunque sobre un plazo considerablemente más largo que el que restaba para la extinción de aquéllas.³¹

En cuanto a los mecanismos de regulación, siguió rigiendo la cláusula del control tarifario de acuerdo a las utilidades de las empresas. No obstante, el nivel fijado para activar la intervención estatal continuó siendo elevado (del 12% en el Central Argentino, del 10% en otros casos) de modo que en la práctica nunca se llegó a aplicar. Por lo demás, al abandonar las empresas más rentables el régimen de las garantías, el gobierno perdía el control sobre la evolución de las cuentas de capital y de explotación, necesario para su aplicación. En la práctica las autoridades, tanto nacionales como provinciales, apelaron a la propia competencia que las compañías establecían entre sí, como principal mecanismo regulatorio. Para ello se libraron numerosas concesiones cuyo recorrido se superponía, o que podía competir con el de las líneas en funcionamiento.³²

También las construcciones estatales, en el caso de la provincia de Buenos Aires y su Ferrocarril Oeste, como en el de la nueva red de la provincia de Santa Fe, pasaron a adquirir un sentido más competitivo - introduciéndose en las áreas de influencia de compañías vecinas,³³ o al menos se pensaron con un efecto moderador sobre las tarifas. El gobierno santafecino fundamentaba así la ampliación de su la red de trocha angosta

..el transbordo de una línea ancha a una angosta quedará suprimido por el único medio natural y practicable... dar a la trocha angosta todos los Puertos que tiene la trocha ancha.... De este modo la carga podrá tomar /una u otra/ aprovechando de las competencias en los precios ... dentro de límites prudentes y racionales.³⁴

En ese sentido puede decirse que hasta fines de los años 80 se afianzó una estructura de mercado crecientemente competitiva, en gran medida como resultado de las políticas públicas. No se trató en este caso de políticas diseñadas desde la administración central y sus órganos burocráticos, sino fundamentalmente del cabildeo en el ámbito parlamentario, proclive a iniciativas que tuvieran en cuenta las aspiraciones de las élites provinciales y los diversos grupos de presión locales.³⁵ El tamaño disímil de las empresas y su desigual grado de acceso a los mercados financieros (principalmente el de Londres) habrían de imponer un límite a este carácter competitivo, que se visualizaría más plenamente a partir de la crisis de 1890.

Poco antes de la crisis, el viraje “privatizador” de las administraciones provinciales de Buenos Aires y Santa Fe había acarreado la pérdida de una valiosa herramienta para ejercer una acción moderadora de las tarifas en amplios sectores de ambas provincias. La enajenación casi simultánea de las dos grandes líneas del Estado nacional, en cambio, mantenía y reforzaba otra orientación previa de las políticas públicas, la del Estado subsidiario y complementario de la acción privada, puesto que implicaba trasladar el eje del esfuerzo de las construcciones estatales a zonas más alejadas, como ya se venía haciendo, pero ponía en cuestión la viabilidad de las empresas estatales “residuales”.³⁶

Crisis, conflictividad y regulación: anudando un nuevo orden en los comienzos del siglo XX

Hacia fines de los años 90 una parte del entramado que el Estado había organizado para el fomento y la regulación de la actividad ferroviaria había quedado desarticulado. Por un lado, la rescisión general de las garantías había suprimido la principal herramienta de fomento gubernamental, usada últimamente para incentivar las inversiones privadas en zonas marginales, pero también para estimular la introducción de líneas de competencia en áreas más centrales. Persistían por cierto otras cláusulas hasta entonces secundarias, pero que pasaban ahora al primer plano: las desgravaciones

de impuestos y contribuciones diversas, y sobre todo, la exención de tarifas aduaneras para el material introducido por las compañías.

Por el otro lado, el de los mecanismos regulatorios, una de sus piezas principales –la del control tarifario– había quedado seriamente afectada. El sistema que regía previamente, que condicionaba dicho control a un determinado nivel de rentabilidad, había perdido asidero en la medida en que ahora el Estado carecía de los elementos para el seguimiento de las cuentas de las compañías. En algunos de los acuerdos de rescisión se había mantenido la cláusula tarifaria, e incluso en dos casos (Ferrocarril de Santa Fe y Gran Oeste Argentino) se había bajado el umbral de aplicación (al 9 y 7%, respectivamente), respecto del nivel de la década de 1880. Sin embargo, al omitirse los criterios para arribar al producto líquido –deslindando los gastos de explotación– y para determinar el capital,³⁷ quedaba reducida a una mera expresión de deseos.

Entretanto, el impacto de la crisis de 1890 había trastocado las pautas de funcionamiento del mercado ferroviario. La crisis abrió un período de aguda inestabilidad macroeconómica y variación de los precios relativos, al tiempo que impuso un paréntesis de más de diez años en la afluencia de nuevas inversiones al sector. La aguda depreciación del peso papel entre 1889 y 1891, y las violentas fluctuaciones de los tres años siguientes, pusieron a la orden del día la actualización de las tarifas, que las compañías pretendían que equiparase los niveles alcanzados por el premio del oro, mientras usuarios y cargadores abogaban por limitarla a la variación –mucho menor– de los costos locales. En la segunda mitad de la década, el descenso del premio del oro, con la consecuente pérdida de rentabilidad de los sectores exportadores, volvió a instalar el problema pero ahora en un sentido inverso: la rebaja de las tarifas ferroviarias, que era reclamada por los cargadores, y a la que las empresas se resistían.

Por otro lado, la crisis había afectado de manera disímil las finanzas de las diversas compañías, debilitando a las más pequeñas o precariamente implantadas. Algunas (las de áreas más marginales, como la francesa de San Cristóbal a Tucumán) terminaron siendo adquiridas por el Estado, mientras que otras (Norte, Ensenada y Costa Sur, Gran Sud Santa Fe y Córdoba,

Oeste Santafeño) eran absorbidas por las más grandes. Consecuentemente, desaparecían también las tarifas de competencia que habían beneficiado a los cargadores en las zonas en las que funcionaban. Este proceso terminó de decantarse después de los arreglos para la liquidación de las garantías, de modo que hacia fines de los años 90 se habían consolidado, particularmente en la provincia de Buenos Aires, una serie de bloques o sistemas en torno a los ferrocarriles Central Argentino, Oeste y Sud, cuyas zonas habían quedado bien delimitadas.³⁸ En cambio, el Buenos Aires y Rosario mantenía amplias franjas de competencia con el Central Argentino en el sur de Santa Fe y el norte de Buenos Aires, y el Buenos Aires al Pacífico, presentaba la misma situación respecto del ahora inglés Ferrocarril Oeste. En definitiva, buena parte de la estructura competitiva –lindante con lo anárquica – de la década del 80, se había revertido al final de los años 90, y esto agravaba la incidencia de la problemática tarifaria.

La necesidad de reconstruir un marco regulatorio comenzaba entonces a ponerse en un primer plano. En el discurso oficial comenzaba a justificarse la intervención del Estado, como árbitro entre las partes. El ministro Civit en su primera memoria señalaba

Las empresas particulares buscan el lucro inmediato sin que en sus determinaciones intervengan las razones más o menos directamente relacionadas con el porvenir de las mismas regiones que las líneas sirven... estos inconvenientes se derivan, preciso es decirlo, de la imprevisión con que los poderes públicos han procedido al dictar las leyes que rigen las concesiones ... La acción de los poderes del Estado tiene que actuar como un moderador entre las exigencias de las empresas que buscan un maximum de utilidades y los comerciantes, agricultores e industriales que anhelan un minimum a pagar por sus transportes....³⁹

En una memoria posterior se precisaba que el sentido de esa intervención debía ser para proteger los intereses más débiles en un mercado asimétrico.

En una lucha entre unidades poderosas y...del otro, individuos aislados...la prevalencia de las empresas sería inevitable si no interviene a favor del público la acción gubernativa.⁴⁰

Esto se correlacionaba con un proceso que había llevado a la formación de organismos especializados dentro del aparato estatal y a una legislación específica, que comenzaba a brindar las herramientas más apropiadas para ese renovado papel del Estado. Ya durante la gestión de Juárez Celman, la creación de la Dirección de Ferrocarriles Nacionales puso en pie un organismo que se ocuparía de la supervisión de todo el sistema ferroviario hasta las nacionalizaciones de 1947.⁴¹ Con el énfasis en el cumplimiento de los servicios (calidad y cantidad de material rodante, entre otros aspectos) la crisis fiscal llevó a que se involucrara en el examen de las cuentas de las compañías. En abril de 1890, poco antes de su caída, el gobierno autorizaba interventores en todos los ferrocarriles garantidos para asegurar la percepción de sus créditos.⁴² Bajo las gestiones de Pellegrini y Sáenz Peña, la revisión de las cuentas de estos ferrocarriles tanto por los técnicos del organismo como en el ámbito parlamentario proveyó las bases para arribar a la rescisión general de 1895. Otro hito fue la creación del Ministerio de Obras Públicas en 1898. Los técnicos de la repartición, con el apoyo de la autoridad ministerial, comenzaron a examinar la situación global de las compañías extranjeras en relación al tema tarifario, y el de las líneas del Estado, cuyo reagrupamiento y ampliación comenzaba a planificarse.⁴³

El margen para imponer una solución regulatoria a las compañías no era sin embargo muy amplio. Aunque la ley de 1891 había ampliado la potestad del Estado en las diversas esferas del quehacer ferroviario, las compañías defendían con éxito la prioridad de sus contratos de concesión originales. No obstante, las autoridades tenían la posibilidad de apelar a una herramienta de presión sobre las compañías, y esta era la del inminente vencimiento del principal beneficio del que seguían gozando: las franquicias aduaneras. Extendidas por el mismo plazo que las garantías —40 años en la década de 1860 y 20 en la de 1880— su vigencia caducaba —en la mayoría de los casos— durante la primera década del nuevo siglo.

Había por cierto una excepción. El Ferrocarril del Sud había conseguido en 1895 prorrogar sus franquicias por 50 años, a cambio de la construcción de un ramal al Neuquén que el Estado requería por motivos estratégicos. Esta compañía, que era asimismo la que gozaba por sus contratos de una mayor libertad tarifaria, tenía desde la enajenación del Ferrocarril Oeste y la absorción del Buenos Aires y Ensenada, el control indisputado de una vasta porción del territorio bonaerense. De ahí que se adoptaran algunas iniciativas para intentar reinstaurar la competencia en algunas áreas de su zona de influencia. En 1898 el gobierno provincial dictó una ley de ferrocarriles que facilitaba la instalación de nuevas líneas de un ancho de vía considerado más “económico”, la trocha angosta, y que se esperaba acarrearan algún grado de reducción tarifaria. En los tres años posteriores se otorgaron 21 concesiones bajo este régimen, sin que ninguna de ellas lograra atraer las anheladas inversiones.⁴⁴

Sin embargo la situación habría de cambiar a partir de otro evento, el de la fusión de los ferrocarriles Central Argentino (FCCA) y Buenos Aires y Rosario (FCBAR), la mayor operación de este tipo que tuvo lugar en la historia ferroviaria del período. Promovida por el FCBAR, que llevaba la peor parte en la competencia, había sido finalmente aceptada por el FCCA como medio de eludir el inminente vencimiento de sus franquicias aduaneras, que caducaban en 1902.⁴⁵ La operación, que implicaba entre otras cosas el cese de las tarifas de competencia que estas compañías mantenían en una amplia zona, se intentó oficializar en la Argentina a principios de ese año y desató una oposición tan fuerte desde diversos sectores –incluidos los grandes intereses rurales y mercantiles– que el gobierno nacional debió intervenir, obligando al mantenimiento de las modalidades anteriores de tarifas y tráfico. Esa fue la condición para prorrogar anualmente las franquicias aduaneras. Durante los años siguientes en que se prolongó esta situación conflictiva, se paralizó la concesión de nuevas líneas a este grupo, lo mismo que a los ferrocarriles Sud y Oeste, cuya relación con el gobierno de la provincia de Buenos Aires se fue tornando más tirante.⁴⁶

La respuesta de las autoridades a esta situación, tanto desde el poder ejecutivo como del ámbito parlamentario, siguió tres líneas de acción. La

primera fue la de proyectar la acción del Estado hacia la construcción de líneas que se introdujeran en las áreas conflictivas, en el marco de un programa que apuntaba a la unificación del sistema estatal y su desemboque hacia puertos de ultramar.

En 1903 el diputado bonaerense Seguí, que había sido en su momento el propulsor de la “privatización” del Ferrocarril Oeste, presentó un proyecto para prolongar las líneas estatales hasta Rosario, y de allí hacia Buenos Aires. Recibido con interés por el ministro de Obras Públicas Civit, su tratamiento fue diferido en función de la situación aún precaria de las finanzas públicas.⁴⁷ En 1904 el ministro presentó su plan, que contemplaba unificar el sistema estatal con dos líneas troncales a Rosario y a Bahía Blanca, y unos 1700 kilómetros de longitud total.⁴⁸ Sin embargo, se avecinaba un cambio de gobierno, y por primera vez la administración saliente perdía el control de la sucesión. En esas condiciones fue el propio ministro de hacienda entrante, Terry, el que rechazó asumir el compromiso fiscal que implicaban esas erogaciones.⁴⁹ A fines de 1905 y ya bajo la presidencia de Quintana se presentó e hizo aprobar en el Congreso un plan muy similar, pero todo quedó a fojas cero con la muerte del presidente y la asunción de su vice, Figueroa Alcorta, a comienzos del año siguiente.⁵⁰

Estos avatares estaban al menos en parte relacionados con los conflictos ocurridos en el seno de la clase política local desde 1901, en que se consumó la ruptura entre Roca y Pellegrini. No siempre la disputa ferroviaria encontró a las facciones bien diferenciadas, y los alineamientos fueron a veces más confusos y fugaces que los que se daban el plano político. En principio la actitud de todos los sectores fue coincidente en su rechazo a la fusión, con una mayor dureza por parte de aquellos que habían quedado en la oposición (Pellegrini y Mitre). Al asumir Figueroa Alcorta ascendieron con él esos sectores, que habían sido al comienzo los más enérgicos impulsores de la alternativa estatal, pero que ahora propiciaban el abandono del proyecto.⁵¹

Otras iniciativas estatales partieron del ámbito de la Provincia de Buenos Aires. En 1904 el gobierno de Marcelino Ugarte inició los estudios para la reconstrucción de la red provincial, que enseguida quedaron en suspenso por las negociaciones que emprendió con el Ferrocarril Sud y el

Oeste para lograr importantes rebajas tarifarias. Recién en 1906 y una vez fracasadas estas tratativas, el gobierno retomó su proyecto, que habría de tardar otros tres años en dar comienzo.⁵²

Esta seguidilla de posturas opuestas y situaciones irresueltas no ocurrió en cambio con la segunda línea de acción formulada en esos años, que fue la de estimular –de manera más contundente que antes– la reimplantación de la competencia, otorgando concesiones en las zonas en litigio a otras empresas ajenas al grupo de intereses de las cuatro compañías cuestionadas. A partir de 1902, el Congreso dispuso el otorgamiento de nuevos ramales al ferrocarril Buenos Aires al Pacífico, que en parte se introducían en la zona en litigio, pero que además tendían a reforzar la posición de una empresa percibida como rival de aquéllas. Con esa tesitura se le otorgó también la extensión de sus franquicias –próximas a vencer– por 25 años.

En 1903 se presentaron dos nuevos proyectos, en este caso de líneas de trocha angosta, para introducirse en el corredor Buenos Aires-Rosario y en una vasta área conexas. Por un lado el Central Córdoba, que cubría un extenso trayecto desde Tucumán a Córdoba y Rosario. La línea propuesta correría entre las del Central Argentino y del BAR, con un sentido claramente competitivo. Por otro lado, un nuevo grupo, representado por Ernest Bunge y Georges Born, titulares de un pujante consorcio cerealero de origen belga, de origen y extracción bien diferente de los que predominaban en el negocio ferroviario, proponía una línea de trocha angosta aún más extensa, desde Córdoba hasta Rosario y de allí a Buenos Aires.⁵³

El pedido del Central Córdoba fue rápidamente aprobada, mientras que el otro continuó siendo objeto de negociaciones, con participación del Ministerio de Obras Públicas. Esto se tradujo al año siguiente en una petición formulada ahora por Casimir De Bruyn y Rómulo Otamendi, para crear una red de trocha angosta de 3.000 km. de longitud en todo el territorio bonaerense y el sur de Santa Fe, y con salida por los puertos de Buenos Aires, Rosario, La Plata y Bahía Blanca, además de otros menores.⁵⁴ Este proyecto desembocó en la formación de la Compañía General de Ferrocarriles en la Provincia de Buenos Aires. Un tercer proyecto, adjudicado inicialmente en 1903 y que registró algunas modificaciones hasta 1906, fue

el del Ferrocarril de Rosario a Puerto Belgrano (FCRPB). Obtenido por un conocido terrateniente, Diego de Alvear, se proponía reorientar el tráfico ferroviario sobre Buenos Aires en otra dirección, norte-sur, hacia sus puertos terminales ubicados en todo el trayecto a una menor distancia.⁵⁵

La concreción de estos últimos proyectos significó el reingreso al mercado ferroviario de los capitales franceses y se agregaba al de la Compañía de Ferrocarriles de Santa Fe, sobreviviente del ciclo anterior, y que también había sido autorizada a expandirse en dirección a Córdoba. También desde el ámbito provincial se había reactivado el movimiento de concesiones de los denominados “ferrocarriles económicos”. De allí salió un proyecto, el de Enrique Lavalle y Cía., que sería finalmente concretado. Con una línea que salía de Avellaneda rumbo a Carhué sería tomada por un grupo anglo-argentino y daría lugar al Ferrocarril Midland.⁵⁶ Así se podía anunciar en la memoria ministerial de 1906 que “la lucha de trochas que...se producirá en la Provincia de Buenos Aires permitirá apreciar, de una manera práctica, cuál es la que realmente conviene para la explotación más racional y económica de esa zona”.⁵⁷

Todos estos proyectos estaban en marcha, a comienzos de 1907, cuando comenzó a motorizarse una nueva iniciativa que daría paso a la tercera vía de acción por parte del Estado, la articulación de un marco regulatorio que le permitiera desempeñar el anhelado rol arbitral. En rigor este proceso ya se había abierto desde comienzos del nuevo siglo a través de las diversas cláusulas con las que se habían concedido los nuevos ramales y redes ferroviarias destinados a introducir la competencia en la zona de las “cuatro grandes”.

Recordemos que ya en uno de los convenios de rescisión, el del Gran Oeste Argentino, se había fijado el nivel mínimo para la intervención tarifaria en el 7% del producto líquido. Tomando en cuenta un coeficiente de explotación estimativo del 50%, la Dirección General de Ferrocarriles comenzó a plantear ese piso de intervención, traducido en un 14% del producto bruto, ya desde 1901, con motivo del pedido de un ramal San Francisco a Villa María que formuló el Ferrocarril de Santa Fe, así como en las nuevas concesiones solicitadas en 1903. Lo cierto es que el

nivel fue finalmente acordado a partir del 17% del producto bruto por dos años seguidos, y esta cláusula se mantuvo en la concesión de la Compañía General, otorgada en 1904.

Mientras tanto la propia negociación con los ferrocarriles Central Argentino y FCBAR para sentar las bases que autorizarían la fusión había fijado algunos parámetros: en 1903 el gobierno había propuesto implementar la intervención oficial en las tarifas cada vez que el del producto bruto superase el 17% sobre el capital reconocido, nivel que las compañías pedían elevar al 18% del capital emitido, y por tres años seguidos.⁵⁸ En 1905 y tras la aceptación por las “fusionadas” de la propuesta oficial, el MOP planteó bajar el piso de intervención al 16%.⁵⁹ Ese nivel también fue recomendado a comienzos de 1906 para los nuevos ramales solicitados a la nación por los ferrocarriles Sud y Oeste, luego de fracasar sus negociaciones con el gobierno bonaerense.⁶⁰ Como contrapartida todas las compañías recibían una extensión de sus franquicias aduaneras, por 20 años en las nuevas concesiones y por 25 años en el caso de las “fusionadas”, pero limitadas a “lo que el país no produzca en la calidad y cantidad suficiente”.

En ese contexto, el mensaje del presidente Figueroa Alcorta a las Cámaras ende mayo de 1907, daba a entender que un nuevo cambio se avecinaba:

El desarrollo de los ferrocarriles particulares se ha visto un tanto detenido por causas complejas que no es del caso mencionar, y constituye un anhelo de gobierno el que desaparezcan esos inconvenientes y que la corriente de capitales extranjeros destinados a ese rubro se restablezca... Consecuente con estas ideas, ...presentaré a vuestra consideración varios proyectos... tales como lo relativo al límite de intervención en las tarifas, al propósito de igualar a los ferrocarriles existentes y que en adelante se establezcan en lo que se refiere a la liberación de derechos e impuestos, y en fin, lo concerniente a la construcción de ferrocarriles económicos.⁶¹

Era sintomática la visión crítica que subyacía en el mensaje sobre los verdaderos alcances de la corriente de capitales que hasta allí se había generado. Por otra parte, la decisión manifiesta de articular un nuevo marco

regulatorio, uniformando la situación de todas las compañías, suponía adoptar parámetros más generosos hacia las compañías extranjeras que los que se venían manejando. Es que el principal “ferrocarril existente”, el Sud, disponía de una exención de impuestos y aranceles aduaneros por 50 años, que expiraba en 1945, unos 20 años después de las franquicias más recientemente otorgadas y, al igual que otros casos, se hallaba hasta entonces liberado de todo control tarifario.

Las claves de este viraje se pueden rastrear en el cambio del clima tanto político como económico. Por un lado el contexto de creciente prosperidad, caracterizado por los altos precios internacionales de los productos agropecuarios y el alza del valor de la tierra, sacaba el tema de la reducción tarifaria del centro de las preocupaciones de los agentes económicos. Para éstos lo que pasaba a primer plano era ahora la extensión del transporte ferroviario a la mayor superficie posible, y en tal sentido, el ritmo al que venían progresando las construcciones en los últimos años no parecía suficiente para explotar las potencialidades productivas de la región. De ahí la necesidad de un acuerdo con las grandes compañías que permitiera el necesario relanzamiento de las inversiones. Como enunciaba tiempo después Ezequiel Ramos Mexía

Forzoso es reconocer que en estos últimos años la red ferroviaria no ha aumentado como debía esperarse... Pocas son las empresas nuevas que se forman, y relativamente limitadas las líneas que se construyen... resultando que ya nos pasaron Australia, Canadá y México, sin hablar de la India y Estados Unidos... Estas consideraciones demuestran la necesidad de no imponer trabas a las empresas y de no restringir excesivamente el porcentaje de sus utilidades... en otra forma, el capital extranjero se irá retrayendo, buscando negocios y mercados más liberales....⁶²

Por el otro lado, este cambio de actitud se veía reforzado por el cambio político producido en 1906, al asumir Figueroa Alcorta la presidencia. A la nueva coalición, de impronta pellegrinista, y en abierto enfrentamiento con las facciones ligadas al anterior elenco (el de Quintana, pero sobre

todo el roquismo y el ugartismo de la provincia de Buenos Aires), le iba a costar poco desmontar la orientación de creciente enfrentamiento con las grandes compañías que aparecía identificada con la administración anterior. Sintomáticamente fue un diputado del sector minoritario de la coalición, Emilio Mitre, de los “republicanos”, el que presentó el proyecto que se entendía como fruto de un amplio consenso.⁶³

Mediante la nueva ley el gobierno otorgó una prórroga general de las franquicias aduaneras a cambio de un cierto grado de control sobre las tarifas. Las condiciones ofrecidas eran más favorables que las otorgadas en las concesiones recientes y que las discutidas con las propias compañías fusionadas. La extensión era por 40 años en vez de 20 o 25, y se aplicaba a todo tipo de artículos en lugar de limitarse a los que no pudieran fabricarse localmente. A la exoneración de impuestos nacionales se agregaban ahora los provinciales y municipales, y el control tarifario se condicionaba a que los ingresos superasen el 17% (no el 16) del capital reconocido en tres años consecutivos.⁶⁴ Un aspecto significativo de la implementación de esta ley fue la adhesión voluntaria que se requirió a las empresas, que implicaba el reconocimiento de la ley general de ferrocarriles (2873) por sobre las cláusulas que regían cada concesión. Eso daría lugar a una potestad regulatoria del Estado que anteriormente muchas compañías habían cuestionado.⁶⁵

Con la prórroga generalizada de las franquicias quedó sin efecto la principal herramienta que el gobierno había usado para neutralizar la fusión del Central Argentino con el FCBAR, impidiendo la modificación de sus tarifas y tráfico. De inmediato se retomaron las negociaciones que desembocarían en la autorización de esa fusión, en 1908. En este último año se otorgaron a ésta y a las otras dos grandes compañías cuestionadas (el Sud y el Oeste) una gran cantidad de ramales, hasta entonces bloqueados, que les permitieron responder a la intrusión de las empresas rivales. Finalmente, el gobierno nacional fijó la cabecera de su red en Santa Fe, fuera del radio en el que operaban las principales privadas, y se desprendió de la única línea que penetraba en su zona de influencia (el ferrocarril Andino).⁶⁶ Con eso se completaba el diseño de una estructura ferroviaria que habría de perdurar en sus rasgos esenciales hasta 30 años más tarde.

Consideraciones finales

En este trabajo se ha procurado examinar la formación del sistema ferroviario argentino, uno de los pilares de la pujante economía agroexportadora que emergió en los albores del siglo XX, en una de sus facetas menos transitadas: la del laborioso proceso de construcción institucional que acompañó la emergencia de un mercado, de características muy particulares. Este mercado, constituido en el contexto de unas políticas públicas fuertemente sesgadas hacia el fomento de una actividad que venía a revolucionar las condiciones del transporte, y con muy escasas regulaciones, presentó en su origen otra característica que habría de ser más adelante objeto de controversias: la implantación una serie de compañías de capital extranjero, y otras estatales, en áreas bien diferenciadas, en las que su ingreso implicaba el disfrute de una suerte de monopolio de zona por la falta de alternativas competitivas, viales o fluviales.

Más tarde la propia dinámica de la demanda, sumada al papel de las políticas públicas en materia de concesión de líneas férreas, llevarían –sobre todo en la década de 1880– a un esquema mucho más competitivo, particularmente en las regiones de mayor actividad constructora. Esta orientación competitiva habría de percibirse incluso en los emprendimientos ferroviarios provinciales, aunque no en los del Estado nacional. Pero en cualquier caso el componente regulatorio de la estrategia oficial seguía siendo muy débil, apelando básicamente a instrumentos de fomento más que de control, por los que eran las nuevas inversiones y sus actores los que aseguraban –por la vía de la competencia– el mantenimiento de bajas tarifas en un contexto de fuerte demanda de los servicios ferroviarios. Este esquema quedó puesto en cuestión por la crisis de 1890, que marcó una abrupta interrupción de las inversiones.

Después de esta crisis se abre una tercera etapa, que podría calificarse de transición hacia la madurez del sistema y que presenta, de manera similar a lo observable en otros casos clásicos,⁶⁷ la consolidación de las compañías en grandes sistemas ferroviarios, con sus respectivas áreas de influencia nuevamente diferenciadas. Esta reversión de la estructura competitiva

previa, en el contexto de la inestabilidad macroeconómica de los años 90, acarreó un impacto en la fijación de tarifas, y en la relación empresas-usuarios, que supuso nuevos desafíos en materia de políticas públicas. Así pues, luego de un ensayo de reimplantación de la competencia, complicado por la asimetría existente entre los participantes, fue la opción regulatoria la que finalmente se impuso, pero no sin un proceso previo de aprendizaje y mutuas transacciones. Con la ley Mitre se arribó a la constitución de un orden y unas reglas de juego comunes, inicialmente favorables a las grandes compañías establecidas, que habrían de perdurar hasta la época de las nacionalizaciones cuarenta años más tarde.

Cuadro 1. Crecimiento de la red ferroviaria argentina y de las inversiones extranjeras

	Longitud total de la red ferroviaria	Longitud compañías extranjeras	Inversión extranjera total	Capital compañías extranjeras	Capital compañías británicas	Capital compañías francesas
Años	(en kilómetros)		(en millones de pesos oro)			
1863	61	22		0,5	0,5	
1875	1.956	963	132,6	30,4	30,4	
1881	2.516	1.279		38,7	38,7	
1891	12.475	11.359	923,0	358,8	335,5	18,4
1900	16.563	14.547	1.150,0	475,8	446,6	29,2
1907	22.126	19.167		695,2	651,2	39,7
1914	33.586	28.991	3.250,0	1.202,2	1.055,8	129,7

Fuentes: DGF (1914), pp.400-425, Mulhall (1878); Phelps (1938); Williams (1920).

- 1 Algunos ejemplos de estas distintas orientaciones en Sylla: (1969), Stiglitz: (2000) y Haber (1999).
- 2 Cortés Conde y Gallo (1967) y Díaz Alejandro (1975). Visiones más actualizadas en Gallo: (1992) y Cortés Conde (1997).
- 3 Un enfoque sobre este problema, para un estudio de caso en otro ámbito, que aquí se buscará aplicar al sector ferroviario, es el de Gallo: (1971).
- 4 Cortés Conde y Gallo (1967, pp. 42-50) y Ford (1971).
- 5 Ferns (1968, pp. 325-331).
- 6 Sobre este punto puede verse López (1991, pp. 87-104 y 152-167), y Schvarzer y Gómez (2006, *passim*).
- 7 Su capital emitido era para 1880 de 2.4 y 1.9 millones de libras, respectivamente. El del ferrocarril del Norte alcanzaba entonces las 400 mil libras. Zaldueño (1975, p. 322).
- 8 López (1991, pp. 169-174) y (1994, pp. 155-180). Otros textos para abordar las compañías de este período: Rebuerto (1994) y Lewis (1983).
- 9 Zaldueño (1975). Para las longitudes de las compañías ferroviarias, ver un resumen retrospectivo anual en *DGF* (1914, pp. 400-401).
- 10 Sobre este punto, véase Gallo: (1972) y (1975).
- 11 *DGF* (1914, pp. 400-401).
- 12 Regalsky: (1990); Regalsky (2002); López: (2002).
- 13 Martínez (1913); Soares (1916).
- 14 *DGF* (1914, pp. 122-124), y Cortés Conde (1979).
- 15 En este último caso, incluyendo las compañías que para entonces se hallaban asociadas al BAP: Bahía Blanca al Noroeste, Villa María a Rufino y Gran Oeste Argentino.
- 16 Sobre los Ferrocarriles del Estado y el Provincial, ver las respectivas tesis de Salerno (2003) y Mayer (2006).
- 17 Una discusión sobre estos aspectos del papel del Estado en Lewis: (1977), Marichal: (1988) y López (1994).
- 18 Sobre este punto véase Alberdi (1977), Halperín Donghi (1997) y López del Amo (1990).
- 19 La ley de concesión del Ferrocarril Norte, en *DGVC* (1903, vol. IV, p. 466). La vigencia inicial de la garantía, de 20 años, fue extendida a 40 durante las negociaciones por el Ferrocarril del Sud, en 1861-62. Schvarzer y Gómez (2006, 203-223).
- 20 Un punto clásico de fricción era el referido a las remuneraciones de los directores en Londres.
- 21 El reembolso de las sumas recibidas le fue dispensado en este caso en mérito a su temprana desafectación del sistema. Ley de Octubre 25 de 1869, en *DGVC* (1903, vol. IV, pp. 199-200).
- 22 Las dificultades para el caso del Central Argentino, y los sucesivos cambios de implementación, en *DGVC* (1903, vol. II, p 411-414) y *DSCS* (Junio 16 de 1864, pp. 100-103).
- 23 Memoria del Departamento de Ingenieros Civiles en MI (1878), pp. 183-188.
- 24 López (2000, pp. 619-640).

- 25 Zaldueño (1975, p. 290 y ss.).
- 26 *FCS* (1869, p. 9).
- 27 La autorización del ramal del Ferrocarril Oeste a Lobos, en *DGVC* (1903, vol. IV, p. 206), y las negociaciones de las autoridades con el Ferrocarril Sud en *FCS* (1872, pp. 13-22). Ver también Ferns (1968, p. 355).
- 28 Abonando en su caso los montos recibidos en los dos decenios previos. *DGVC* (1903, vol.II, pp 437-438).
- 29 El detalle retrospectivo de las concesiones, en *DGF* (1895, pp.204-08). Estimación de los montos, en *MH* (1891, pp. 9-15).
- 30 Decreto de febrero 19 de 1888 y ley nº 2265, en *DGVC* (1903, vol. I, pp. 37-39). Una evaluación de su impacto en *DSCS* (diciembre 21 de 1895).
- 31 *DGVC* (1903, vol. I, pp. 46 y 133) para las primeras modificaciones de 1891, y la rescisión de 1896. Los debates parlamentarios previos a esta medida en *DSCS* (Diciembre 21 de 1895, pp. 913-54) y *DSCD* (Enero 7 de 1896, p. 1013 y ss.). Una visión de conjunto de ese período en Gallo.
- 32 Esto era reconocido casi literalmente por el ministro de obras públicas Civit en 1899. *MOP* (1898-99, pp. 87-88).
- 33 Zaldueño (1975, pp. 330-33) y *BAGS* (1889, p. 17)
- 34 *PSF* (1888), p. XIX.
- 35 Estas políticas, con especial referencia a las construcciones estatales, y a la noción de “cabildo”, en Palermo (2006).
- 36 Un análisis de estas privatizaciones en López (2000). Sobre el caso del Oeste, Barry: (2003).
- 37 Esto último se encubría con las fórmulas de “capital empleado” en el primer caso, y “que pruebe tener”, en el segundo. *DGVC* (1903, vol. II, pp. 285-86 y vol. IV, pp. 180-81).
- 38 La privatización del Oeste, y el arrendamiento de sus líneas competitivas a las compañías vecinas, había sido decisivo al respecto. López (2000); Ortiz (1974); Scalabrini Ortiz (1975).
- 39 *MOP* (1898-99, pp. 19 y 87-88).
- 40 *MOP*, *Memoria* (1901-04), 68 y ss.
- 41 *DGVC* (1903, vol I, p 39). Para una visión más completa de la evolución de estos organismos, Salerno: (1999).
- 42 *DGVC* (1903, vol I, pp 42-43). Es sugestivo el cambio de tono de Juárez Celman ya en sus mensajes de 1888, que se pueden contraponer con su famoso alegato “privatista” de 1887. Mabragna (1910, vol IV, pp 179-87, 219-20 y 263-67).
- 43 *MOP* (1898-99), (1899-01), y (1901-04). También Regalsky y Salerno: (2005), y Palermo: (2006).
- 44 La ley fue reglamentada el 22 de junio de 1898, “en atención a las eternas y fundadas quejas que los productores de la provincia de Buenos Aires levantan contra las tarifas excesivas del Ferrocarril Sud.” *BAHZ* (24 Sept. 1898). Se esperaba que redujera el costo de la construcción en un 50% respecto de las compañías de trocha angosta existentes (*Idem*, 8 y 31 Octubre y 31 Diciembre de 1898). Su texto y las primeras concesiones en *DGVC* (1903, vol 5, pp. 778-93).
- 45 *MOP* (1903); *BAR* (1901, pp.7-11); *RRP* (1902, vol. 1, p. 356 y vol. 2, pp. 233, 489 y

- 843). Los entretelones de la fusión, en Lewis (1983, pp. 146-163), que sin embargo omite sus implicancias en relación a las franquicias aduaneras y a las tarifas. Véase al respecto Girbal de Blacha: (1991, pp. 7-30).
- 46 En 1905 y 1906 fracasaron sucesivas negociaciones con el gobierno de la provincia de Buenos Aires a causa del tema tarifario. Ver *RRP* (3 Mar.1905), p.423 y (16 Jun.1905), p.1216, y referencias retrospectivas en *DSCD* (1908), pp.295-6. Sobre los sectores locales opuestos a la fusión, *La Prensa* y *La Nación* del 17 Sept.1902; *BAHZ* (23 mayo 1902); *RRP* (20 Sept.1902, p.489) y *DSCD* (7 Sept.1903).
- 47 *DSCD* (agosto 17 de 1903, 695).
- 48 *MOP* (1901-04, 68 y ss).
- 49 *La Prensa* (Junio 29 de 1904, 3) y *La Nación* (junio 28 de 1904, 6).
- 50 Sobre el proyecto de Quintana, *MOP* (1905-06, pp. 38-9 y 166-8).
- 51 Una reseña de los confusos episodios de esos años en ANH (1965, vol. I:2, cap 12 y vol II, cap 2). Véase también Arce (1959), y Ramos Mexía (1936). El clima de ideas, en Botana y Gallo (1998).
- 52 Sobre este ferrocarril denominado inicialmente La Plata a Meridiano V, véase Mayer: (2006). También DGF (1913, vol. VII, pp. 333-44).
- 53 *El Diario*, 15 Abr.1903, p.1; *SAJ*, 16 Mayo 1903, p.484 y 6 Jun.1903, p.565; *DSCS* (1903), p.503.
- 54 Véase el informe del ministro Civit en *DSCD* (17 Agosto 1903, p. 697), y exposición del senador Doncel en *DSCS* (23 Agosto de 1904, p. 371), del que surge que la versión final del proyecto había sido elaborado en negociaciones directas con el propio gobierno. Ver también *SAJ* (30 Julio y 13 Agosto de 1904).
- 55 *DSCD*, 23 Jun.1902, p. 316; 14 Ago.1903, p.669; 2 Sept.1903, p.834.
- 56 DGF (1913, vol. VII).
- 57 *MOP* (1905-06, p. 12).
- 58 *MOP* (1903).
- 59 *MOP* (1905-06, pp. 170-181).
- 60 *DSCD* (Junio 8 de 1908, p 288 y ss.) y *DSCD* (Julio 1 de 1908, pp. 551-554).
- 61 Mabragaña (1910, vol. IV, pp. 252-53).
- 62 *MOP* (1907-08, pp. 65-67).
- 63 Este diputado recibió apoyo técnico del entonces ministro de Obras Públicas, el ingeniero Maschwitz. Antecedentes y posición de los sectores más influyentes, en *Buenos Aires Handels Zeitung*, 10 y 17 Ago.1907; *RRP* (16 Ago.1907, p.391); *SRA* (1906-08); *La Nación*, 19 Jul., 8 Ago. y 7 Oct.1907; *La Prensa*, 6 Ago.1907.
- 64 Ley 5315 de Octubre 1 de 1907, en *SSN* (1908, pp. 210-2). El nivel de ingresos requerido para la aplicación del control tarifario no se alcanzó nunca.
- 65 De hecho, al aceptarse la vigencia de la ley general (2873) que establecía que las tarifas debían ser “razonables y justas”, el gobierno aumentó su capacidad de intervención, que usaría Yrigoyen en 1917. Goodwin (1980).
- 66 *DSCD* (1908), vol. II, pp.180,1295 y 1682; *MOP*, *Memoria* (1907-08), pp. 88-91.
- 67 Véase Chandler (1987) para el caso de los Estados Unidos.

Bibliografía

- Alberdi, Juan Bautista (1966): *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, Buenos Aires: Eudeba.
- ANH (1965): Academia Nacional de la Historia, *Historia Argentina Contemporánea 1860-1930*, Buenos Aires: El Ateneo.
- Arce, José (1959): *Marcelino Ugarte 1855-1929*, Buenos Aires: Clemares.
- Barry, Viviana: “La venta del ferrocarril de la provincia de Buenos Aires de 1889” (2003), en *51º Congreso Internacional de Americanistas*, Santiago de Chile.
- Botana, Natalio; Gallo, Ezequiel (1997): *De la república posible a la república verdadera*, Buenos Aires: Ariel.
- BAGS: Buenos Aires Great Southern Railway Company, *Reports to the Shareholders (1862-1900)*.
- BAHZ: *Buenos Aires Handels Zeitung*, Buenos Aires (1898-1908).
- BAR: Buenos Aires and Rosario Railway Company. *Reports to the Shareholders (1901-1902)*.
- Cortés Conde, Roberto; Gallo, Ezequiel (1967): *La formación de la Argentina moderna*, Buenos Aires: Paidós.
- Cortés Conde, Roberto (1997): *La economía argentina en el largo plazo*, Buenos Aires: Sudamericana.
- Chandler, Alfred D. (1987): *La mano visible. La revolución en la dirección de la empresa norteamericana*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Díaz Alejandro, Carlos (1975): *Ensayos sobre la historia económica argentina*, Buenos Aires: Amorrortu.
- DGF: Dirección General de Ferrocarriles, *Estadística de los ferrocarriles en explotación*, Buenos Aires (1892-1914).
- DGF (1913): Dirección General de Ferrocarriles, *Leyes, decretos, contratos y resoluciones referentes a ferrocarriles y tranvías a tracción mecánica*, vol. VI-VIII, Buenos Aires.
- DGVC (1903): Dirección General de Vías de Comunicación. *Leyes, decretos, contratos y resoluciones referentes a ferrocarriles y tranvías a tracción mecánica*, vol. I-V, Buenos Aires.

- DSCD: *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación*, Buenos Aires (1902-1908).
- DSCS: *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación* (1902-1908).
- El Diario*: Buenos Aires (1898-1908).
- Ferns, H.S. (1968): *Gran Bretaña y Argentina en el siglo XIX*, Buenos Aires: Solar-Hachette.
- Ford, Alec (1971): "British Investments in Argentina and Long Swings, 1880-1914", en *Journal of Economic History*, XXXI:3, pp. 650-663.
- Gallo, Ezequiel (1971): "El gobierno de Santa Fe vs. el Banco de Londres y Río de la Plata", en *Revista Latinoamericana de Sociología*, VII: 2-3, pp. 147-174.
- Gallo, Ezequiel: "La gran expansión económica y la consolidación del régimen conservador liberal. 1875-1890" (1972), en Gallo, Ezequiel; Cortés Conde, Roberto: *La república conservadora*, Buenos Aires: Paidós.
- Gallo (1975): "El Roquismo", en *Todo es Historia*, 100, pp.12-28.
- Gallo, Ezequiel: "Un quinquenio difícil 1890-95" (1980), en Ferrari, Gustavo y Gallo, Ezequiel (eds.): *La Argentina del Ochenta al Centenario*, Buenos Aires: Sudamericana, pp. 215-44.
- Gallo, Ezequiel (1983): *La pampa gringa. La colonización agrícola de Santa Fe (1870-1895)*, Buenos Aires: Sudamericana.
- Gallo, Ezequiel: "Política y sociedad en Argentina, 1870-1916" (1992), en Bethell, Leslie (ed.), en *Historia de América Latina*, vol. X, Barcelona.
- Girbal de Blacha, Noemí (1991): "Producción agraria, tarifas y fusión ferroviaria en la Argentina", en *Revista de Historia de América*, 111, pp. 7-31.
- Goodwin, Paul (1974): *Los ferrocarriles británicos y la UCR, 1916-30*, Buenos Aires: Ediciones La Bastilla.
- Haber, Stephen H.: "Los mercados financieros y el desarrollo industrial. Estudio comparativo de la regulación gubernamental, la innovación financiera, y la estructura industrial en Brasil y México, 1840-1930" (1999) en Haber, Stephen H. (comp.), *Cómo se rezagó la América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica, pp. 176-211.

- Halperín Donghi, Tulio (1997): *Proyecto y construcción de una nación (1846-1880)*, Buenos Aires: Ariel.
- La Nación*: Buenos Aires (1902-1908).
- La Prensa*: Buenos Aires (1902-1908).
- Lewis, Colin: “British Railways and the Argentine Government” (1979), en D.C.M.Platt, *Business Imperialism 1840-1930*, Oxford: Clarendon Press.
- Lewis, Colin (1983): *British Railways in Argentina 1857-1914. A Case Study of Foreign Investment*, Londres: Athlone Press.
- López, Mario Justo (1994): *Historia de los ferrocarriles nacionales 1866-1886*, Buenos Aires: Ediciones Lumiere.
- López, Mario Justo (1991): *Historia de los ferrocarriles de la provincia de Buenos Aires 1857-1886*, Buenos Aires: Ediciones Lumiere.
- López, Mario Justo (2000): *Ferrocarriles, deuda y crisis*, Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- López del Amo, Fernando (1990): *Ferrocarril, ideología y política ferroviaria en el proyecto liberal argentino (1852-1916)*, Madrid: Centro Español de Estudios de América Latina.
- Mabragaña, Heráclito (1910): *Los mensajes: historia del desenvolvimiento de la Nación Argentina redactada cronológicamente por sus gobernantes 1810-1910*, 6 vol., Buenos Aires: Compañía General de Fósforos.
- Marichal, Carlos (1988) “Políticas de desarrollo económico y deuda externa en Argentina (1868-1880)”, en *Siglo XIX. Revista de Historia*, III: 5, pp. 89-124.
- Marichal, Carlos (1995): “Liberalismo y política fiscal: la paradoja argentina”, *Anuario del IHES*, 10.
- Martínez, Alberto B. (ed.) (1913): *Annuaire économique et financier de la République Argentine*, Barcelona: Sopena.
- Mayer, Mirko (2006): “El Ferrocarril Provincial de Buenos Aires. Entre la economía y la política” (Tesis de Licenciatura en Historia), Universidad Nacional de Luján.
- Míguez, Eduardo (1985): *Las tierras de los ingleses en la Argentina, 1870-1914*, Buenos Aires: Editorial de Belgrano.

- MH: Ministerio de Hacienda, *Memoria anual* (1891).
- MI: Ministerio del Interior, *Memoria anual* (1871-1889).
- MOP: Ministerio de Obras Públicas, *Memoria anual* (1898-1908).
- MOP (1903): Ministerio de Obras Públicas, *Fusión de los ferrocarriles Central Argentino y Buenos Aires y Rosario*, Buenos Aires.
- Mulhall, Michael G. (1878): *The English in South America*, Buenos Aires: The Standard.
- Ortiz, Ricardo M. (1974): *Historia económica de la Argentina*, Buenos Aires: Plus Ultra.
- Palermo, Silvana (2006): “Del parlamento al Ministerio de Obras Públicas: la construcción de los Ferrocarriles del Estado en Argentina (1862-1916)”, en *Desarrollo Económico*, 46:182 (julio-septiembre), pp. 213-242.
- Phelps, Vernon L. (1938): *The Economic Position of Argentina*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- PSF (1888): Provincia de Santa Fe. *Mensajes del Gobernador*. Santa Fe.
- Ramos Mexía, Exequiel (1936): *Mis memorias*, Buenos Aires: La Facultad.
- Rebuelto, Emilio: “Historia del desarrollo de los ferrocarriles argentinos”(1994), en Schickendantz, Emilio; Rebuelto, Emilio: *Los ferrocarriles en la Argentina 1857-1910*. Buenos Aires: Fundación Museo Ferroviario.
- Regalsky, Andrés M.: “La Compañía Francesa de Ferrocarriles de Santa Fe” (1992), en *Archivo Fotográfico del Ferrocarril de Santa Fe*. Buenos Aires: Fundación Antorchas.
- Regalsky, Andrés M. (2002): *Mercados, inversores y élites: las inversiones francesas en la Argentina, 1880-1914*, Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Regalsky, Andrés M.; Salerno, Elena (2005): “En los comienzos del Estado empresario: la inversión pública en ferrocarriles y obras sanitarias entre 1900 y 1928”, *Anuario del Centro de Estudios Históricos “Prof. C. S. Segretti”*, 5, pp. 247-272.
- RRP: *The Review of the River Plate (1892-1908)*
- Salerno, Elena: “Estado regulador y Estado empresario en el desarrollo ferroviario argentino: la formación de los órganos técnico-administrativos del Estado nacional, 1862-1909”, en Muñoz Rubio, M.; Sanz

- Fernández, J.; Vidal Olivares, J., *Siglo y Medio del Ferrocarril en España, 1848-1998*, Alicante, 1999.
- Salerno, Elena (2003): *Los comienzos del Estado empresario: la Administración General de los Ferrocarriles del Estado, 1910-1928*, Buenos Aires: CEEED- UBA.
- Scalabrini Ortiz, Raúl (1975): *Historia de los ferrocarriles argentinos*, Buenos Aires: Plus Ultra.
- Schvarzer, Jorge; Gómez, Teresita (2006): *La primera gran empresa de los argentinos. El Ferrocarril Oeste (1854-1862)*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Soares, Carlos F. (1916): *Economía y finanzas de la nación argentina*, Buenos Aires.
- Stiglitz, Joseph E. (2000): "The Contributions of the Economics of Information to Twentieth Century Economics", en *The Quarterly Journal of Economics*, 115: 4 (November), pp. 1441-1478.
- Sylla, Richard (1969): "Federal Policy, Banking Market Structure, and Capital Mobilization in the United States, 1863-1913", en *The Journal of Economic History*, 29: 4 (December), pp. 657-686.
- SAJ: *The South American Journal* (1902-1908).
- SSN: Secretaría del Senado de la Nación. *Leyes Nacionales*, Buenos Aires, 1908.
- SRA: Sociedad Rural Argentina, *Anales* (1906-08).
- Williams, John H. (1920): *The Argentine International Trade under Inconvertible Paper Money*, Cambridge (Mass.): Harvard University Press.
- Zalduendo, Eduardo (1975): *Libras y rieles*, Buenos Aires: El Coloquio.