



H-industri@
***Revista de historia de
 la industria,
 los servicios y las
 empresas en América
 Latina***

Año 4- Nro. 7, segundo semestre
 de 2010

<i>Revista H-industri@</i> Año 4, Nro. 7, 2do. semestre de 2010
Índice
Dossier Estado, empresas y políticas ferroviarias en la Argentina
Jorge Eduardo Waddell <u>Presentación</u>
Jorge Eduardo Waddell <u>El mecanismo de control del capital en las empresas ferroviarias a partir de la Ley Mitre.</u>
Mario Justo López <u>La política ferroviaria del primer gobierno radical, 1916-1922.</u>
Fernando Ariel Ortega <u>De la modernización a la racionalización. Políticas adoptadas por Frondizi ante la crisis ferroviaria (1958-1962).</u>
Estudios Sectoriales
José Lannes <u>La industria láctea entre el cierre y la apertura del mercado interno en Brasil.</u>
Patricia Barrio de Villanueva <u>Controles estatales a la industria del vino en Mendoza, 1890-1914.</u>
Reseñas
<u>Roberto Pinkus, <i>Villa Lynch era una fiesta</i>, Buenos Aires, De los cuatro vientos, 2008.</u>
Cecilia Dethiou <u>María Marta Lupano, <i>La Gran Familia Industrial. Espacio urbano, prácticas sociales e ideología (1870-1945)</i>, Buenos Aires, Santiago Arcos Editor, 2009.</u>
Claudio Belini <u>Castellani, Ana, <i>Estado, empresas y empresarios. La construcción de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989</i>, Buenos Aires, Prometeo libros, 2009.</u>
Juan Odisio

Daniel Azpiazu, Martín Schorr y Victoria Basualdo, *La industria y el sindicalismo de base en la Argentina*, Buenos Aires, Editorial Cara o Ceca, 2010.

Valeria Ianni

Rougier, Marcelo (director): *Estudios sobre la industria argentina. Políticas de promoción y estrategias empresariales 2*, Buenos Aires, Lenguaje Claro Editora, 2010.

Martín Schorr



H-industri@

Revista de historia de la industria, los servicios y las empresas en América Latina

Año 4- Nro. 7, segundo semestre de 2010

Presentación

Jorge Eduardo Waddell
UBA/Facultad de Derecho
jorgewaddell@yahoo.com.ar

En Argentina la historia ferroviaria no ha tenido gran desarrollo hasta hace pocos años. Más allá de tres o cuatro textos clásicos del tema cuesta encontrar trabajos sobre ferrocarriles. Afortunadamente en las últimas décadas la historia ferroviaria ha tomado fuerza y hoy contamos con numerosos trabajos nuevos que abordan el tema del ferrocarril desde distintas disciplinas y puntos de vista. Este *dossier* contiene tres artículos recientes sobre la materia que tratan temas o momentos específicos de la política ferroviaria argentina.

Que se incluya la temática ferroviaria en una publicación dedicada a la historia de la industria también es auspicioso. Tradicionalmente los trabajos que se ocuparon de la historia industrial en general obviaron los ferrocarriles y viceversa, cuando se pueden encontrar muchos puntos en común y estrechas relaciones entre uno y otro objeto de estudio. Mas allá de cualquier discusión los talleres ferroviarios han sido grandes establecimientos industriales, al menos por casi un siglo fueron los establecimientos con mayor cantidad de obreros especializados. Pero al margen de los talleres los ferrocarriles han sido parte imprescindible en la logística de la mayoría de las industrias tanto en la provisión de materias primas como en la distribución de productos elaborados. También la necesidad de insumos y equipos de la actividad ferroviaria ha generado establecimientos industriales que en nuestro país han sido importantes.

Los artículos que componen este *dossier* han sido ordenados cronológicamente. El primero, *El mecanismo de control del capital de las empresas ferroviarias a partir de la Ley Mitre*, que es nuestro, estudia el procedimiento de control del capital de las empresas ferroviarias privadas. A partir de la sanción de la ley 5.315 llamada Ley Mitre en 1907, la administración debió llevar el control estricto del capital invertido por las empresas para establecer la rentabilidad de las mismas y en base a ello la posible intervención en las tarifas. Utilizando como fuente el propio archivo de la Dirección General de Ferrocarriles estudia

como funcionó a lo largo de treinta años este mecanismo que en un principio su desempeño fue de acuerdo a lo previsto pero luego se abandonó cumpliendo casi una formalidad ya que ni los sucesivos gobiernos ni las empresas se interesaron mucho en el tema del reconocimiento del capital invertido.

El segundo trabajo, *La política ferroviaria del primer gobierno radical 1916-1922* de Mario Justo López estudia el problema de las tarifas durante el primer gobierno de Yrigoyen, tema que le sirve de excusa para analizar toda la política ferroviaria. En esos años las empresas debieron aumentar las tarifas para paliar la situación de crisis provocada por la falta de carga para transportar y el aumento de los combustibles producidos por la Guerra de 1914 a 1918 y frente a esto se analiza como el gobierno en general siempre atendió los reclamos de las compañías. El trabajo estudia todas las negociaciones referidas al tema tarifario en base a las memorias y balances de las empresas, documentos de la Dirección de Ferrocarriles y los debates parlamentarios sobre el tema.

El tercer trabajo, *De la modernización a la racionalización. Políticas adoptadas por Frondizi ante la crisis ferroviaria (1958-1962)* de Fernando Ortega se aleja cronológicamente de los dos anteriores, y se sitúa cuando los ferrocarriles están ya en una severa crisis terminal. En este caso Ortega analiza algunos aspectos de la política ferroviaria de Frondizi, distinguiendo distintas etapas del tratamiento del ferrocarril que oscilan entre la modernización a largo plazo y la drástica racionalización, y analiza el controvertido Plan Larkin.

Las tres investigaciones aquí reunidas tienen puntos en común. En primer lugar todos tienen por objeto de estudio no el ferrocarril en sí sino la política ferroviaria, es decir a las acciones y decisiones que toman los gobiernos para delinear una política ferroviaria y regular la actividad. En el caso de los dos primeros está claro que el control del capital y el tratamiento de las tarifas surgen de la nueva política ferroviaria delineada en la primera década del siglo XX basada en la explotación privada de los ferrocarriles por empresas extranjeras con fuerte control estatal y con la idea de mantener la rentabilidad de las empresas para que estas pudieran conseguir el capital suficiente para renovación y nuevas obras. En el tercer trabajo se muestra un claro desconcierto en la política ferroviaria a seguir que ha caracterizado la actividad ferroviaria en el último medio siglo.

Los tres trabajos aportan análisis basados en fuentes no demasiado exploradas como el archivo de la Dirección General de Ferrocarriles, las memorias y balances de las empresas ferroviarias y algunos documentos no muy fáciles de encontrar sobre propuestas claras sobre políticas ferroviarias.

También los tres trabajos establecen nuevas visiones que pretenden interpretaciones novedosas sobre hechos de la historia ferroviaria que refutan viejos dogmas de la materia. El primer trabajo contradice la vieja idea de los nacionalistas, por ejemplo Scalabrini Ortíz, que sostenían que las empresas extranjeras siempre lograban evadir los controles de la burocracia argentina que, en definitiva le era servil a sus intereses. En el tema del control de capital está claro que éste se hacía en forma muy profe-

sional y que la Dirección General de Ferrocarriles estableció criterios que iban en contra de las pretensiones de las empresas en materia de reconocimiento del capital y que a pesar de las apelaciones de estas, nunca hubo reconsideración y tanto en sede administrativa como judicial prevaleció el criterio de la Dirección.

En el caso de las tarifas, el trabajo de López desmiente la idea generalizada de que el advenimiento al poder de Hipólito Yrigoyen implicó un nuevo rumbo en la política argentina. Al menos en la política ferroviaria, Yrigoyen significó la continuación del modelo de explotación establecida por gobiernos anteriores y no solo no objetó esta política sino que consolidó el sistema heredado. Este estudio nos da elementos para sospechar que, más allá de lo que se diga, el radicalismo yrigoyenista significó la continuación de lo que venía antes que una nueva política fundacional.

Por último, en el caso del trabajo de Ortega, al analizar las idas y vueltas del gobierno de Frondizi en materia de política ferroviaria y al estudiar la crisis del sistema a fines de la década de 1950 y principio de los años sesenta desmiente la idea general establecida de que todo estaba bien en materia ferroviaria hasta que llegó Frondizi con la idea de destruir al ferrocarril para fortalecer el transporte automotor y que el instrumento de esto era el Plan Larkin. En el trabajo se muestra como Frondizi tuvo distintas políticas, que siempre actuó condicionado por muchas circunstancias y que en definitiva el Plan Larkin, aquel que muchos hablan y pocos leen, fue una de las últimas oportunidades que hubo en la Argentina de tener una red ferroviaria moderna y eficaz, y que como muchas otras cosas se desaprovechó.



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.



H-industri@ *Revista de historia de la industria, los servicios y las empresas en América Latina*

Año 4- Nro. 7, segundo semestre de 2010

La política ferroviaria del primer gobierno radical 1916-1922

Mario Justo López
Facultad de Derecho-UBA
mjustolopez@yahoo.com.ar

Resumen

El gobierno argentino adoptó a comienzos del siglo XX un modelo de explotación ferroviaria basado en la actuación de empresas extranjeras, que obtenían su capital en el mercado financiero y que, para ello, debían tener utilidades. Su actuación quedó sometida al control estatal que se ejerció a través de la Dirección General de Ferrocarriles. Con el triunfo electoral de la Unión Cívica Radical en las elecciones presidenciales de 1916 la situación no cambió. El primer presidente radical, Hipólito Yrigoyen, continuó con dicho modelo y en los años difíciles que siguieron a la Primera Guerra Mundial se preocupó en mantener las utilidades de las empresas dándoles sucesivos aumentos de tarifas. La Dirección General de Ferrocarriles continuó siendo el órgano específico de contralor pero ahora con menos autonomía respecto del Presidente de la Nación. El estudio detallado de lo hecho en estos años desmiente la creencia de que el presidente Yrigoyen fue contrario a las empresas ferroviarias extranjeras y llevó adelante acciones en su perjuicio.

Palabras claves: FERROCARRILES - TARIFAS - CONTROL

Abstract

At the beginning of the XXth Century, the Argentine Government left the main sections of the railway system in the hands of foreign companies. Those companies managed to obtain their capital from the financial market under the condition of being profitable. All those companies were controlled by the National Railways Board. In 1916, when the Radical Civic Union won the presidential election, nothing changed. Even during the difficult years after the First World War, Hipólito Yrigoyen, the first Radical President allowed fares increases that kept the level of profitability. The National Railways Board went on with the surveillance of the foreign companies, but now under the direct power of the President. A careful study of the first Radical Government railway policy shows that the mythical idea about President Yrigoyen acting against foreign companies is not true.

Key Words: RAILWAYS - TARIFFS – CONTROL

Recibido: 25 de septiembre de 2010

Aprobado: 9 de diciembre de 2010

Introducción

Los años que van de la Primera Guerra Mundial a la crisis de 1930 constituyen un período de escaso o tardío interés para la historiografía, tanto política como económica. Debido a ello, durante un tiempo prologado, se mantuvieron ciertas creencias originadas en los partidarios de la Unión Cívica Radical, partido al que pertenecieron los gobiernos del período, y en historiadores con tendencia a la idealización de la actuación de ese partido. Esas creencias crearon la imagen de que el acceso al poder del radicalismo, tras la reforma política iniciada por el presidente Roque Sáenz Peña, habría significado una ruptura casi revolucionaria con el período anterior. El año 1916 representaría, así, el acceso al poder de un grupo apoyado por una clase media en ascenso, no comprometido con los intereses del modelo agroexportador ni partidario de mantener el crecimiento económico en base al comercio exterior, ideas predominantes hasta entonces.

Sin embargo, con el paso del tiempo, sucesivas contribuciones historiográficas fueron mostrando la superficialidad e inconsistencia de las creencias sobre las políticas públicas de los gobiernos radicales de 1916 a 1930. La composición social de la Unión Cívica Radical en 1916 no difería de la de los partidos tradicionales (entre sus dirigentes había notorios latifundistas) y su gestión de gobierno mostró continuidad con lo realizado hasta entonces. En todo caso se ha reconocido que el nuevo oficialismo, aun siendo conservador en materia económica, significó una modernización de la vida política por su capacidad de movilizar gran cantidad de electores.¹ Hoy en día parece indiscutible que la política económica de los gobiernos radicales fue una continuación de las políticas económicas llevadas a cabo por los gobiernos anteriores. Es difícil encontrar acciones que no tuvieran la finalidad de corregir desviaciones o solucionar problemas respecto de lo que se venía haciendo. En definitiva, en el período en cuestión el esfuerzo fue puesto en regresar a una situación de normalidad que se creía alterada por la guerra mundial y la crisis de posguerra. Para la Argentina ello implicaba retomar el ritmo de las exportaciones agroganaderas y de la entrada de capitales extranjeros y corrientes inmigratorias. En palabras de Gerchunoff y Llach “no hubo, en la década de 1920, nada que se asemejara a un replanteo global del sistema económico argentino” y “en varios aspectos de la economía y de la política económica, la continuidad entre la época radical y la que precedió a la Guerra es mucho más notable que el cambio”.²

En materia de política ferroviaria también existen creencias generalizadas acerca del carácter transformador de los gobiernos radicales, en especial del primer período de Hipólito Yrigoyen como presidente. Ya en 1929, Rogelio Araya, quien había sido diputado por la Unión Cívica Radical desde 1912 y se había ocupado en la Cámara de las cuestiones sobre ferrocarriles, después de acusar a los go-

¹ Smith (1975), pp. 284-285.

² Gerchunoff y Llach (2007), pp. 81 y 94. En el mismo sentido Palacio (2000), pp. 103-149 quien, además, justifica la no adopción de políticas innovadoras.

biernos anteriores, en especial a los de Figueroa Alcorta, Sáenz Peña y De la Plaza, de abandonar la actividad de control sobre las empresas extranjeras, afirmaba que “esta orientación ferroviaria ha sido rectificada durante la presidencia del doctor Hipólito Yrigoyen”. En apoyo de esa afirmación recordaba lo llevado a cabo en materia de reclamos laborales en los ferrocarriles y lo actuado en materia de tarifas y concluía que lo esencial de la política ferroviaria radical había sido controlar la actividad de las empresas particulares.³ De ahí en más estas afirmaciones comenzaron a ser repetidas sin mayor discusión.⁴

Aun en la historiografía más académica el peso de las creencias sobre la política ferroviaria radical ha llevado al mantenimiento de afirmaciones sin respaldo fáctico alguno. El mejor ejemplo de ello es Wright quien ha sostenido, entre otras cosas, que “los propietarios de los ferrocarriles temían hacer nuevas inversiones a causa de la aparición del partido Radical como partido gobernante” y por “la actitud inamistosa de Yrigoyen”.⁵ O que la cuestión del reconocimiento por el gobierno de los capitales invertidos fue una acción en contra de las empresas o que Yrigoyen pretendía extender las líneas del Estado por su ideología “nacionalista y antiextranjera”.⁶ Otro autor, Goodwin, más cuidadoso en su análisis de las cuestiones ferroviarias de la época, llega a decir que las creencias corrientes sobre los gobiernos radicales no son compatibles con ciertas acciones llevadas a cabo. Su trabajo se centra en el estudio de los conflictos laborales en los ferrocarriles después del comienzo de la Gran Guerra y en especial en 1917. Su conclusión es que las suposiciones tradicionales que consideraban a Yrigoyen como un político de ideas nacionalistas o de ideas progresistas favorable a modificar de alguna forma la estructura social deben ser reconsideradas.⁷ Goodwin también se extiende, aunque con menor profundidad, sobre las cuestiones de tarifas y respecto de ellas concluye que el gobierno fue contrario a la posición de las empresas antes de las elecciones pero favorable una vez realizadas estas. También sugiere que hacia el final del gobierno de Alvear lo llevado a cabo para reducir los precios del transporte por ferrocarril se debió a cuestiones internas del partido Radical.⁸ Pero falta en el trabajo de este autor una consideración abarcadora de la política ferroviaria radical, pues sólo sabríamos, en base a Goodwin, que Yrigoyen no fue nacionalista ni favorable a los asalariados y que la acción estatal se llevó a cabo en forma oscilante, de acuerdo a exigencias electorales de corto plazo. Queda pues el interrogante de cuál fue, concretamente, la posición oficial acerca de cómo debía llevarse a adelante la explotación ferroviaria.

³ Araya (1929), pp. 301-304.

⁴ Luna (1988), pp. 306 y 308, dice: “La política de Yrigoyen en materia de transportes es una de las páginas más brillantes de su gestión por la patriótica firmeza que evidenció en sus relaciones con las empresas ferroviarias particulares” y que, a partir de Yrigoyen “las empresas particulares podían seguir su explotación, ajustándose a las normas legales y la autoridad del Estado, pero el Estado mismo llevaría una política propia de alta proyección nacional y continental”.

⁵ Wright (1980), pp. 132 y 139.

⁶ Wright (1980), pp. 143 y 155-158.

⁷ Goodwin (1974), pp. 15 y 289.

⁸ Goodwin (1974), pp. 37, 218, 226 y 259-270.

Un examen más profundo de lo ocurrido en el sistema ferroviario argentino puede encontrarse en la investigación de Colin Lewis sobre el período de entreguerras.⁹ Para este autor las compañías ferroviarias privadas respondieron exitosamente a los desafíos de la posguerra. Pudieron hacer frente a las demandas de transporte que presentó la sociedad argentina y obtuvieron un adecuado rendimiento en su actividad, tan adecuado que pudieron volver a obtener capital para invertir. La respuesta exitosa obedeció a la acción de las empresas, a través de su complicado mecanismo de dirección: gerentes y gerentes generales residentes en la Argentina y directores residentes en Londres. Sin embargo, en este estudio no se considera si pudo haber tenido relevancia en el resultado obtenido la política llevada a cabo por el gobierno argentino.

En este artículo nos proponemos pasar revista al período de 1916 a 1922, pues es a éste al que las opiniones corrientes otorgan carácter transformador, a fin de brindar un panorama de lo que quiso hacer, hizo y logró el gobierno argentino en materia ferroviaria. Es decir, tratar de determinar si existió una política ferroviaria definida y cómo se la llevó a cabo. El análisis, teniendo en cuenta las creencias generalizadas antes mencionadas, se llevará adelante partiendo de la situación heredada de los gobiernos anteriores para indagar acerca de si hubo continuidad o cambio. Nuestro análisis se centrará sobre todo en las relaciones mantenidas entre el gobierno y la administración pública, por un lado, y las empresas privadas, por el otro. Se prestará atención a la percepción de estas últimas sobre las acciones de gobierno.

Primera parte: la situación heredada

El modelo de explotación ferroviaria

La Ley 5.315 de 1907 había precisado el modelo de explotación ferroviaria adoptado por la Argentina. El mismo venía funcionando desde fines de los años de 1880, principalmente en base a la acción de compañías privadas de capital extranjero. Luego de los años de reordenamiento que siguieron a la crisis de 1890 se discutió largamente acerca de cómo controlar la actividad de dichas empresas y por unos años predominó la idea de que la introducción de competencia era el mecanismo más adecuado para asegurar un mejor servicio y tarifas razonables. Siguiendo esa idea se otorgaron nuevas concesiones algunas de las cuales pudieron concretarse por la llegada de capitales, en su mayoría franceses, y se introdujeron nuevos actores en las zonas de mayor tráfico. Sin embargo, la ley de 1907 optó por un camino distinto. La creencia en los beneficios de la competencia fue desestimada, por lo menos como política oficial, aunque perduró en ciertos sectores de la opinión pública y del Congreso. Se estableció

⁹ Lewis (2007).

un régimen único para las concesiones ferroviarias que se sumó a la legislación general preexistente. Desapareció así la posibilidad de pretender controlar la actividad mediante nuevas concesiones a empresarios distintos de los existentes que recibían mayores privilegios o podían aprovechar nuevos recorridos para captar tráfico ya creado. El Estado quedaba comprometido con un sistema sujeto a los siguientes principios: la parte central de la actividad era llevada a cabo por empresas privadas extranjeras, las más importantes de capital británico, en la forma de monopolios sobre zonas exclusivas; el rendimiento máximo de las inversiones de esas empresas se establecía en el 6,8% anual sobre el capital reconocido; la actividad gozaba de una exención impositiva general a cambio del pago de una contribución única del 3% sobre los ingresos netos de explotación; el Estado reafirmaba sus facultades de control directo, en especial referidas a la vigencia de la utilidad máxima (control del capital, intervención en la fijación de las tarifas); esas facultades se sumaban a las ya existentes sobre una actividad considerada servicio público esencial que estaba reglamentada en detalle, facultades que se sostenían en la potestad estatal de aplicar multas.¹⁰ La reafirmación de la función de control llevó al gobierno a dar más importancia y dimensión al organismo de la administración pública que detentaba el poder de policía sobre la actividad, es decir la Dirección General de Ferrocarriles. Su origen se remontaba a julio de 1888 cuando la Ley 2.274 creó la Dirección de Ferrocarriles Nacionales. La Ley General de Ferrocarriles de 1891 amplió las facultades de dicha dirección que pasó a denominarse Dirección General de Vías de Comunicación al crearse el Ministerio de Obras Públicas en 1898. En 1899 asumió su conducción el ingeniero A. Schneidewind quien continuó en el cargo hasta 1911 y le dio un gran impulso y carácter profesional. En 1906 adoptó el nombre de Dirección General de Ferrocarriles y en 1909 la Ley 6.320 reformó la ley de 1891 acumulando aun más facultades.¹¹ La precisión del modelo de explotación ferroviaria en 1907, que brindó mayor seguridad a las inversiones aunque las sometió a un más estricto control estatal, se sumó al crecimiento sostenido de la economía argentina y a una abundancia de capital disponible en el mercado de Londres para posibilitar una acelerada expansión de la red. Al mismo tiempo, las compañías ferroviarias aumentaron su actividad convirtiéndose en empresas enormes tanto por el capital invertido, el giro comercial (entradas y salidas) y el personal ocupado.

El control de los capitales invertidos

Dentro de la función de control por el Estado, la Ley Mitre generalizó el control de los capitales invertidos en la actividad ferroviaria. De allí que, por lo menos a partir de 1908, se dio una actividad intensa en la materia que creó precedentes que para 1916, cuando Yrigoyen asumió la presidencia, formaban una doctrina amplia y aceptada. El reconocimiento de los capitales invertidos había comenzado antes

¹⁰ López (2008).

¹¹ López (2000), pp. 294-297, 447-448 y 472-473; Salerno (2003), pp. 50.

de la Ley 5.315, con las primeras concesiones, pero a partir de ella se convirtió en una práctica general, para todas las compañías, uniforme, con los mismos criterios, y permanente, pues debían reconocerse los capitales invertidos año a año. Había antecedentes que permitían contar con ciertas reglas de antemano. Así, por ejemplo, el caso del Ferrocarril Sud cuyo capital venía siendo controlado desde fines del siglo anterior en virtud del contrato celebrado con el Estado en 1896 para la prolongación de las vías a Neuquén y al cual se le habían impugnado sumas correspondientes a intereses pagados durante la construcción, a títulos emitidos para renovar material, al precio de compra de una concesión finalmente no construida, al capital destinado a compañías subsidiarias. También el caso del Ferrocarril Oeste al cual nunca se le aceptó como capital el importe de los títulos emitidos y entregados al intermediario en la compra al gobierno de la Provincia de Buenos Aires en 1890 y que excedían el precio pactado con esta última. O el caso contemporáneo de la Ley 6.062, que aprobó la fusión entre los ferrocarriles Buenos Aires y Rosario y Central Argentino en 1908, que no reconoció como capital las sumas dadas como premio para los títulos de mayor valor. En consecuencia, con estos antecedentes la Dirección comenzó, a partir de la sanción de la Ley 5.315, a establecer criterios a aplicar, aunque su determinación llevó un tiempo. El capital de todas las compañías hasta 1908 fue aceptado con pocas observaciones y aprobado por decreto del Poder Ejecutivo en 1909. Los capitales para 1909 y 1910 se estudiaron con más cuidado aunque todavía sin aplicar criterios absolutamente iguales para las diferentes empresas, creando desigualdades inadmisibles. A pesar de ello también fueron aprobados por decretos del gobierno. Los años 1911 y 1912 fueron los primeros sobre los que la Dirección aplicó un conjunto de criterios coherentes y generales. En 1914 el órgano de contralor elevó sus conclusiones al superior y se produjeron dictámenes de los procuradores del Tesoro y General de la Nación que terminaron por dar forma a la doctrina a aplicar. A comienzos de 1916, antes del cambio de presidente, los expedientes habían quedado en condiciones de que se dictaran los decretos que le ponían fin. El cambio de gobierno demoró ese paso que se recién se dio en 1919. Al dictar los decretos de ese año el presidente Yrigoyen siguió al pie de la letra lo dictaminado con anterioridad a su asunción.¹²

Al promediar el año 1915, sobre todo a raíz del trámite de los expedientes por el reconocimiento del capital de los años 1911 y 1912, el encargado de la Oficina de Inspección del Área Administrativa y Contable de la Dirección General de Ferrocarriles, Celestino E. Corti, describía los principios establecidos de la siguiente forma: 1) El capital que el Estado debía reconocer era el efectivamente invertido en la actividad ferroviaria en el país, suscripto e integrado por cada compañía. Ese criterio se había hecho explícito en decretos de los presidentes Roque Sáenz Peña y Victorino de la Plaza de 1913 y 1914, dictados como consecuencia de expedientes abiertos por aumentos de capital en el Ferrocarril Central

¹² Waddell (2008). Ver también la entrevista a Manuel F. Castello del 18 de julio de 1928 en Cámara de Diputados de la Nación (1930), p. 137.

Argentino;¹³ 2) El capital reconocido sin fundamento por el Estado por actos anteriores, antes de establecer los criterios generales, debía pasar a partidas que se amortizarían en un plazo no mayor de diez años. Todas las sumas a amortizar provenían de gastos de instalación de las compañías;¹⁴ 3) No correspondía reconocer como capital sumas destinadas a la compra de una concesión, los gastos de emisión de títulos, los quebrantos en la emisión de títulos al colocarlos bajo la par, las obligaciones emitidas por mayor valor por permuta de otras anteriores con mayor tasa de interés, los títulos emitidos en pago de intereses adeudados, los títulos emitidos como premio en casos de fusión, las inversiones fuera del país o en actividades no ferroviarias.¹⁵ Todo lo señalado con anterioridad fue respaldado por quien fue Director General de Ferrocarriles desde 1912, el ingeniero Pablo Nogués, que elevó los expedientes para los capitales de 1911 y 1912 sosteniendo estos criterios y por los asesores jurídicos del Poder Ejecutivo, el Procurador del Tesoro, Vicente F. López, y el Procurador General de la Nación, Luis Botet, en 1914.

El control sobre las tarifas. El aumento de 1915

A diferencia de la abundante doctrina formada en materia de reconocimiento de capitales, lo hecho por la Dirección en materia de modificación general de tarifas fue escaso en razón de que la necesidad de su aumento surgió recién a partir del estallido de la guerra en Europa. Con anterioridad se habían tratado casos aislados, sobre todo cuando a principios de siglo la revalorización del peso había llevado al gobierno a intentar la reducción del precio del transporte. Así, por ejemplo, con motivo del acuerdo de fusión del Buenos Aires y Rosario y del Central Argentino, el Director General de Vías de Comunicación, A. Schneidewind, emitió un dictamen en 1902 en el que aconsejaba reconocer el acuerdo y adoptar algunas medidas que podían mejorar la política ferroviaria seguida hasta entonces, entre ellas la reducción de las tarifas cobradas por dichas empresas.¹⁶ Cuando finalmente en 1908 se aprobó la fusión, la reducción de las tarifas alcanzó a alrededor de un 10%. Pero, en realidad, la cuestión de las tarifas no presentó mayores discusiones hasta el año 1915. La inestabilidad causada por la Gran Guerra creó las circunstancias para que las compañías ferroviarias se vieran en la necesidad de ajustarlas. La perturbación del comercio mundial, prácticamente una parálisis en los momentos inmediatos al estallido, llevó a una caída de la carga transportada y luego a una oscilación. Los inconvenientes para obtener combustible, principalmente carbón, y la suba del precio de todos los insumos (especialmente ese combustible y los materiales necesarios para reparaciones) aumentaron los gastos de explotación. En ello

¹³ Corti (1926), pp. 246-7 y 249. El artículo donde señala lo citado en el texto (“Contabilidad y control de los ferrocarriles”) fue redactado en 1915; y Corti (1926), pp. 303-314 y 321. Este otro artículo (“Capital de los ferrocarriles”) es la reproducción del dictamen confeccionado por Corti en los expedientes por los capitales de 1911 y 1912.

¹⁴ Corti (1926), pp. 251 y 323.

¹⁵ Corti (1926), pp. 251, 255, 323 y 333. Los criterios de Corti fueron adoptados como criterios oficiales sin discusión. Ver Araya (1929), pp. 141-150.

¹⁶ República Argentina, Ministerio de Obras Públicas (1903), pp. 73-145.

también incidió todo lo relativo a la cuestión social. Nuevas expectativas, producto de un cambio en los valores, llevaron al establecimiento de jubilaciones y pensiones y a exigir mejores condiciones de trabajo. El aumento del costo de vida dio fuerza a los reclamos por mejores remuneraciones. Una más eficiente organización gremial y un acuerdo entre diversos sindicatos se sumaron en el enfrentamiento con las empresas. La prolongación del conflicto bélico extendió las perturbaciones iniciales. El coeficiente de explotación se mantuvo alto y el rendimiento (utilidades netas sobre capital) bajó y todo ello llevó a la caída de los dividendos pagados a las acciones.

Cuadro 1: Variación en el rendimiento, dividendos, coeficiente de explotación y cotizaciones en las principales compañías ferroviarias de 1912 a 1915.

		S	CA	O	BAP	CC	SF
1912- 1913	R %	6,14	6,64	5,70	-	4,07	4,95
	DIV %	7	6	7	3	0	7 ½
	CE %	56,05	57,45	57,49	59,69	70,66	61,29
	Cot	119 ½	106	119	78 ½	-	-
1913-1914	R %	4,53	5,78	4,39	4,07	3,19	4,73
	DIV %	5	5	5	0	0	2
	CE %	60,07	57,55	60,67	61,62	67,51	58,68
	Cot	105	95	106	55	-	-
1914-1915	R %	3,79	5,54	4,42	3,87	2,06	2,43
	DIV %	4	5	5	0	0	0
	CE %	62,65	56,63	58,86	59,99	70,41	72,44
	Cot	81 ¼	81 ¼	84 ½	43 ½	-	-

Fuentes: Corti (1926), "Aumento del 22 por ciento de las tarifas ferroviarias", noviembre de 1917, p. 117 y República Argentina, Ministerio de Obras Públicas (1922), p.68.

Referencias: S=Sud; CA=Central Argentino; O=Oeste, BAP=Buenos Aires Pacífico; CC=Central Córdoba; SF=Provincia de Santa Fe; R=Rendimiento; Div=Dividendo pagado a acciones ordinarias; CE=coeficiente de explotación; Cot=cotización de acciones ordinarias al cierre del ejercicio.

Las compañías, al comenzar el segundo semestre de 1915, anunciaron que iban a aumentar las tarifas en un 10% como una forma de revertir la situación. El anuncio produjo reacción en el ámbito empresarial, afectado también por la alteración del comercio internacional. En las discusiones que siguieron no se negó que existían razones para un incremento pero se señaló que, a diferencia de lo que sostenían las compañías, el Estado debía intervenir aun cuando el rendimiento no alcanzara el 6,8% anual sobre el capital reconocido. La facultad de control, se decía, era permanente. Se reconocía el aumento de los costos, en especial el combustible importado, pero, dada la situación de depresión general, el poder administrador debía analizar el impacto de cualquier incremento del transporte en la producción y el comercio. Otro argumento que se esgrimía era que la declinación en el rendimiento ferroviario había comenzado en 1913 por una suma de factores pero cabía esperar que las cosas mejoraran y no era prudente apresurarse en la modificación tarifaria. Por último, se sostenía que había problemas no originados por la guerra que preocupaban a las compañías, como la nueva ley de jubilaciones y un fallo ad-

verso de la Corte Suprema de Justicia de la Nación sobre el pago de tasas municipales y no parecía justo hacer pesar sobre los cargadores el costo de estas cuestiones.¹⁷

La controversia llegó al Congreso Nacional, ante los reclamos de grupos y cámaras empresariales representantes de los cargadores. En la Cámara de Diputados se había constituido tiempo antes la Comisión Especial de Legislación Ferroviaria, encargada de estudiar la posible modificación de las leyes que regían la actividad. Estaba integrada por los diputados Rogelio Araya, Manuel Mora y Araujo y Pedro Bercetche. Cuando otro diputado hizo moción de que la Cámara se pronunciara sobre la cuestión del aumento pretendido por las compañías y pidiera informes al Poder Ejecutivo, el proyecto de minuta fue remitido a esa Comisión que elaboró un largo dictamen en el que aconsejaba dirigir una nota al gobierno invitándolo a rechazar el incremento y a controlar más estrictamente a las empresas. La Cámara, en definitiva, no aceptó la proposición de la Comisión y sólo aprobó un pedido de informes.¹⁸

Las compañías resolvieron el aumento en una reunión de representantes legales el 13 de julio y acordaron presentar notas a la Dirección General de texto uniforme el 1 de agosto anunciando que los aumentos regirían desde el 1 de octubre.¹⁹ El Director General Pablo Nogués hizo gestiones para que las empresas desistieran del pedido o, al menos, aceptaran postergarlo, lo que fue públicamente apoyado por el ministro de Obras Públicas. En el trámite de los expedientes correspondió nuevamente al inspector del Área Administrativa y Contable, Celestino E. Corti, sentar los principios a los que debía sujetarse la administración, que luego condensó en un trabajo redactado en octubre de 1915 y que presentó como ponencia al Congreso Nacional de Ingeniería de julio de 1916.²⁰ Sostenía que, en teoría, el precio de transporte de una mercadería tenía como límite la diferencia de valor entre el lugar de origen y el lugar de destino. Sin embargo, como el transporte ferroviario se prestaba en la forma de monopolio se hacía necesario en la fijación de su precio el control estatal. El poder administrador, ejerciendo esa función y dentro del modelo adoptado en el país para la explotación ferroviaria, debía considerar en la fijación del precio la remuneración del capital invertido. La Ley Mitre fijaba para ella un límite que había sido considerado equitativo por todas las partes involucradas y que conformaba a los inversores. Desde la sanción de la ley el mecanismo había venido funcionando bien, las compañías no sobrepasaron nunca el límite, el capital fue adecuadamente remunerado y en base a ello se atrajo nuevas inversiones para ampliar y mejorar la red. Además de la remuneración al capital el organismo de control debía tener en cuenta los gastos de explotación. En los ferrocarriles argentinos entre el 50% y el 75% de los gastos

¹⁷ Un resumen de los argumentos que se daban para discutir la procedencia del aumento puede verse en Selva (1915). Selva era un ex funcionario de la Dirección General de Ferrocarriles. Si bien opinaba en contra de la oportunidad del aumento creía que el gobierno debía seguir con la política de respetar y atraer al capital extranjero y “que el progreso argentino se debe al ferrocarril” (p. 10), ideas generalmente compartidas.

¹⁸ Lo realizado por la Comisión puede verse en Cámara de Diputados de la Nación (1930), pp. 518-539.

¹⁹ Diario *La Prensa* del 24/7/1915, p. 10.

²⁰ Corti (1926), pp. 47-90. El trabajo se titula “Sobre lo justo y razonable de los precios de transporte”. En el mismo libro, pp. 2-46, se encuentra otro artículo, de carácter más abstracto denominado “Tarifas ferroviarias”.

debía considerarse fijo, dependiendo ello de la intensidad del tráfico, que en el país era baja, y el resto variable (a más tráfico más gasto). Dentro de los gastos de explotación debían distinguirse los que provenían del consumo de combustible, la mano de obra y el desgaste del material. Respecto de esto último Corti hacía notar sus reparos sobre la falta de asientos contables por amortización y la imperfecta regulación de los fondos de renovación. Al momento de fijar las tarifas las empresas podían recurrir a dos modelos: las tarifas con cuota terminal (una parte proporcional al recorrido y una parte independiente de él) o las tarifas parabólicas (con compensación por una mayor distancia sobre un cálculo progresivo). Siguiendo a su maestro A. Schneidewind, consideraba que las tarifas parabólicas se comportaban mejor en todos los casos. Por último, recordaba Corti, de acuerdo a lo establecido en la legislación, el Estado debía tratar que las tarifas percibidas fueran “justas y razonables”, expresión contenida en el artículo 44 de la Ley 2.873,²¹ además de impedir que se traspasase el límite de rentabilidad fijado en el artículo 9 de la Ley 5.315. Las palabras “justas y razonables”, en definitiva, se basaban en las consideraciones generales anteriores e implicaban, en concreto, la observancia de los siguientes puntos: 1) las tarifas debían ser suficientes para pagar los gastos de explotación y dejar un remanente para remunerar el capital invertido; 2) el valor de las mercaderías debía tener una justa relación con el costo del transporte; 3) el límite mínimo de las tarifas era ese costo y el máximo la tasa de utilidad fijada en la Ley Mitre; 4) a mayor recorrido correspondía pagar mayor flete; 5) debía haber igualdad de trato entre los cargadores; 6) las tarifas sólo podían modificarse después de ponderar todos los elementos que concurrían a su formación; 7) las tarifas debían ser aprobadas por el gobierno, y 8) las tarifas debían ser públicas y de posible consulta por todos.

Finalmente, en los expedientes iniciados por las notas de las empresas, Nogués se expidió el 14 de septiembre aceptando la solicitud que se basaba en “el aumento constante de los gastos de explotación, la exigencia de contribuciones e impuestos cuyo límite no puede precisarse, así como la creación de nuevos gravámenes”. El aumento del 10%, con algunas mercaderías exceptuadas, entró en vigencia entre octubre y noviembre. El Poder Ejecutivo aceptó lo hecho por la Dirección sin dictar ningún decreto.²²

²¹ La ley 2873, Ley General de Ferrocarriles, sancionada a fines de 1891, tuvo su origen en un proyecto del Poder Ejecutivo de julio de 1889. Fue redactado en un momento en el cual el gobierno del presidente Miguel Juárez Celman trataba de recrear la función de control del servicio ferroviario en manos del Estado. Al fundar el proyecto en el Senado el miembro informante de la Comisión de Interior dijo que el ferrocarril “es un verdadero servicio público, y por tanto no debe ser indiferente al Estado la manera como se ejercita” y que “es necesaria también la intervención, porque no pudiéndose en cualquier momento establecer la competencia al ferrocarril (...) cada ferrocarril en el trayecto que sirve es un verdadero monopolio”. Sobre la ley 2873, su sanción y su articulado ver López (2000), pp. 442 a 455.

²² Una descripción de lo actuado en el expediente 11664-S-1926 (expediente correspondiente al Ferrocarril Sud) puede verse en República Argentina, Ministerio de Obras Públicas (1928), p. 149. La opinión del Ministro de Obras Públicas Manuel Moyano era más tímida que la de Corti y Nogués. Para aquél el Estado podía intervenir

El aumento obtenido, que rigió durante la mayor parte del ejercicio 1915-1916, permitió a las empresas mejorar su rendimiento. Salvo el Central Argentino, afectado por problemas en su zona, las otras grandes compañías tuvieron un mejor desempeño que las devolvió a los parámetros del ejercicio de 1912-1913. Sin embargo, la recuperación fue pasajera. Los factores que habían llevado a un aumento de costos persistieron y el ejercicio iniciado el 1 de julio de 1916 volvió a mostrar una declinación en los resultados. Estos hechos, unidos a los cuestionamientos que generaba la ley de jubilaciones de 1915 repercutieron en los directorios de Londres que sintieron que la Argentina estaba abandonando su política de atracción de capitales extranjeros.²³

Cuadro 2: Variación en el rendimiento, dividendos, coeficiente de explotación y cotizaciones en las principales compañías ferroviarias de 1915 a 1917.

		S	CA	O	BAP	CC	SF
1915-1916	R %	5,04	4,60	4,94	4,05	-	3,39
	DIV %	4 ½	4	5	1	0	0
	CE %	56,14	63,64	56,89	59,67	77,38	66,56
	Cot	82 ½	76 ¼	83 5/8	45 ¼	-	-
1916-1917	R %	4,50	3,57	3,37	3,32	2,87	4,61
	DIV %	4	1	3	0	0	0
	CE %	60,81	65,42	64,79	64,51	71,62	62,60
	Cot	77 ½	64	76 5/8	41 ½	-	-

Fuentes: Idem Cuadro 1.

Referencias: S=Sud; CA=Central Argentino; O=Oeste, BAP=Buenos Aires Pacífico; CC=Central Córdoba; SF=Provincia de Santa Fe; R=Rendimiento; Div=Dividendo pagado a acciones ordinarias; CE=coeficiente de explotación; Cot=cotización de acciones ordinarias al cierre del ejercicio.

Segunda parte: Los aumentos de 1917 y 1919

El aumento de 1917

Al avanzar el año 1917, con la guerra europea todavía sin un final a la vista, las empresas comprendieron que los resultados del ejercicio a cerrar el 30 de junio no iban a ser buenos. El gobierno, previendo una nueva solicitud de aumento de tarifas, el 23 de junio dictó un decreto por el cual modificó el Reglamento General de Ferrocarriles ampliando a cuatro meses el plazo de preaviso para que pudieran regir nuevas tarifas. Poco, después, a mediados de julio, las compañías, con los ejercicios ya cerrados y sus cifras más o menos definidas, manifestaron que se verían obligadas a elevar el precio de los fletes en un 22% a partir del 15 de diciembre. En las asambleas de accionistas celebradas unos meses más adelante, entre octubre y noviembre, cada uno de los directorios resumió las razones del aumento. Todos

en la tarifas sólo en el caso de que las que utilidades excedieran el máximo. Ver diario *La Prensa* del 26 de julio de 1915, p. 9.

²³ Ferrocarril Central Argentino (30 de junio de 1916). Esa fue la opinión del vicepresidente de esta empresa.

coincidían en afirmar que había sido un mal año y que la continua alza del precio del carbón, y la dificultad para obtenerlo, era uno de los principales problemas. Pero, además, la guerra había perturbado enormemente la navegación, perjudicando al comercio, y los fletes marítimos habían llegado a valores exorbitantes. Algunas compañías, como el Sud y el Pacífico, habían perdido la mayor parte de los barcos que poseían, y en los cuales traían de Gran Bretaña el carbón necesario para sus locomotoras, por hundimiento o por requisas. A otras, como el Oeste y el Central Córdoba, las habían afectado malas cosechas. El Nordeste Argentino se había visto obligado en julio de 1915 a celebrar un acuerdo con los tenedores de obligaciones para el pago de servicios atrasados. Al año siguiente lo mismo tuvo que hacer el Central Córdoba.²⁴

La Dirección General de Ferrocarriles procedió de la misma manera que en 1915. En forma inmediata ordenó a los ferrocarriles que justificaran las razones del aumento. Si bien reconocía el derecho de las compañías de proponer aumentos de tarifas si su rendimiento era menor al 6,8%, les hacía saber que la Dirección debía velar que las modificaciones cumplieran con el artículo 44 de la Ley General, que no fueran prohibitivas en algún caso y que fueran oportunas, entendiéndose por ello que no afectarían excesivamente a los productores también golpeados por la depresión. Las empresas, en consecuencia, presentaron notas con sus argumentos a favor del incremento. Recordaban que el artículo 9 de la Ley 5.315 era parte de un contrato entre ellas y el Estado, que en base a él habían invertido enormes capitales y que sus utilidades habían disminuido fuertemente. Hacían notar, también, que los precios de las mercaderías transportadas habían subido y que estaban en condiciones de soportar los aumentos.²⁵ Con las presentaciones efectuadas se formaron expedientes en los que nuevamente un dictamen de Celestino E. Corti estableció el criterio oficial. En primer término, creyó oportuno hacer una referencia al marco legal dentro del cual debía actuar el gobierno. Las normas daban al Poder Ejecutivo el derecho a intervenir en la fijación de las tarifas, sobre todo en virtud de lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 2.873. Esta tesis, decía Corti, venía siendo defendida por la administración desde hacía años y citaba como precedente más antiguo la Memoria del Ministerio de Obras Públicas de 1901. La facultad del gobierno debía ser ejercida buscando el equilibrio de los intereses contrapuestos. En sus palabras: “las empresas no pueden pretender cualquier precio y el público por su parte no debe esperar mejoras o rebajas imposibles”. Reconocía la relación entre el artículo 44 de la Ley General y el artículo 9 de la Ley

²⁴ Ferrocarriles Buenos Aires al Pacífico, Central Argentino, Central Córdoba, Entre Ríos, Nordeste Argentino, Oeste y Sud, 20 de junio de 1916 y 30 de junio de 1917.

²⁵ Lo relativo a la reacción de la Dirección frente al anuncio de aumento puede verse en diario *La Prensa* del 17 de julio de 1917, p. 8. En el diario *La Prensa* del 4 de agosto de 1917, p. 5 puede verse la presentación del Central Argentino. Las otras compañías hicieron presentaciones similares.

5.315 pero afirmaba que motivos de interés general podían llevar a fijar el rendimiento del capital en un porcentaje inferior al máximo acordado por la ley.²⁶

En segundo término, el dictamen discutía si en esas circunstancias correspondía el aumento anunciado. Al respecto afirmaba que procedía en la medida de que fuera necesario para hacer frente a los aumentos de costos y para remunerar razonablemente al capital, pero no para que las compañías pudieran alcanzar el 6,8%. Admitía que las pretensiones de éstas eran moderadas y que habían anticipado que no aspiraban a ese tope. Corti discrepaba con algunas de las cifras presentadas por las empresas para fundar su pedido, en particular porque no aceptaba los gastos de administración en el exterior y porque no se incorporaban a las entradas los beneficios de cambio que habían experimentado en el ejercicio 1915-1916. Incluía, nuevamente, en el análisis de los egresos la cuestión de los fondos de renovación e insistía en que debía modificarse la reglamentación de Ley 5.315.²⁷

Por último, Corti trataba de llegar a una conclusión respecto de cuál sería el aumento razonable. Pensaba que correspondía fijar como objetivo del incremento que las compañías pudieran volver a la situación del ejercicio 1913-1914. También entendía que había que considerar que para el ejercicio 1917-1918 era razonable prever una mayor cosecha a transportar. Con esos parámetros el aumento de las tarifas podía llegar del 18 al 20%. En cambio, si la pretensión fuera alcanzar un rendimiento del 6,8% la suba tendría que ser del 28 al 34%, según los casos. Además, no todas las mercaderías estaban en condiciones de soportar aumentos a tasas iguales. El mayor aumento podía ser aplicado a cereales, cueros, lanas y pasajes de primera clase. La leña, yerba, azúcar, vino y artículos de almacén debían quedar excluidos. La hacienda podía soportar un aumento menor.²⁸

El trámite del aumento resultó perturbado por los conflictos laborales que estallaron en los ferrocarriles en forma casi simultánea. A partir de julio de 1917 se sucedieron una serie de reclamos, primero en algunas compañías, luego en todas, que fueron seguidos de medidas de fuerza, como en el apartado siguiente detallaremos. A partir del mes de septiembre los conflictos laborales se convirtieron para el gobierno en más importantes que los aumentos de tarifas.

En definitiva, el trámite de los expedientes dentro de la Dirección concluyó con la aceptación de aumentos del 22%, con la excepción de determinadas mercaderías. A partir del 20 de noviembre, cumplido el plazo extendido de preaviso, las nuevas tarifas entraron en vigencia. El trámite seguido fue similar al de 1915 y el gobierno aceptó lo llevado a cabo por la administración. Tanto en lo que se refiere

²⁶ Corti (1926), pp. 94-109. El artículo donde Corti expresa esto se denomina "Aumento del 22 por ciento de las tarifas ferroviarias". En este trabajo el autor insinúa que Pablo Nogués tenía un criterio más favorable a las empresas y refiriéndose a lo dicho por aquél en una publicación anterior comentaba: "En nuestro modesto entender la intervención del gobierno en las tarifas tiene aun más amplitud", p. 104.

²⁷ Corti (1926), pp. 110-116. En la cuestión de los fondos de renovación Corti afirmaba que las compañías más prudentes eran los ferrocarriles Oeste y Sud y la más ajustada al decreto reglamentario el Central Argentino, p. 113.

²⁸ Corti (1926), pp. 117-141.

al procedimiento como al fondo de la cuestión el gobierno radical parecía continuar la práctica establecida por los gobiernos anteriores, aunque todo ello estaba condicionado a la posibilidad de solucionar la cuestión obrera.

Conflictos laborales y pedido de nuevos aumentos

Los reclamos laborales cambiaron el ámbito discusión de los problemas ferroviarios. Hasta entonces éste había sido la Dirección General. A partir de ahora serían el Ministerio de Obras Públicas y hasta la misma Presidencia de la Nación. En agosto la protesta, además de perturbar en forma creciente los servicios, se hizo en parte violenta, con destrucción de material rodante. Los sindicatos de La Fraternidad y Federación Obrera Ferrocarrilera coordinaron su actividad y rechazaron sucesivamente la mediación del director General de Ferrocarriles y del ministro de Obras Públicas. Las compañías, en cambio, aceptaron desde el primer momento la intervención del gobierno y el papel de árbitro que éste estaba dispuesto a asumir.²⁹ La generalización del conflicto llevó a las cámaras empresarias que representaban a los cargadores a pedir que se reprimiera las protestas de los trabajadores. El gobierno respondió de manera dubitativa y oscilante. La Cámara de Diputados pretendió terciar en el tema. Su Comisión de Legislación Ferroviaria, integrada ahora por el conservador José Arce, el radical Alfredo Demarchi y el socialista Antonio Zaccagnini, elaboró un proyecto de reglamentación del trabajo ferroviario, con reducción de jornada, escalafón y comisión permanente de arbitraje, que la Cámara aprobó rápidamente el 24 de septiembre. Dos días después la misma Comisión dio dictamen favorable al proyecto de nueva ley de jubilación que la Cámara también aprobó. Sin embargo, las iniciativas quedaron detenidas en el Senado. Para entonces la Comisión conjunta de huelga de ambos sindicatos había decretado una huelga general que comenzó el 23 de septiembre. La parálisis del sistema fue completa y la adhesión de los 120 mil ferroviarios casi total. El presidente Yrigoyen creyó entonces necesario actuar y lo hizo en base a la estrategia de distanciar a un gremio del otro. En esas circunstancias la represión a los huelguistas en los talleres del Central Norte en Tafi Viejo produjo la muerte de dos personas.³⁰ La intervención de Yrigoyen permitió acercar a las empresas y a La Fraternidad que aceptaron una reglamentación del trabajo ferroviario contenida en un decreto dictado el 11 de octubre. El 14 el sindicato de los maquinistas levantó el paro. La Federación Obrera Ferrocarrilera intentó proseguir con la huelga pero el 18 tuvo que aceptar su fin. Ese día se reanudó el servicio en todas las líneas y el gobierno rechazó el pedido gremial de que se pagaran los salarios durante los días de paro. En los meses siguientes algunos intentos de ini-

²⁹ Goodwin (1974), pp. 70-95.

³⁰ Goodwin (1974), pp. 96-112. Cabe señalar que el conflicto fue general contra todas las compañías, incluso los Ferrocarriles del Estado. Fue en los talleres del Central Norte en Tafi Viejo donde se inició el conflicto en julio y donde ocurrieron los peores hechos de violencia.

ciar nuevas protestas por parte de la Federación no prosperaron y su secretario general fue detenido por el delito de sedición.³¹

El 27 de marzo de 1918 todas las compañías ferroviarias, mediante notas individuales de un mismo tenor, anunciaron que se veían obligadas a introducir un nuevo aumento de tarifas del 10%, con exclusión de los pasajeros suburbanos, en razón de los mayores costos producidos por la reglamentación del trabajo. El aumento regiría a partir del 1 de mayo. Ante ello la Dirección General les hizo saber que debían respetar el plazo de aviso previo de cuatro meses, las invitaba a aplazar el aumento y les ordenaba demostrar que el aumento de tarifas otorgado a fines del año anterior no cubría los costos de la nueva reglamentación del trabajo (Circular Número 208 del 1 de abril de 1918). Las compañías acataron lo dispuesto por la Dirección. Por una nota conjunta presentada el 10 de abril anunciaron que el nuevo aumento regiría a partir del 15 de septiembre. Además aclararon que cuando se solucionaron los conflictos laborales el incremento del 22% ya había sido concedido para compensar subas en los materiales y combustibles. Tanto fue así que el ministro Torello aceptó que comenzara a regir antes de lo que se había previsto para compensar en algo los nuevos costos laborales y se discutiera un nuevo aumento. La nota conjunta concluía con la afirmación de que el 1 de febrero ya habían anunciado que para compensar esos nuevos costos necesitaban un aumento del 10% por lo que el plazo del decreto del 23 de junio de 1917 se había respetado, no obstante lo cual concedían la prórroga hasta septiembre. A partir de allí, en forma individual, cada empresa agregó información para responder a la exigencia de la Dirección, en especial mostrando que los productos transportados habían aumentado de precio de forma tal que el incremento solicitado en los fletes apenas significaba un porcentaje ínfimo de su valor. El 12 de agosto el director general Pablo Nogués puso fin a la intervención del organismo con un largo dictamen en el que concluía que procedía aceptar un aumento sólo en los ferrocarriles Sud y Oeste del 8%, que habían sido los más afectados por la suba del combustible. Todos los demás debían ser rechazados. Siguió a ello un dictamen del procurador del Tesoro, Vicente F. López, que fue contrario a todo incremento. El 6 de septiembre el Poder Ejecutivo concluyó la cuestión mediante el dictado de un decreto. En su fundamentación comenzó afirmando que todavía estaba pendiente de aprobación el aumento del 22%, con lo que volvía sobre algo que las empresas creían concluido e innovaba sobre cuál era el procedimiento para modificar las tarifas. Luego de diversas consideraciones formales, acerca de las facultades del gobierno en materia de tarifas, que implicaban una continuación de los criterios ya sostenidos por la Dirección y gobiernos anteriores, y de fondo, acerca de que la situación de las empresas había mejorado y de que ellas no podían tener una situación de privilegio dentro del estado general de crisis por el que atravesaba la vida económica, se resolvía autorizar a mantener con carácter provisorio el aumento del 22% y no hacer lugar al aumento del 10%. El 13 de septiembre, mediante una nota

³¹ Goodwin (1974), pp. 113-139.

conjunta, las compañías aceptaron lo dispuesto aunque anunciaron que en el futuro insistirían con su pedido ante el mismo Poder Ejecutivo o por otras vías, judicial o arbitral.³²

Medidas favorables a las empresas y aumento de 1919

Evidentemente el tema había quedado pendiente. Un cambio de circunstancias permitió que se resolviera en 1919, junto con otros temas que preocupaban a las empresas. Ese cambio provino de la persistencia de la intranquilidad laboral en algunos sectores, aunque no en el ferroviario, que culminaron con los sucesos de la “Semana Trágica” de enero de 1919. El gobierno, enemigo de toda acción sindical de sesgo ideológico, como el anarquismo, optó por la represión, como ya lo había hecho con la Federación Obrera Ferrocarrilera. Fue más sensible a las presiones de las cámaras empresarias, más atento a evitar perturbaciones en los servicios públicos y comenzó a preocuparse por una pérdida de prestigio, y de caudal electoral, entre los sectores de clase media.³³ El 30 de abril de 1919 el Congreso sancionó la Ley 10.650, de jubilaciones para los trabajadores ferroviarios, que reemplazaba a la Ley 9.653 del 30 de junio de 1915. Esta última se había originado en un proyecto del diputado Carlos Carlés de 1912, de redacción imprecisa, en cuanto a las contribuciones de las empresas, el monto de los beneficios y el financiamiento del posible déficit. El presidente De la Plaza, sin embargo, no la vetó aunque, en forma inmediata, nombró una comisión formada por el presidente de la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones, el director General de Ferrocarriles y el director Nacional del Trabajo para que sugiriera modificaciones. Con el aporte de dos expertos designados por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, Alejandro Bunge y Carlos Ramallo, esa comisión elaboró un nuevo proyecto que entregó al Poder Ejecutivo el 28 de septiembre de 1916. El mismo fue presentado a la Cámara de Diputados por Yrigoyen en septiembre de 1917, en plena crisis laboral, y fue rápidamente considerado, como ya se señaló. Sin embargo, su trámite se demoró. El senado, donde la oposición era mayoría, introdujo algunas modificaciones en 1918. La Cámara de Diputados las aceptó en abril de 1919. La nueva ley fue mejor recibida por las empresas que la anterior. La contribución del 8% sobre los sueldos que el nuevo régimen les imponía, que se sumaba a aportes de los empleados del 5%, se compensaba con un

³² Cámara de Diputados de la Nación (1926), pp. 13 y siguientes; República Argentina, Ministerio de Obras Públicas, Dirección General de Ferrocarriles, (1928), pp. 150 y 151. Goodwin (1974), pp. 151-157; El trámite del fallido aumento de 1918 puede verse en Museo Nacional Ferroviario, Expedientes Nros. 21746-D-1918 y 06884-C-1918. El largo dictamen de Nogués en el primero de los expedientes citados no se caracteriza por su claridad. En él repite la doctrina sentada por la Dirección desde, por lo menos, 1915. Corti ya no interviene en ellos.

³³ Como señaló el presidente del Ferrocarril Buenos Aires al Pacífico en la asamblea que discutió la memoria y balance del ejercicio cerrado el 30 de junio de 1918, “los excesos en las huelgas le hicieron perder a los obreros las simpatías del público y del gobierno”. El presidente del Central Argentino había visitado la Argentina en 1918 y consideró que Yrigoyen “apreciaba al capital extranjero”. Ferrocarril Central Argentino, 20 de junio de 1918.

aumento del 5% en las tarifas. Los beneficios jubilatorios eran precisos y menos generosos que los de la ley de 1915 y sobre todo se aclaraba que cualquier déficit sería soportado por el Estado.³⁴

A comienzos de 1919 Yrigoyen había recibido a los presidentes de los ferrocarriles Oeste y Sud, junto con otro director de este último. En las reuniones se trataron en forma completa y amable todos los problemas pendientes.³⁵ En ese clima el Poder Ejecutivo decidió aprobar los aumentos solicitados a comienzos de 1918 y entre mayo y diciembre fue dictando decretos para cada una de las compañías. Los aumentos otorgados no fueron uniformes, aunque para las compañías más grandes rondaron el 10%. No se incrementaron las tarifas para pasajeros, salvo los excesos de equipaje.³⁶ El dictado de los decretos podía ser interpretado como una ratificación de un nuevo procedimiento en la aprobación de tarifas, aunque también podía ser entendido como el paso necesario para dejar sin efecto la negativa del año anterior que había sido hecha mediante ese tipo de norma.

La cuestión del reconocimiento del capital había quedado sin resolver desde que la Dirección General de Ferrocarriles se expidiera en 1914. La discusión por las tarifas había renovado el interés de las empresas por este trámite. Con capitales reconocidos podían mostrar, sin que ello diera lugar a discusión, que su rendimiento estaba lejos del máximo dispuesto por la Ley Mitre. El 1 de julio de 1919 el Poder Ejecutivo dictó los decretos por los cuales fijaba los capitales al 31 de diciembre de 1912. En sus considerandos se repetían los argumentos de la Dirección General.³⁷ Pero más importante aun fue la sanción de la Ley 10.657 sancionada el 22 de agosto de 1919 por la que se aclaraba la exención impositiva contenida en el artículo 8 de la ley 5315 comprendiendo en ellas las contribuciones municipales. La ley se había originado en un proyecto presentado con el apoyo de los diputados radicales y conservadores y con oposición socialista después de que a comienzos de 1917 la Corte Suprema de Justicia ratificara su doctrina de que las empresas estaban sujetas al pago de contribuciones municipales. Yrigoyen presionó a sus legisladores para que aprobaran el proyecto pues sostenía que las compañías habían invertido grandes sumas en el entendimiento de que la Ley Mitre las eximía de aquéllas.³⁸

³⁴ Bunge (1918), pp. 395-411; Goodwin (1974), pp. 63 y 173. El presidente del Central Argentino había considerado la ley de 1915 como una agresión contra las empresas (Ferrocarril Central Argentino, 30 de junio de 1916). El presidente del Oeste la había calificado como “confiscatoria” (Ferrocarril Oeste, 30 de junio de 1917). El presidente del Buenos Aires al Pacífico destacó que la nueva ley estableciera que el Estado se hacía cargo del déficit (Ferrocarril Buenos Aires al Pacífico, 30 de junio de 1919). Todas las empresas señalaron en sus memorias como hecho importante la sanción de la nueva ley y ninguna hizo críticas a ella.

³⁵ Ferrocarril Oeste, 30 de junio de 1919; Ferrocarril Sud, 30 de junio de 1919.

³⁶ Detalle de los aumentos puede verse en Cámara de Diputados de la Nación (1926), planillas anexas. El Sud obtuvo el 10,4%, el Oeste el 10,7%, el Central Argentino el 9%, el Pacífico el 11%, el Compañía General el 10%, el Central Córdoba el 20% y el Santa Fe el 12%.

³⁷ Waddell (2008).

³⁸ Goodwin (1974), pp. 60-62 y 174.

Tercera parte. Idas y vueltas del gobierno en el tema de las tarifas

1920. Año excelente

Los incrementos dados en 1919 influyeron en los ingresos de las empresas en el ejercicio que cerró el 30 de junio de 1920. Pero, además, esos ingresos se beneficiaron también por un tráfico excepcional, al menos en las compañías más importantes. El mayor tráfico se debió a que la cosecha anterior había quedado en su mayor parte sin transportar por la parálisis sufrida en los puertos por las huelgas de obreros marítimos, agravada por una escasez de barcos producto de la guerra reciente. Cerrados los balances, los ferrocarriles Sud y Oeste volvieron a pagar el 7% de dividendo a sus acciones ordinarias y el Central Argentino el 6%.³⁹ En la asamblea de accionistas del primero de los ferrocarriles nombrados su presidente, A. E. Bowen, mostró la satisfacción que los resultados le producían y se atrevió a pronosticar que seguirían algunos años en los que podría mantenerse el alto dividendo pagado, salvo el caso de malas cosechas. Consideró que la buena situación se debía a la eficiencia de la compañía y a la fortaleza de la economía argentina pero advirtió que también había sido decisiva la buena predisposición del gobierno. “El Presidente y su Ministro de Obras Públicas, declaró, nos han dado la más valiosa ayuda arreglando controvertidos asuntos con nuestros trabajadores, especialmente nuestros maquinistas, para llegar a un completo entendimiento” y concluyó que “las autoridades argentinas nunca han sido más amigables al capital ferroviario británico que lo que son hoy”.⁴⁰

La crisis de posguerra y la necesidad de aumentar nuevamente las tarifas

Sin embargo, quizá de manera imprevista, la economía argentina en general y los ferrocarriles en particular fueron gravemente afectados por lo que se dio en llamar la “depresión de posguerra”. La demanda mundial de materias primas se redujo haciendo caer los precios y a ello se sumó una mala cosecha por sequía. La caída en el resultado de las exportaciones debilitó al peso argentino y las compañías perdieron las llamadas “ganancias de cambio”. Sus costos siguieron siendo altos aunque la reanudación de la importación de carbón galés, de mejor calidad y de menor precio que el norteamericano o sudafricano, redujo el problema. Lo cierto es que el rendimiento volvió a caer, las ganancias disminuyeron a niveles

³⁹ El Buenos Aires al Pacífico mejoró su desempeño pero sólo dio 2% a sus acciones ordinarias. El Central Córdoba también tuvo mejor desempeño. En cambio los ferrocarriles mesopotámicos tuvieron un resultado regular. Ferrocarriles Sud, Oeste, Central Argentino, Buenos Aires al Pacífico, Central Córdoba, Entre Ríos y Nordeste Argentino, 30 de junio de 1920.

⁴⁰ Ferrocarril Sud, 30 de junio de 1920. Las citas son de las pp. 8 y 17 de las actas de la asamblea general ordinaria de accionistas. Lo dicho respecto de Yrigoyen y su ministro Pablo Torello significaba un cambio de opinión por parte de Bowen. Ver al respecto *Foreign Office* (FO 371/4412), p. 73.

muy inferiores a los peores de años anteriores y los dividendos a las ordinarias en el ejercicio siguiente se redujeron al 4% en los ferrocarriles Sud, Oeste y Central Argentino, aun con la utilización de fondos de la reserva general para pagarlos, y a cero en las demás. El Ferrocarril Nordeste Argentino se vio obligado a pedir una nueva moratoria con los debenturistas. El gobierno, en su afán por bajar el precio del pan, prohibió o dificultó las exportaciones de trigo durante el segundo semestre de 1920, lo que agravó aun más la caída del tráfico. Sin embargo, en problemas laborales apoyó a las empresas.⁴¹

Las compañías, con la evidencia de que el ejercicio a cerrar en junio de 1921 iba a ser malo, a comienzos del mismo, entre septiembre y octubre de 1920, presentaron a la Dirección General notas con nuevas tarifas incrementadas. Siguió, en principio, el habitual procedimiento de justificar los aumentos y la Dirección concluyó dictaminando que los consideraba adecuados. Sin embargo, cuando ya se habían publicado los anuncios al público con los nuevos precios, las compañías fueron intimadas en marzo de 1921 por la Dirección para dejarlos sin efecto. En los meses siguientes los representantes legales de las compañías recibieron mensajes encontrados de parte de la Dirección y del ministro de Obras Públicas respecto de la aceptación o rechazo de los aumentos. El gobierno, en definitiva, fijó los términos de la controversia en una cuestión formal: si las tarifas podían ser aumentadas cumplido el procedimiento ante la Dirección, como lo sostenían las empresas, o si era necesaria la aprobación expresa por el Poder Ejecutivo mediante el dictado de un decreto, como sostenía éste. Los diarios oficialistas, empeñados en la campaña política para la elección de gobernador de Córdoba, a llevarse a cabo en noviembre de 1921, convirtieron la cuestión formal en política, como una medición de fuerzas entre la autoridad del gobierno, y en consecuencia del Estado argentino, y el poder de los ferrocarriles de capital extranjero.⁴²

A comienzos de agosto de 1921 la mayor parte de las empresas decidió aceptar la postura del gobierno presentando una nota el día 4 en la que reconocían que las tarifas sólo podían modificarse después de que se dictara el respectivo decreto. Sin embargo, ello no llevó a una solución ya que el Poder Ejecutivo dictó un decreto en el cual, si bien dejaba sin efecto las multas impuestas por la Dirección por haber cobrado tarifas aumentadas, declaraba nulo cualquier aumento reciente hecho sin su conformidad y ordenaba devolver lo percibido de más a los cargadores. Respecto del fondo de la cuestión ordenaba al Ministerio de Obras Públicas llevar adelante un estudio a fin de establecer si las nuevas tarifas proyectadas eran “razonables y justas, consultando la capacidad económica del país”.⁴³ Un nuevo mal entendido se produjo cuando la Dirección autorizó la aplicación de las nuevas tarifas mientras se llevaba a cabo el estudio ordenado pero fue inmediatamente desautorizada por el ministro Pablo Torello. Fue en este

⁴¹ Ferrocarriles Sud, Oeste, Central Argentino, Buenos Aires al Pacífico, Central Córdoba, Entre Ríos y Nordeste Argentino, 30 de junio de 1921 y 20 de junio de 1922. Sobre el problema de la prohibición para exportar trigo ver FO 371/4413, p. 1 y 371/5516, p. 1.

⁴² Un relato de las idas y vueltas puede verse en Goodwin (1974), pp. 188-216.

⁴³ La nota de las empresas y el texto del decreto pueden verse en República Argentina, Ministerio de Obras Públicas (1922), pp. 3 y 4.

momento en que las relaciones entre las compañías y el gobierno llegaron a su punto más bajo, lo que quedó reflejado en las asambleas de accionistas de octubre de 1921. En la del Buenos Aires al Pacífico el presidente del directorio, que se mostró indignado por las “contradicciones” entre la Dirección y el ministro, afirmaba que la Argentina había dejado de valorar la contribución hecha por el capital ferroviario. En la del Sud se dijo que no se respetaba la Ley Mitre y que el comportamiento de la Dirección General había sido ridículo. En cambio, en la asamblea del Central Argentino, empresa que se había mantenido separada de las restantes en las negociaciones, no había intentado aplicar nuevas tarifas antes del dictado del respectivo decreto y no había firmado la nota del 4 de agosto, la cuestión fue vista como un cambio de opinión de las autoridades y su directorio era optimista previendo una pronta solución.⁴⁴ Los malos resultados del ejercicio y los malentendidos en el trámite por los aumentos repercutieron en el Parlamento de Westminster. El 3 de noviembre el representante de la oposición liberal Arthur Michael Samuel planteó una serie de preguntas al gobierno exigiéndole que explicara qué es lo que estaba dispuesto a hacer para proteger a los “250.000 inversores que habían invertido £200.000.000” en ferrocarriles en la Argentina. El planteo opositor, que fue reiterado por el mismo diputado en otras ocasiones y tomado por otros miembros de la Cámara de los Comunes, obligó al *Foreign Office* a preparar respuestas y, en consecuencia, a prestar atención a los periódicos informes de su encargado de negocios en Buenos Aires al que, además, se le requirieron más datos. En sucesivos despachos durante el mes de noviembre el enviado James W. R. Macleay describió los hechos y dio su opinión. Según él, las compañías veían con malos ojos cualquier intervención del gobierno británico y preferían negociar ellas mismas, sin interferencia. Por otra parte no estaban dadas las condiciones para una intervención diplomática, según los parámetros del propio *Foreign Office*, porque las compañías no habían agotado la vía legal local en la defensa de sus intereses y esta existía y era adecuada. Respecto del tema en discusión opinaba que el gobierno argentino había actuado de mala fe, cambiando continuamente de opinión, pero que las compañías habían negociado mal lo que atribuía a defectos en su organización, defectos que la embajada venía denunciando desde cuatro años atrás. El peor error había sido intentar cobrar nuevos precios sin la aprobación expresa del gobierno e insistir en esa posición. Pensaba que recurrir a una acción judicial en los tribunales argentinos, como el gerente general del Ferrocarril Sud le había anunciado, sería un nuevo error pues esa vía, además de lenta, era de resultado incierto. Concluía que lo aconsejable era esperar a que la comisión mencionada en el decreto del 31 de agosto hiciera su labor, seguir negociando con las autoridades y que con ello se llegaría a un buen resultado.⁴⁵

⁴⁴ Ferrocarriles Buenos Aires al Pacífico, Sud y Central Argentino, 30 de junio de 1921. El Central Argentino tenía un director local, Atanasio Iturbe, más conocedor de los modos de proceder de Yrigoyen.

⁴⁵ FO 371/5526, pp. 4, 6, 37, 46, 72 y 139. El encargado de negocios Macleay se había hecho cargo de la legación en Buenos Aires en enero de 1920 y la dejó en septiembre de 1922 para trasladarse a Pekín. No tenía buena opinión del ministro de Relaciones Exteriores argentino Honorio Pueyrredón ni del presidente Hipólito Yrigoyen a quien describía como “*autocratic, self-centred and mystic*”.

La Comisión revisora de tarifas

Lo cierto es que la citada comisión estaba trabajando. El 8 de septiembre había sido conformada por el ministro Pablo Torello. Eran sus integrantes Agustín Garimaldi, Contador General de los Ferrocarriles del Estado, Federico E. Coma, Jefe de Tarifas de la misma empresa estatal, y Emilio Rebuelto, Jefe de la Oficina de Inspección General de Estadística de la Dirección General de Ferrocarriles. La comisión, que se denominó Comisión Técnica de Estudios y Revisión de Tarifas, era presidida por el Director General interino de Ferrocarriles, Ariodante Giovacchini.

La misión de la Comisión era, siguiendo al decreto del 21 de agosto, analizar si los aumentos ya autorizados por la Dirección, y que el gobierno no había aprobado, eran “justos y razonables” y si había aumentos pedidos por las compañías pero no autorizados por la Dirección que debían ser considerados. El 28 de septiembre el ministro aprobó el plan de trabajo diseñado por los funcionarios.⁴⁶ Poco después Torello ordenó a la comisión que diera prioridad al estudio respecto de los ferrocarriles Nordeste Argentino y Entre Ríos, que eran los que se encontraban en peor situación. Entre otros malos indicadores los coeficientes de explotación de dichas empresas habían sido, para el ejercicio cerrado en junio de 1921, del 94% y del 89%, respectivamente. Los había afectado seriamente la crisis de la ganadería, perjudicada por una caída abrupta de la demanda, sobre todo de carne envasada. Su gerente general había advertido que, si la tendencia continuaba, se vería obligado a despedir trabajadores.⁴⁷ Lo hecho en estos dos casos sirvió de antecedente a todos los demás. El 12 de diciembre la Comisión presentó sus conclusiones. Respecto del Entre Ríos su situación era mala, se trataba de una empresa que, a pesar de una mejora alrededor de 1910, nunca había dado buenos resultados y había pagado dividendos a las acciones ordinarias sólo en dos ejercicios. El aumento de los gastos laborales y la caída del tráfico la habían llevado al borde del déficit que realmente habría ocurrido si por algunos meses (enero a mayo) no hubiera cobrado fletes con los aumentos que luego fueron declarados nulos. Por todo ello se concluía que correspondía otorgar aumentos aunque no para alcanzar una rentabilidad suficiente para remunerar a todo el capital pero sí, por lo menos, para que pudiera hacer frente a sus obligaciones y mantener el servicio. Para calcular los aumentos, además, deberían tenerse en cuenta si existían productos que no podían soportarlos. Como conclusión se opinaba que no correspondía aumentar los fletes de la hacienda pero sí acceder a un incremento del 17% en cargas generales (la empresa había pedido esa cifra) y del 17% en cereales (la empresa había pedido 23%).⁴⁸

⁴⁶ República Argentina, Ministerio de Obras Públicas (1922), pp. 4-10.

⁴⁷ Ferrocarriles Nordeste Argentino y Entre Ríos, 30 de junio de 1921.

⁴⁸ El informe sobre los Ferrocarriles de Entre Ríos puede verse en República Argentina, Ministerio de Obras Públicas (1922), pp. 11-39.

Respecto del Nordeste Argentino el informe era aún más sombrío. No había sido una inversión rentable desde el comienzo y sus accionistas ordinarios nunca habían percibido dividendos. La empresa se había visto obligada a firmar una moratoria con los tenedores de obligaciones. Su crédito bancario estaba prácticamente agotado y había hecho frente a algunos gastos con un anticipo recibido del Entre Ríos. La compañía había pedido aumentos por alrededor del 23%. La Comisión aconsejó otorgar un aumento suficiente para el pago de las obligaciones y excluyendo de él, nuevamente, a algunas cargas. En conclusión se aceptó un aumento del 25% en cargas, salvo hacienda, y se rechazó en pasajeros.⁴⁹

Recibidos los informes Pablo Torello convocó a una reunión entre los representantes de las compañías y de organizaciones comerciales de Entre Ríos y Corrientes elegidas por él. La misma se llevó a cabo el 26 de septiembre y en ella los supuestos voceros de los productores y cargadores no objetaron el informe y hablaron bien del servicio prestado.⁵⁰

Concluido el trámite con los ferrocarriles mesopotámicos y con la labor de la Comisión Técnica también ya cumplida respecto de los demás, el ministro Torello convocó a una reunión con “fuerzas representativas de la producción” para el 19 de enero de 1922. En este caso la convocatoria fue más amplia que en el caso de Entre Ríos y Corrientes y citó a representantes de numerosas empresas y entidades reconocidas aunque en ningún momento quedó claro el criterio usado en la selección. Entre las convocadas se encontraban la Sociedad Rural Argentina, la Liga de Defensa Comercial de la Capital, la Compañía Anglo Argentina de Electricidad, la Sociedad Anónima Salinera Forestal Agrícola Ganadera, la Bolsa de Comercio de Productos Forestales de la Capital Federal, la Liga Ganadera del Sud, la Bolsa de Comercio de Bahía Blanca, La Liga Agraria Argentina, la Liga de Comercio e Industria de Las Flores, el Centro Nacional de la Industria Lechera, la Unión Comercial de Productos Forestales, la Bolsa de Comercio de Córdoba, el Centro Comercial Vitivinícola, el Centro de Consignatarios, entre otras.

De las personas que actuaban por estas empresas o cámaras empresarias quienes más hablaron durante las reuniones que se hicieron fueron Francisco Seguí (Liga Agraria Argentina), Pedro Bercetche (Centro de Consignatarios) y Francisco Gicca (Productos Forestales). Más allá de las diferentes personalidades y grados de vanidad mostrados por algunos de ellos, por ejemplo Seguí, lo cierto es que en su actuación los representantes de las “fuerzas de la producción” actuaron cada uno tratando de obtener ventajas para su sector, pero con total despreocupación de la situación general. Ejemplo de ello fue el caso de los pasajeros. Como no había entidad representativa de ellos, Seguí manifestó que asumía su defensa, con asentimiento de Torello. Llegado el momento, sin embargo, negoció la rebaja o no aumento de fletes que le interesaban (productos agrícola-ganaderos) ofreciendo a cambio aumentos en los

⁴⁹ El informe del Nordeste Argentino se encuentra en República Argentina, Ministerio de Obras Públicas (1922), pp. 42-66.

⁵⁰ República Argentina, Ministerio de Obras Públicas (1922), pp. 40 y 41.

boletos de larga distancia o incluso pidiendo que se redujeran algunas de las concesiones hechas a los trabajadores ferroviarios para reducir costos y morigerar la suba de fletes.⁵¹

El informe preparado por la Comisión Técnica fue la base de las discusiones que siguieron.⁵² Se trató empresa por empresa en sucesivas reuniones con subcomisiones formadas dentro de la representación de los lobbistas. En ellas los miembros de la Comisión Técnica, en especial Emilio Rebuelto, emitieron opinión sobre problemas estructurales de algunas compañías. Así se dijo que había líneas mal trazadas que no podían ser rentables y cuya situación no se solucionaba con el incremento de fletes. En esa categoría se incluyó a los ferrocarriles Central Córdoba, Rosario a Puerto Belgrano y Compañía General de Buenos Aires. Las tres tenían líneas troncales largas, prácticamente sin ramales, y se habían instalado para competir con compañías más poderosas y más eficientes. Por otra parte, respecto de todas las empresas, se reconocía la reducción abrupta de los ingresos netos de explotación en el ejercicio cerrado en junio de 1921. Algunas de las empresas habían estado cerca del déficit operativo y habían dejado de pagar los servicios de los debentures emitidos, por ejemplo las tres mencionadas antes. La Comisión Técnica analizó los aumentos de tarifas que cada empresa había presentado, muchos de ellos reducidos en presentaciones posteriores o por manifestación de sus representantes en las reuniones, consideró cuáles eran los aumentos mínimos necesarios para poder hacer frente a las obligaciones y cuáles de los productos podían soportarlos y llegó en cada caso a aconsejar un incremento. En el único ferrocarril donde no se aconsejó aumentos fue en el Central Buenos Aires. Los representantes de las fuerzas de la producción se opusieron a algunas de las subas, propusieron subas menores para algunos productos y aceptaron otras mayores como compensación. De esa forma se fue llegando a un consenso.⁵³

Las reuniones con las distintas empresas concluyeron el 28 de enero de 1922. El 1 de febrero Torello designó una comisión redactora para preparar un informe con las conclusiones. La integraron Alberto Hueyo por la Sociedad Rural Argentina, Pedro Bercetche por el Centro de Consignatarios, Horacio Martínez por la Bolsa de Comercio de Córdoba, Francisco Seguí por la Liga Agraria Argentina, Juan P. Tierney por el Centro Vitivinícola y Francisco Gicca por la industria forestal. En una semana la labor estuvo cumplida. En el documento presentado se agradeció al ministro de Obras Públicas por haberlos convocado a discutir las pretensiones de las empresas ferroviarias, se recordó la crisis del sector por los

⁵¹ Sobre la integración de la representación de las fuerzas de la producción ver República Argentina, Ministerio de Obras Públicas (1922), p. 201; sobre actuación de algunos de los representantes citados ver pp. 245, 260, 263, 269, 293, 414, 477, 503 y 525; lo de la representación de los pasajeros se encuentra en la p. 359 y lo de perjudicar a los trabajadores, introducido por Seguí y rechazado por las empresas ferroviarias y Torello, en las pp. 503 y 525.

⁵² El informe de la Comisión Técnica puede verse en República Argentina, Ministerio de Obras Públicas (1922), pp.71-199.

⁵³ Las discusiones por empresas se encuentran en República Argentina, Ministerio de Obras Públicas (1922), pp. 323 (Pacífico), 406 (Oeste), 414 y 489 (Sud), 427 y 482 (Central Córdoba), 441 y 486 (Compañía General), 447 y 488 (Santa Fe), 465 (Central Argentino), 470 y 494 (Rosario Puerto Belgrano) y 507 y 518 (Central Buenos Aires).

aumentos de costos (sueldos, materiales y combustibles), se reconoció que las tarifas, aun con los aumentos de 1917 y 1919 eran insuficientes y se sostuvo que debía considerarse la situación de cada empresa ferroviaria y de cada industria productiva para establecer aumentos justos y razonables. Por ello se concluyó que la ganadería (que sufría una “crisis de proporciones gravísimas”) y la industria forestal (que sufría una crisis por el fin de la guerra) no podían pagar mayores fletes, pero que sí lo podían hacer la agricultura, las cargas generales y los pasajeros. El 13 de febrero el informe redactado fue aprobado por la comisión en pleno con lo que finalizó su tarea.⁵⁴

El aumento de 1922

El gobierno procedió todavía con cierta lentitud y recién aprobó los aumentos en el mes de junio.⁵⁵ El día 24 fueron dictados tres decretos, los dos primeros para los ferrocarriles de Entre Ríos y Nordeste Argentino. En ellos se aprobaron los aumentos indicados por la Comisión Técnica. El tercer decreto se refería a todas las demás compañías y los incrementos de los fletes se consignan en el cuadro siguiente.

Cuadro 3: Aumentos de tarifas de 1922 por rubros y por empresas.

Ferrocarriles	Aumento en cargas	Aumento en pasajeros
Sud	10 (cereales) a 20 (encom.)	15 a 18
Oeste	10 (cereales) a 25 (encom.)	20
Central Argentino	10 (cereales) a 15 (carga gen.)	10
B. A. al Pacífico	10 (cereales) a 20 (carga gen.)	16
Santa Fe	10 (cereales) a 15 (encom.)	10
Comp. General	15 (cereales) a 25 (carga gen.)	25
Central Córdoba	17 (cereales) a 25 (carga gen.)	25
Rosario Puerto Belgrano	10 (cereales) a 30 (carga gen.)	20

Fuente: República Argentina, Ministerio de Obras Públicas (1922), p. 1029.

Los aumentos comenzaron a regir desde fines de julio a principios de agosto de 1922.

La discusión en comisión de los aumentos de tarifas que finalmente fueron otorgados a mediados de 1922 merece algunos comentarios. En primer lugar, coronó el proceso de pérdida de autonomía de la Dirección General de Ferrocarriles al quedar definitivamente establecido que la modificación de las tarifas requería del dictado de un decreto del Poder Ejecutivo. La necesidad de intervención del gobierno, sostenida desde antes y claramente expresada en los dictámenes de Corti de 1915, se convertía en la necesidad de la actuación expresa del Presidente y su ministro respectivo. Este cambio se había llevado a cabo en forma un tanto desordenada, sin declaraciones previas y como si las partes involucradas (el

⁵⁴ República Argentina, Ministerio de Obras Públicas (1922), pp. 543-579.

⁵⁵ Goodwin (1974), pp. 216-217, se basa en esta lentitud y en el hecho de que se esperó a que se celebrara la elección presidencial para aprobar los aumentos ya acordados por la comisión para fundar su conclusión de que las compañías ferroviarias fueron víctimas de un manejo político por el gobierno.

Poder Ejecutivo, la administración pública y las compañías ferroviarias) fueran avanzando sin saber qué hacer por un tiempo. Pero la citada pérdida de autonomía no significó la marginación de la Dirección General. El punto de partida de la discusión en las reuniones a las que convocó el ministro Torello fueron los dictámenes de la Dirección en los que se aconsejaban aumentos. El funcionario que la representó en la Comisión Técnica, Emilio Rebuelto, mostró conocimiento y solvencia para brindar toda la información requerida y refutar las insinuaciones de algunos lobbistas en el sentido de que los funcionarios aceptaban pasivamente los datos que le pasaban las empresas. En ello Rebuelto fue bien secundado por Federico Coma, de la Administración General de los Ferrocarriles del Estado. Sin embargo, cabe señalar que el Director General, Giovacchini, que presidió formalmente la Comisión Técnica y asistió a todas las reuniones con Rebuelto, Coma y Garimaldi, no tuvo participación. Las actas no registran ni una sola intervención suya. Un comportamiento tan mediocre, además de dar algún indicio sobre la capacidad del funcionario, parecía estar de acuerdo con el nuevo papel subordinado que se había dado a la Dirección.

En segundo lugar, cabe preguntarse cuál fue la intención del gobierno para convocar a la reunión de una comisión para la discusión de las tarifas. En palabras del ministro Torello se estaba “iniciando una modalidad” como si se quisiera dar participación a los interesados en la toma de decisiones.⁵⁶ Sin embargo, la oposición entendía que la convocatoria había sido sólo una pantalla para eludir el costo político de tener que resolver la suba de tarifas en un momento de crisis previo a las elecciones presidenciales. La arbitrariedad en la designación de los representantes sería prueba de ello.⁵⁷ Parece más plausible creer que lo que el gobierno quiso hacer fue ganar tiempo, como Goodwin ha sugerido. Si Yrigoyen y Torello se habían preocupado de rescatar funciones que estaban delegadas en la administración pública, como ésta de aceptar o no cambios en las tarifas, parece absurdo que a renglón seguido las entregaran a una comisión paritaria.

En tercer lugar, quedó claro en todo el dilatado trámite del aumento de tarifas de 1922 que el gobierno consideraba esencial al buen funcionamiento de los ferrocarriles para la suerte del país y que creía, también, que las empresas ferroviarias eran adecuadas para brindarlo en la medida que tuvieran ingresos justos. Esas opiniones eran compartidas por todos los sectores. El ministro Torello, en su discurso al reunir por primera vez la comisión, dijo que al país le convenía facilitar a las empresas los modos para desenvolverse y que los fletes actuales no eran suficientes para garantizar al capital invertido por ellas un rendimiento que les permitiera expandirse, cuestión que era necesaria para el progreso del

⁵⁶ República Argentina, Ministerio de Obras Públicas (1922), p. 201.

⁵⁷ La acusación fue lanzada por el diputado socialista Pena. Cámara de Diputados de la Nación (1930), p. 18.

país. El mismo Seguí, que solía ser agresivo contra los directivos de los ferrocarriles en sus largas exposiciones, reconocía que era admirador del capital británico invertido en ellos.⁵⁸

En cuarto y último lugar, debe mencionarse que los funcionarios públicos que participaron de las discusiones opusieron en distintas oportunidades la actividad ferroviaria, controlada por el Estado, que conocía sus pormenores, con la actividad de las empresas de los cargadores. Al respecto, Emilio Reuelto se sorprendía de la “deficiencia de las estadísticas actuales sobre la producción y consumo, y el temor de los industriales en suministrar detalles que permitan descubrir los rendimientos reales que presentan sus respectivos negocios. Muchas veces estos rendimientos son superiores al 15% y el aumento de tarifas lo rebajaría al 13 o 14%, pasando esta diferencia a mejorar las ganancias del ferrocarril, en tales condiciones no se alcanza fácilmente la lógica que pueda haber en oponerse a éste, cuando los ferrocarriles se encuentran ante rendimientos ínfimos, para capitales varias veces superiores a los insumidos por las empresas particulares”.⁵⁹ Por su parte Federico Coma acusaba a la industria maderera de irracional y costosa, que arrasaba bosques y que podría haber duplicado su rendimiento con sólo quemar mejor el carbón y producir derivados como alcohol y brea.⁶⁰

Cuarta parte. El desempeño de las empresas

Oscilaciones en el rendimiento

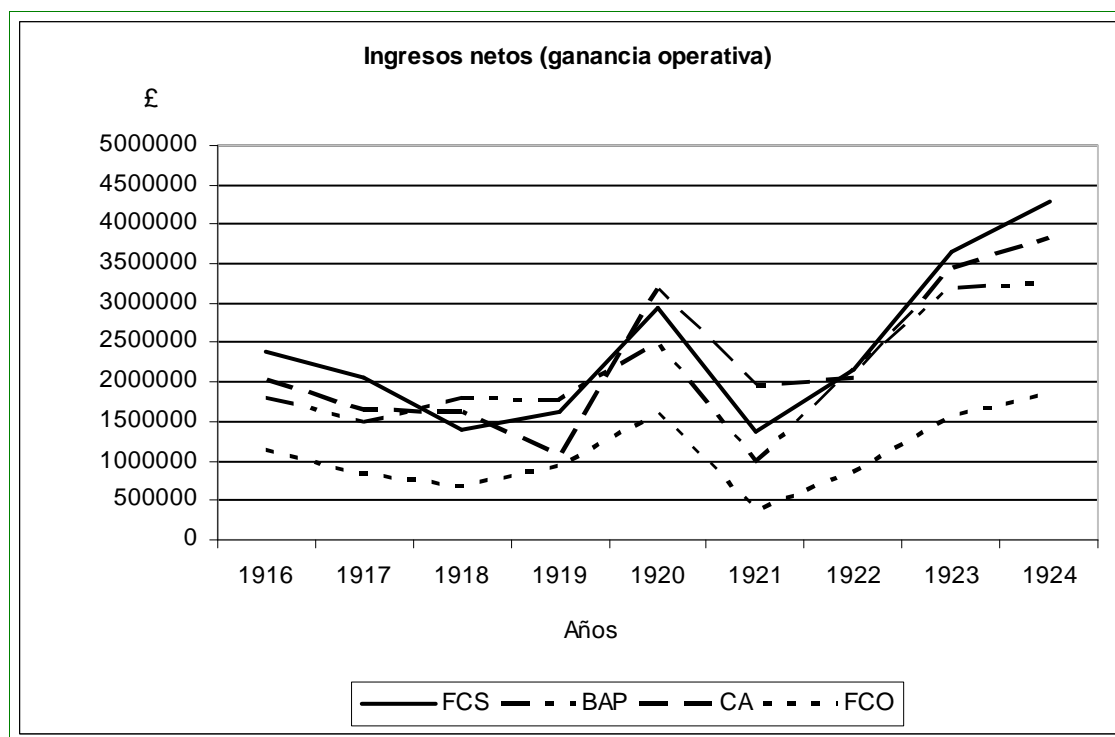
El período de 1916 a 1922 muestra oscilaciones en el resultado de las empresas. Estas oscilaciones pueden verse en los gráficos que siguen referidos a las ganancias operativas (ingresos brutos menos gastos de explotación). El desempeño de las distintas empresas transita, con algunas salvedades, rumbos similares y, en general puede verse que los incrementos de tarifas influyeron en forma importante en la recuperación. La información contenida en los gráficos se extiende hasta 1924 para que reflejen la influencia del aumento de 1922.

⁵⁸ República Argentina, Ministerio de Obras Públicas (1922), pp. 201-207 (discurso de Torello) y 263 (opiniones de Seguí).

⁵⁹ República Argentina, Ministerio de Obras Públicas (1922), p. 738.

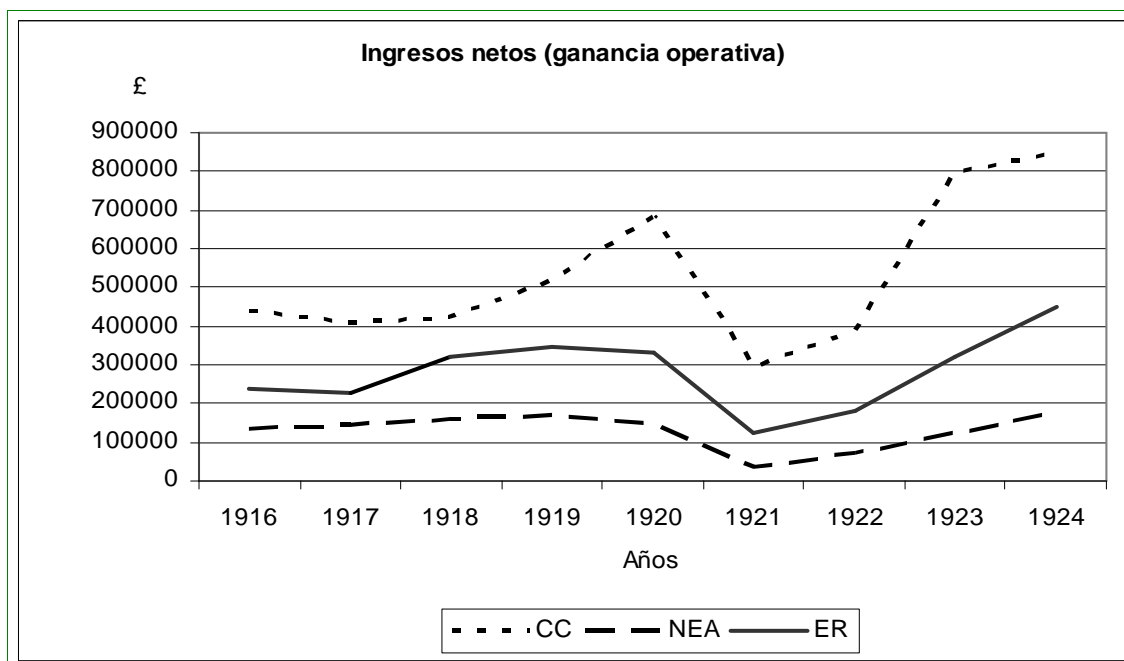
⁶⁰ República Argentina, Ministerio de Obras Públicas (1922), p.457.

Gráfico 1: Ingresos netos de los cuatro grandes ferrocarriles de trocha ancha. 1916-1924.



Fuente: Elaboración propia en base a datos provenientes de los balances de de los Ferrocarriles Sud, Oeste, Central Argentino y Buenos Aires al Pacífico, 1916-1924.

Gráfico 2: Ingresos netos de otros ferrocarriles de capital británico. 1916-1924.



Fuentes: Elaboración propia en base a datos provenientes de los balances los ferrocarriles Central Córdoba, Entre Ríos y Nordeste Argentino, 1916-1924.

Sobre todo en las empresas más grandes, las curvas son descendentes hasta junio de 1918, luego hay un brusco ascenso hasta junio de 1920 y un abrupto descenso hasta junio de 1921. De ahí en más las curvas empiezan a subir. Cabe hacer notar que los aumentos de tarifas, dado que hubo demora en su otorgamiento, en 1919 y sobre todo en 1922, sirvieron para hacer más empinadas las curvas ascendentes. Cuando los nuevos precios del transporte comenzaron a ser percibidos la actividad económica y el tráfico ya habían iniciado su recuperación.

La vuelta a la "normalidad"

La inestabilidad causada por la Guerra fue vista por las empresas ferroviarias como una alteración a corto plazo y si bien llevó a un cese de grandes inversiones, por la imposibilidad de levantar capital, no impidió que llevaran adelante ciertas acciones para consolidar su posición. A continuación se recuerdan algunas de ellas.

En estos años concluyó la reorganización empresaria de los ferrocarriles mesopotámicos, con el Nordeste Argentino ya bajo control del Entre Ríos. Como resultado de la política de no planificar más la fiebre de especulación de fines de los años de 1880 se habían repartido el territorio de las provincias de Entre Ríos, Corrientes y lo que hoy es Misiones tres empresas: el Ferrocarril Argentino del Este, la Compañía de los Ferrocarriles de Entre Ríos y el Ferrocarril Nordeste Argentino. Entre ellos se entabló una competencia por el control de algunas zonas que agravó aun más las finanzas de estas empresas débiles por una suma de factores: sobrecapitalización, demora en la ejecución de las obras, territorios de muy lento desarrollo, competencia fluvial.

A principios del siglo XX el Nordeste logró adquirir el Argentino del Este, arrebatándolo de las manos de la otra compañía, para, finalmente, caer él mismo bajo control del Entre Ríos, después de la breve aventura financiera de Percival Farquhar. La base de la toma de control fueron las acciones ordinarias del Nordeste que el Entre Ríos había ido adquiriendo por esos años (827 mil libras de valor nominal a un costo de 473.365 libras), en plena competencia y con el ánimo de influir en la toma de decisiones. Por otra parte el Entre Ríos había otorgado créditos al Nordeste, cuando este había agotado su crédito bancario, para que pudiera seguir funcionando.

En 1920 se designaron directorios idénticos siendo su presidente el presidente del Entre Ríos y los funcionarios superiores fueron comunes del gerente general para abajo, quedando sólo contadores distintos en cada compañía. Se coordinaron las operaciones y el trabajo de los talleres, quedando el de Paraná para locomotoras y el de Monte Caseros para vagones. No se llegó a la fusión completa por el temor de que el gobierno argentino no la aceptara y objetara la emisión de nuevos títulos para reemplazar los antiguos. A partir de junio de 1920 estos ferrocarriles quedaron sometidos al régimen de la Ley

Mitre. Fueron los últimos en incorporarse a él. A partir de la mayor estabilidad lograda con la conclusión de la crisis de posguerra los Ferrocarriles de Entre Ríos comenzaron a obtener buenos resultados al operar, en combinación con el Central Buenos Aires, una red entre Paraguay y Buenos Aires. También se beneficiaron con el desarrollo agrícola de la provincia de Entre Ríos.⁶¹

La preocupación por el aumento del precio del carbón, y la dificultad para obtenerlo, llevó a los ferrocarriles a buscar otros combustibles. El recurso inmediato fue la leña pero su bajo rendimiento calórico la convirtió en un recurso de emergencia para las empresas más grandes. Por eso su interés derivó hacia el petróleo. A partir de 1919 los ferrocarriles Sud, Oeste y Pacífico se asociaron para explotar yacimientos en Comodoro Rivadavia. Contrataron a un experto que estudió una oferta de cesión de yacimientos que le fue hecha por la Compañía Argentina de Comodoro Rivadavia, resolvieron arrendar los pozos por diez años con opción a treinta años más e iniciaron su explotación en forma progresiva a partir de 1920. Para ello crearon la Compañía Ferrocarrilera de Petróleo y en ella cada empresa invirtió alrededor de 200 mil libras.⁶²

El Ferrocarril Buenos Aires al Pacífico había extendido su zona de influencia hasta Bahía Blanca en la última década del siglo XIX mediante el control de la Compañía del Ferrocarril de Bahía Blanca al Noroeste. Pero ello, en años críticos, como los habidos desde 1913, lo perjudicó pues había asegurado a los tenedores de títulos de la empresa controlada un ingreso mínimo. No es extraño entonces que decidiera desprenderse de esa operación. El primer paso fue dado en 1921 cuando cedió al Ferrocarril Sud el ramal de Bordeu a Stroder que era parte del ramal hacia Carmen de Patagones de la empresa controlada. Dos años después convino con la compañía más grande la entrega de toda la red del Bahía Blanca y Noroeste.⁶³

El Ferrocarril Sud completó en 1920 los trabajos de irrigación que había iniciado en 1910 en el valle del Río Negro por cuenta del gobierno nacional. La obra demandó diez años y la inversión de 1 millón de libras que el gobierno pagó un 20% en efectivo y el saldo en títulos públicos con un interés del 5%. Se incorporaron 90.000 hectáreas bajo riego que permitieron desarrollar la frutihorticultura en toda la zona.⁶⁴

A partir de 1920, impulsadas por los buenos resultados de ese año, las compañías más grandes reanudaron obras suspendidas por las consecuencias de la guerra. El Buenos Aires al Pacífico decidió renovar con balasto de piedra su vía principal hasta Mendoza. El Sud desarrolló una red de ferrocarriles

⁶¹ Ferrocarriles de Entre Ríos, 30 de junio de 1917, 30 de junio de 1920, 30 de junio de 1921, 30 de junio de 1923 y 30 de junio de 1924.

⁶² Ferrocarril Sud, Ferrocarril Oeste y Ferrocarril Buenos Aires al Pacífico, 30 de junio de 1920, 30 de junio de 1921 y 30 de junio de 1922. Goodwin incluye la aprobación de la cesión de los yacimientos a las compañías ferroviarias como otra medida del gobierno favorable a las empresas. Ver Goodwin (1974), p. 179.

⁶³ Ferrocarril Sud y Ferrocarril Buenos Aires al Pacífico, 30 de junio de 1921, 30 de junio de 1922 y 30 de junio de 1923.

⁶⁴ Ferrocarril Sud, 30 de junio de 1921.

decauville de más de 200 kilómetros alrededor de las localidades de Balcarce y Orense, pensados para el transporte de la producción, principalmente papas, desde los campos hasta las estaciones de las líneas principales. El ferrocarril Oeste inauguró a principios de 1923 la electrificación de su línea suburbana hasta la localidad de Moreno. El Central Argentino, además de continuar con la electrificación de sus líneas suburbanas, inauguró en 1922 un nuevo edificio para la estación Córdoba. Por otra parte, todas las compañías reanudaron la adquisición de nuevo material rodante para sus líneas.⁶⁵

Hacia 1922 las compañías ferroviarias estaban conformes con su situación y el trato recibido desde el gobierno. Veían el futuro con cauto optimismo. El presidente del Buenos Aires al Pacífico en la asamblea ordinaria celebrada a fines de ese año consideraba como muy positivo el hecho de que el gobierno reconociera que el capital ferroviario debía ser remunerado. Por otro lado, aunque no en forma uniforme, el tráfico venía aumentando y los gastos disminuyendo. El precio del carbón era menor y el uso del petróleo, aunque todavía en porcentajes reducidos, permitía prever una economía mayor. También se había reducido el costo de personal mediante reorganizaciones que evitaban que la nueva reglamentación del trabajo resultara demasiado onerosa. Algunas cifras muestran las razones del nuevo optimismo. En el último ejercicio el Pacífico había ahorrado 138 mil libras por reorganización del personal. El Sud redujo sus gastos en un 15%. El Central Argentino ahorró 189.700 libras por la disminución del precio del combustible y proyectaba ahorrar por la misma razón 500 mil libras en el ejercicio a cerrar en junio de 1923. El Oeste había consumido más de 38.000 toneladas de *fuel oil* cuando en el ejercicio anterior ese consumo había sido de apenas 3.300.⁶⁶

Lo cierto es que en los años siguientes las compañías ferroviarias volvieron a tener rendimientos similares a los anteriores a la guerra y las más grandes a pagar dividendos a las acciones ordinarias a las mismas tasas. Más allá de las discusiones del momento y las largas negociaciones por la cuestión de las tarifas, tenían en claro que esa vuelta a la “normalidad” se debía, en buena medida, al interés que el gobierno había mostrado por el sistema ferroviario.

Conclusiones

Los hechos relatados, sobre todo en lo que se refiere al tratamiento de los aumentos de tarifas por las autoridades argentinas, permiten hacer algunas reflexiones acerca de la política ferroviaria seguida durante la primera presidencia de Hipólito Yrigoyen.

Creemos que resulta evidente que el primer gobierno radical aceptó el modelo de explotación ferroviaria heredado, es decir un sistema en el cual la parte más importante era desempeñada por empre-

⁶⁵ Ferrocarriles Buenos Aires al Pacífico, Sud, Oeste y Central Argentino, 30 de junio de 1920, 30 de junio de 1921, 30 de junio de 1922 y 30 de junio de 1923.

⁶⁶ Ferrocarriles Buenos Aires al Pacífico, Sud, Central Argentino y Oeste, 30 de junio de 1922.

sas privadas extranjeras, que se financiaban obteniendo recursos en el mercado de capitales, que llevaban adelante su actividad en la forma de monopolios, salvo excepciones, y que eran, en consecuencia, controladas por el Estado a través de un órgano especializado de la administración pública. Esta aceptación fue generalmente compartida. Son muy pocas las opiniones discordantes que pueden encontrarse. Algunos contemporáneos al primer gobierno radical optaron por interpretar en forma caprichosa lo que venía ocurriendo, al no atreverse a discrepar con la política adoptada. Así, dentro del propio oficialismo, Rogelio Araya, como al comienzo recordamos, entendía que había caracterizado a la acción de Yrigoyen una mayor preocupación por el control de las empresas privadas y la adjudicación de un papel más relevante a las líneas estatales.⁶⁷ Nos parece que esta afirmación no es compatible con los actos concretos llevados a cabo y enseguida volveremos sobre ella. Otros contemporáneos, fuera del radicalismo, sí mostraron algunas discrepancias, pero de tono menor. Estanislao Zeballos, mientras afirmaba que debía respetarse el derecho a remunerar el capital invertido que había permitido el desarrollo del país, se indignaba por el carácter extranjero de las empresas ferroviarias porque, en ocasión del armisticio de 1918, habían adornado las locomotoras con banderas francesas y británicas.⁶⁸ En forma un poco más consistente Alejandro E. Bunge, uno de los pocos contemporáneos que discrepaba con la continuidad en política económica del radicalismo, observaba que podía llegar a ser perjudicial la existencia de compañías extranjeras de capital tan enorme, que remitían sus utilidades al exterior y que mantenían tan lejos del país a sus órganos directivos, aunque aceptaba que era difícil interesar a capitales nacionales “dada la reducida utilidad de los ferrocarriles”.⁶⁹ Pero lo concreto es que no pueden encontrarse acciones del gobierno por estos años que muestren que estaba dentro de sus preocupaciones el hecho de que los ferrocarriles más importantes pertenecían a compañías extranjeras.

La aceptación del modelo heredado se hace evidente por la preocupación de mantener la rentabilidad del capital invertido y la igualdad de trato entre las empresas extranjeras y los productores locales en cada discusión por el incremento de tarifas. El tema de la rentabilidad siguió también los parámetros establecidos con anterioridad. El 6,8% anual que resultaba de la Ley Mitre era considerado un máximo en años buenos para las empresas grandes.⁷⁰ Más difícil era establecer el mínimo de remuneración que el capital debía recibir para evitar malas consecuencias económicas. En general éste fue estimado en el 4% anual en años malos para las empresas grandes. A veces surgía la idea de que el mínimo de utilidad era la necesaria para que la empresa pudiera pagar los servicios de los debentures. Esa era la guía que

⁶⁷ Araya (1929), pp. 303 y 304. Cabe recordar que Araya discrepó a veces con la política ferroviaria oficial, por ejemplo cuando se aprobó la ley aclaratoria de la Ley Mitre que eximía a las empresas del pago de las contribuciones municipales. Lo que Araya dice de la política ferroviaria de Yrigoyen se parece más a sus deseos que a lo que realmente ocurrió.

⁶⁸ Araya (1929), pp. XIX y siguientes. La opinión de Zeballos se encuentra en un comentario al libro de Araya que publicó en una revista y que éste agregó como nota introductoria a la segunda edición.

⁶⁹ Bunge (1918), pp. 430-440.

⁷⁰ Corti (1926), p. 109.

seguía la Dirección al analizar los aumentos solicitados y es lo que trató de lograr la comisión de 1922.⁷¹ Se entendía que despreocuparse de la rentabilidad del capital ferroviario y no llevar adelante actos de gobierno necesarios para asegurar ese mínimo implicaba, además de desconocer un acuerdo general con las empresas, perder la posibilidad de atraer nuevos capitales para que el sistema se mantuviera actualizado de acuerdo al crecimiento del país. El encarecimiento del capital como resultado de la guerra europea hacía difícil lograr que el modelo funcionara satisfactoriamente en este aspecto. Pero el gobierno mostró siempre que estaba dispuesto a hacer lo necesario para que el capital extranjero recibiera una mínima remuneración.

La igualdad de trato fue mantenida por el gobierno de Yrigoyen. Las dificultades creadas a las empresas por los aumentos de costos hicieron necesarios aumentos de tarifas y estos generaron las protestas de los cargadores y productores en general. En todas las discusiones los funcionarios de la Dirección, el Ministro de Obras Públicas y hasta el mismo Presidente, cuando le tocó actuar, mostraron ecuanimidad. Lo ocurrido en la Comisión de 1922 es un ejemplo de ello. Por supuesto que la igualdad de trato podía tener un significado contrario, en ciertos momentos, a los intereses de los ferrocarriles. Las dificultades experimentadas por las exportaciones argentinas, en especial las ganaderas, a partir de la posguerra y una caída relativa de los precios agropecuarios fueron consideradas razones fundamentales para sostener que los ferrocarriles no podían aspirar a la utilidad máxima de la Ley Mitre. En los dictámenes de la Dirección siempre estuvo presente la idea de que las tarifas podían elevarse, si era necesario para lograr la rentabilidad del capital ferroviario, en la medida que los precios de los productos pudieran soportarlo. Ello llevaba, según las circunstancias, a excluir productos de los aumentos o a aplicar tasas diferentes. A partir de 1923 la producción y exportación crecientes compensaron las caídas de los precios.⁷² Los ferrocarriles con tarifas recién actualizadas se beneficiaron con el mayor volumen transportado. Por ello, tras algunos años de bonanza, surgió en el gobierno de Alvear la idea de reducir los fletes como una forma de que las empresas ferroviarias compartieran con los productores la situación creada por el deterioro de los términos del intercambio.⁷³ La igualdad de trato también puede observarse en la defensa de las empresas ferroviarias asumidas por funcionarios de la Dirección y el mismo Poder Ejecutivo frente a acusaciones sin fundamento de legisladores y representantes de grupos de interés, sobre todo en materia de “aguamiento”. Por supuesto que la igualdad de trato podía demorarse en la medida

⁷¹ *Boletín de Obras Públicas e Industrias*, enero-marzo de 1920, Artículo de redacción.

⁷² Esta circunstancia es señalada con preocupación por el propio presidente del Ferrocarril Sud, 30 de junio de 1923.

⁷³ El nuevo Director General de Ferrocarriles Manuel F. Castello definiría así esta situación: “Al analizar las tarifas debe buscarse un equilibrio: que el cargador pague lo que corresponda y no más y que la empresa obtenga los medios necesarios para su explotación más el beneficio legítimo, que no podrá exceder el límite de ley 5315, pero que deberá acercarse a él todo cuanto los intereses generales lo permitan”. República Argentina, Ministerio de Obras Públicas (1928), pp. 18 y 19.

de que el calendario electoral así lo exigiera. Mientras los cargadores votaban en el país los accionistas de los ferrocarriles no lo hacían.

El modelo de explotación heredado contenía el ejercicio de la función de control directo por parte del Estado. Como al comienzo indicamos, en materia de tarifas, correspondió a la administración radical ejercer ese control de una manera más asidua que a las anteriores, pero al hacerlo, como también creemos haber mostrado, lo hizo sobre la base de lo actuado desde antes de 1916, aunque alguna novedad puede verse en lo que hace al procedimiento seguido. Cuando las compañías ferroviarias se encontraron con la necesidad de subir los fletes procedieron en la creencia de que tenían libertad de tarificación siempre y cuando sus utilidades no llegaran al 6,8% anual. Sin embargo, los órganos del Estado, la Dirección General de Ferrocarriles y el procurador del Tesoro de la Nación no pensaban lo mismo. En síntesis la posición oficial se resumía en lo sostenido por el procurador Vicente F. López. Una cosa era la facultad de intervención del gobierno para reducir las tarifas que resultaba de la ley convenio 5315 y otra cosa muy distinta la facultad de control de las mismas que provenía del dominio eminente del Estado sobre toda concesión y de su poder de policía sobre un servicio público como era el ferroviario que se prestaba en la forma de monopolios reconocidos por ley. Fue así que, desde que se planteó el primer aumento general en 1915, la Dirección intervino siempre, pidiendo a las empresas pruebas sobre la necesidad del mismo y controlando que las tarifas modificadas fueran razonables y justas (por la situación general, el valor de los productos, la igualdad de los cargadores y las razones técnicas como el costo y la distancia). En esa actuación los funcionarios hicieron observaciones, pidieron modificaciones y excluyeron aumentos. En 1915 y en 1917 la intervención estatal se limitó a la actuación de la Dirección General. Tanto las empresas como el Poder Ejecutivo aceptaron lo realizado por ella, las primeras siempre dejando a salvo su interpretación y el segundo respaldando tácitamente lo llevado a cabo. Esta aceptación tácita comenzó a cambiar al discutirse el aumento solicitado en 1918, que en definitiva se otorgó en 1919. Allí el Poder Ejecutivo introdujo la novedad de que era necesaria su conformidad expresa y mediante el dictado del decreto del 6 de septiembre de 1918 aprobó, retroactivamente, los aumentos que se percibían desde el mes de noviembre del año anterior. El cambio de procedimiento coincidió con la renuncia de un Director General de Ferrocarriles de fuerte personalidad como Nogués y su reemplazo por un funcionario sin brillo como Giovacchini. La novedad no implicó la marginación de la Dirección. El Poder Ejecutivo se siguió apoyando en la actuación de sus funcionarios para enfrentar la cuestión de los aumentos y siempre procedió de acuerdo a la opinión de ellos. Así se vio en las reuniones de la Comisión de 1922. El cambio fue en realidad dejar de lado una delegación de funciones e ir hacia una concentración de ellas en el Poder Ejecutivo. No nos parece acertado deducir de ello que la función de control se ejerciera de manera más estricta. El control existía desde antes, claramente definido desde 1907, y se lo siguió ejerciendo de la misma forma, con los mismos criterios.

Una última cuestión merece ser discutida. El papel atribuido a los Ferrocarriles del Estado. En general, los proyectos de ampliar los ferrocarriles estatales eran bien vistos por las compañías privadas. Así, por ejemplo, el proyecto para vincular Carmen de Patagones con Bariloche, que el Sud tuvo en cuenta cuando adquirió el ramal del Bahía Blanca y Noroeste de Stroder a Bordeu. También aceptaban como dentro de lo previsto que el Estado adquiriera pequeñas líneas o empresas en problemas como el frustrado proyecto del Ferrocarril de Rosario a Mendoza o el anuncio de arriendo o compra del Ferrocarril Central del Chubut. Incluso la construcción por el Estado de redes en zonas más centrales, como el Ferrocarril del Este en Entre Ríos y la adquisición de un ramal para él que pertenecía a la Compañía de los Ferrocarriles de Entre Ríos era considerado como pasos necesarios para brindar servicio a lugares adonde las compañías privadas no querían llegar. La mayor parte de estos proyectos eran anteriores a la administración radical, así como también los llamados ferrocarriles de fomento en la Patagonia y en Formosa. La empresa estatal de mayor importancia, formada a partir de lo que quedó en manos del Estado o pasó a él tras la crisis de 1890, el Ferrocarril Central Norte, tampoco implicó amenaza alguna a la hegemonía de las compañías privadas y prácticamente no extendió sus vías en todos estos años, aunque mejoró su dotación de material rodante. De allí que no hubiera conflicto o problema alguno para las compañías ferroviarias con relación a la existencia o actuación de la Administración de los Ferrocarriles del Estado. Distinta era la opinión de los ferrocarriles Sud y Oeste respecto de la política ferroviaria de la Provincia de Buenos Aires con la construcción del Ferrocarril al Meridiano V iniciada en la época del gobernador Marcelino Ugarte y continuada por las sucesivas administraciones provinciales.⁷⁴ Por ello es que nos parece infundada la afirmación de que dentro de los planes del gobierno de Yrigoyen existiera la intención de extender las líneas estatales como una forma de limitar la acción de las compañías privadas. Otra vez es una opinión de Rogelio Araya la que introduce confusión. Al pasar revista a la historia de las líneas estatales, este autor exalta la política desarrollada por Civit, ministro de Obras Públicas durante la segunda presidencia de Roca, que proponía formar una red estatal para competir con las empresas privadas. Luego afirma que esa política, que implicaba el control de las empresas privadas, fue abandonada con el ministro Ezequiel Ramos Mejía pero se retomó con Yrigoyen. Resurge en estos conceptos de Araya la olvidada idea de la “competencia beneficiosa” y la de propugnar la construcción de nuevas líneas férreas en competencia con las existentes como una forma de obligar a las empresas a prestar mejor servicio y moderar los precios.⁷⁵ Nos parece claro que esa idea, abandonada por el gobierno de Figueroa Alcorta al sancionarse la Ley 5.315, no resurgió con Yrigoyen quien continuó claramente la política de control directo en base al poder de policía del Estado. Durante su gobierno los Ferrocarriles del Estado siguieron desempeñándose, como antes, en las zonas donde no actuaban las compañías privadas.

⁷⁴ Ferrocarril Oeste de Buenos Aires (1925), pp. 6 y 7.

⁷⁵ Araya (1929), pp. 296-303.

Bibliografía

Fuentes

Documentos de archivo

Museo Nacional Ferroviario, Archivo de la Dirección General de Ferrocarriles, expedientes Nros. 06884-C-1918, 21746-D-1918.

Public Record Office (National Archives of England and Wales), Series 371. Foreign Office, Political Departments, General Correspondence Files, 1906-1966 (FO 371/número de caja).

Fuentes publicadas

Cámara de Diputados de la Nación (1926), *Tarifas ferroviarias*, Buenos Aires, Imprenta de la Honorable Cámara de Diputados, 1926.

Cámara de Diputados de la Nación (1930), Comisión Especial de Asuntos Ferroviarios, *Antecedentes sobre cumplimiento de las leyes ferroviarias y régimen de tarifas de transporte de pasajeros y mercaderías*, Buenos Aires, Imprenta de la Honorable Cámara de Diputados, 1930.

Ferrocarril Buenos Aires al Pacífico, *Annual Report of Directors, General Manager, Legal Representative and Accounts y Proceedings of the Ordinary General Meeting of Proprietors*, Ejercicios cerrados el 30 de junio de 1916 hasta el 30 de junio de 1924.

Ferrocarril Central Argentino, Idem..

Ferrocarril Central Córdoba, Idem.

Ferrocarriles de Entre Ríos, Idem.

Ferrocarril Nordeste Argentino, Idem.

Ferrocarril Oeste de Buenos Aires, Idem.

Ferrocarril Sud (Gran Sud de Buenos Aires), Idem.

Ferrocarril Oeste de Buenos Aires Limitada (1925), *Situación económica actual de la empresa. Nota presentada a la Dirección General de Ferrocarriles contestando un petitorio dirigido al Excmo. Señor Presidente de la República, sobre aumentos de sueldos y salarios al personal*, Buenos Aires, 1925.

República Argentina, Ministerio de Obras Públicas (1903), Dirección General de Vías de Comunicación, *Fusión de los ferrocarriles Central Argentino y Buenos Aires y Rosario. Antecedentes y proyecto de ley*, Buenos Aires, 1903.

República Argentina, Ministerio de Obras Públicas (1922), *Antecedentes, discusión e informes de la Comisión Técnica de Estudios y Revisión de Tarifas y Decretos del Poder Ejecutivo relativos al aumento de las tarifas ferroviarias*, Buenos Aires, Talleres Gráficos del Ministerio de Obras Públicas, 1922.

República Argentina, Ministerio de Obras Públicas (1928), Dirección General de Ferrocarriles, *Tarifas ferroviarias. Estudio de la Dirección General de Ferrocarriles sobre su revisión*, Buenos Aires, Compañía Impresora Argentina, 1928.

Fuentes periódicas

Boletín de Obras Públicas e Industrias, Enero/marzo de 1920.

Diario *La Prensa*, 24/7/1915, 26/7/1915, 17/7/1917, 4/8/1917.

Bibliografía

📖 Araya, Rogelio (1929); *Tarifas ferroviarias, contrato de transporte y derecho ferroviario*, Buenos Aires, Librería y Editorial La Facultad.

📖 Bunge, Alejandro E. (1918); *Ferrocarriles Argentinos. Contribución al estudio del patrimonio nacional*, Buenos Aires.

📖 Corti, Celestino E. (1926); *Investigaciones sobre algunos problemas ferroviarios*, Buenos Aires, Imprenta de la Universidad.

📖 Gerchunoff, Pablo y Llach, Lucas (2007); *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*, Buenos Aires, Editorial Emecé.

📖 Goodwin, Paul B. (1974); *Los ferrocarriles británicos y la UCR. 1916-1930*, Buenos Aires, Editorial La Bastilla.

📖 Lewis, Colín (2007); “Crisis tecnológica y eficiencia. Los ferrocarriles de capital británico durante los años de transición. 1912-1933”, en López, Mario Justo y Waddell, Jorge Eduardo (Comps.); *Nueva historia del ferrocarril en la Argentina. 150 años de políticas ferroviarias*, Buenos Aires, Editorial Lumière, pp. 485-518.

📖 López, Mario Justo (2000); *Ferrocarriles, deuda y crisis. Historia de los ferrocarriles en la Argentina de 1887 a 1896*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano.

📖 López, Mario Justo (2008); “Antecedentes ideológicos de la Ley Mitre”, en Schvarzer, Jorge, Regalsky, Andrés y Teresita Gómez (Comps.), *Estudios sobre historia de los ferrocarriles argentinos (1857-1940)*, Buenos Aires, FCE-UBA, CESP, pp. 91-122.

📖 Luna, Félix (1988); *Yrigoyen*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.

📖 Palacio, Juan Manuel (2000); “La antesala de lo peor: La economía argentina entre 1914 y 1930”, en Falcón, Ricardo (Comp.); *Democracia, conflicto social y renovación de ideas (1916-1930)*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.

- 📖 Salerno, Elena (2003); *Los comienzos del Estado empresario. La Administración General de los Ferrocarriles del Estado (1910-1928)*, Buenos Aires, FCE-UBA, CEED, Documento de trabajo nro. 6.
- 📖 Selva, Domingo (1915); *El proyectado aumento de las tarifas ferroviarias. Conferencia dada en el Centro Nacional de Ingenieros el 1 de octubre de 1915*, Buenos Aires, Talleres de Ricardo Radaelli.
- 📖 Smith, Peter (1975); “Los radicales argentinos y la defensa de los intereses ganaderos. 1916-1930”, en Giménez Zapiola, Marcos (Comp.); *El régimen oligárquico*, Buenos Aires, Editorial Amorrortu, pp. 284-305.
- 📖 Waddell, Jorge Eduardo (2008); “El mecanismo de control del capital de las empresas ferroviarias y su funcionamiento. El caso del Ferrocarril del Sud. 1908-1939”, ponencia presentada a las *XXI Jornadas de Historia Económica*, Caseros, Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- 📖 Wright, Winthrop (1980); *Los ferrocarriles en la Argentina. Su influencia en el nacionalismo económico. 1854-1948*, Buenos Aires, Editorial Emecé.



De la modernización a la racionalización. Políticas adoptadas por Frondizi ante la crisis ferroviaria (1958-1962)

Fernando Ariel Ortega
UBA/CESPA
ferortega2001@yahoo.com.ar

Resumen

En el presente trabajo se busca brindar un panorama de las políticas implementadas por el gobierno de Arturo Frondizi (1958-1962) para intentar solucionar la grave crisis que afectaba a la red ferroviaria argentina. Para ello se analizará la información y documentación que desde diferentes ministerios y secretarías era emanada, en muchos casos con carácter confidencial, hacia el presidente Frondizi describiendo y presentándole algunas posibles soluciones para subsanar la crítica situación que afectaba al sistema ferroviario, principal responsable del déficit fiscal sufrido por nuestro país en aquellos años.

De este modo intentaremos comprender los factores que impulsaron a dicho gobierno a adoptar una serie de proyectos y políticas que modificarían sustancialmente los sistemas de transporte vigentes, provocando una sucesión de hechos clave dentro de la historia ferroviaria argentina, ya que con el despido de miles de trabajadores y el cierre de los primeros ramales, se dio inicio al proceso de desmantelamiento que culminaría en la década de 1990 con la supresión de más del 50 % de la red férrea nacional. Medidas que generaron un alto impacto socioeconómico cuyas consecuencias aún se ven reflejadas en la actualidad.

Palabras clave: FERROCARRIL - CRISIS - PROYECTOS

Abstract

This paper seeks to provide an overview of the policies implemented by the government of Arturo Frondizi (1958-1962) that tried to solve the serious crisis affecting the railway network in Argentina. To do so, we will analyze the information and documentation issued by different ministries and secretaries; in many cases on a confidential character, to the President Frondizi describing and providing some possible solutions to improve the critical situation affecting the railways, which were mainly responsible of fiscal deficit suffered by our country in those years.

We will try to understand the factors that prompted the government to adopt a series of projects and policies that substantially alter existing transport systems, causing a succession of key events in Argentina's railroad history, since the lay off of thousands of workers and the closing of the first train roads, the decommissioning process began culminating in the 90's with the removal of more than 50% of the national railway network. Measures that generated a high socioeconomical impact which are still being suffered today.

Key words: RAILWAY - CRISIS – PROJECTS

Recibido: 25 de septiembre de 2010

Aprobado: 9 de diciembre de 2010

Introducción

Tras una década de gobierno peronista y luego de la transición impuesta por la “Revolución Libertadora”, una heterogénea, aunque frágil coalición que incluía a radicales, peronistas, nacionalistas, sectores trabajadores y empresarios, llevó al triunfo en las elecciones presidenciales de febrero de 1958 al candidato de la Unión Cívica Radical Intransigente, Arturo Frondizi.

El panorama con el que se encontró el nuevo presidente era sumamente complejo tanto política como económicamente, con el agravante de que con la excepción de Arturo Illia, quien ocuparía el cargo en 1963, Frondizi fue de los presidentes elegidos democráticamente en el último medio siglo el que contó con menor margen de maniobra. A nivel político debía convivir con la permanente amenaza que imponían los sectores militares, sumamente fortalecidos a partir 1955, con el proscripto peronismo, cuyo apoyo electoral que había sido decisivo para otorgarle el triunfo en los comicios ahora se transformaba en una pesada “deuda” que el presidente debía pagar y con la frontal oposición de su antiguo partido, la Unión Cívica Radical del Pueblo.

En lo económico, las políticas de devaluación de la “Revolución Libertadora” y el parcial desmantelamiento del aparato regulatorio peronista no dieron los resultados esperados manteniéndose altas las tasas de inflación. A lo que hay que sumarle exportaciones que continuaron en los bajos niveles previos a 1954, la liberación en el control de las importaciones que contribuyó a agravar el enorme déficit en la balanza de pagos y un pronunciado déficit energético incapaz de satisfacer la demanda tanto industrial como urbana. Pese a todas estas dificultades, Frondizi se mantuvo decidido a la hora de llevar a cabo su principal plan de acción en cuanto a política económica: el llamado proyecto “desarrollista”.

El “desarrollismo” no era una idea original de Frondizi ni de su principal asesor económico, el empresario Rogelio Frigerio. Sus ideas se basaban en los diagnósticos que unos años antes habían elaborado los técnicos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) bajo la dirección de Raúl Prebisch. Dicha tesis, partía de la base de la imposibilidad de lograr un crecimiento sostenido basándose en la exportación de productos primarios, tal como venía ocurriendo desde la Gran Depresión. La clave era lograr desarrollar en la Argentina un “complejo industrial integrado” priorizando las llamadas “industrias básicas” (acero, petroquímica, automotriz, energéticas, maquinaria y equipos) que la industrialización “liviana” de las décadas anteriores no había tenido en cuenta. De la misma forma el sector agrícola debía adoptar nuevas tecnologías que le permitiera modernizar y aumentar su producción, dada la necesidad de incrementar las exportaciones para generar el ingreso de divisas sostenido que requería el nuevo proyecto industrializador. Este último punto, buscaba solucionar el problema del “estrangulamiento” que azotaba a la economía argentina desde la década de 1940, donde cada ciclo de expansión industrial se frenaba abruptamente (*stop and go*) ante el aumento desmedido de las importaciones de bienes de capital, combustibles, etc. que el propio crecimiento demandaba, pero que la insuficiencia de

divisas provenientes del sector exportador basado en el agro (que crecía a un ritmo mucho menor) impedían adquirir, contribuyendo a agravar el enorme déficit de la balanza comercial.

El gobierno de Frondizi no pudo escapar a la inestabilidad y presiones constantes que sufrió a lo largo de su mandato de parte de diferentes actores sociales, lo que se tradujo en permanentes “golpes de timón” y giros ideológicos que hacían pasar de políticas claramente expansivas a otras de drástico ajuste. Sin embargo, con una gran voluntad política pudo lograr el crecimiento acelerado de nuevas ramas industriales como la del petróleo, acero, celulosa, petroquímica y automotriz. Esos éxitos no lo acompañarían en materia ferroviaria, ya que como analizaremos a continuación en lo que es el eje de este artículo no logró solucionar la grave crisis que afectaba a la red ferroviaria argentina.¹

Soluciones para el problema ferroviario: modernización

En materia de transporte, el gobierno de Frondizi tenía grandes desafíos que resolver: un parque automotor escaso, una red vial poco desarrollada y el tema central que analizaremos: una red ferroviaria obsoleta, con gravísimos problemas estructurales y con un déficit que comprometía cada vez más las cuentas públicas. Problemas que la nacionalización no sólo no había resuelto, sino inclusive había en muchos casos agravado aún más.

Las vicisitudes que enfrentó su presidencia también pueden apreciarse al analizar las políticas ferroviarias aplicadas durante su gestión, en donde pueden encontrarse dos grandes etapas: la primera hasta mediados de 1959 donde la solución al problema de los ferrocarriles pasaba por la modernización del material rodante, la incorporación de nuevas tecnologías y la reestructuración en las áreas de gestión, medidas impulsadas por el secretario de Transporte Alberto López Abuín; y una segunda etapa, desde 1960 en adelante, caracterizada por el inicio del proceso racionalización de personal y el cierre de los primeros ramales, que tendrá en el ministro de Obras Públicas Arturo Acevedo a su principal mentor.

Un análisis de la documentación, en muchos casos emanada con carácter confidencial, manejada por el entorno de Frondizi permite apreciar estas diferencias en materia de política ferroviaria. En general, los proyectos de solución sobre el problema ferroviario que se le acercaron al presidente fechados hasta fines 1959 apuntaban esencialmente a la necesidad de modernización de infraestructura y de aspectos de gestión como vía esencial para la reducción del déficit. No se propusieron enfáticamente el cierre de ramales y en cuanto al personal se planteaba la reorganización de tareas, más que el despido de los mismos. En cambio, en los documentos posteriores el eje central pasó por la reducción del déficit para lo cual se hacía imprescindible una clara reducción de personal, una actualización de las tarifas, la

¹ Versiones preliminares de este artículo pueden verse en Ortega (2009 y 2010).

privatización de actividades periféricas a la explotación ferroviaria y el cierre de aquellos ramales considerados antieconómicos.

Como hemos mencionado, durante el primer año y medio de gestión de Frondizi, la política ferroviaria impulsada por el doctor López Abuín presentó un claro intento de modernización e incorporación de material rodante, incrementándose la compra de locomotoras diesel que se había iniciado años anteriores. Si bien hubo un intento de consolidar una industria ferroviaria nacional a través de una serie de acuerdos con FIAT de Italia para la fabricación de material rodante, al poco tiempo el gobierno de Frondizi priorizaría el desarrollo de la industria automotriz en detrimento de la ferroviaria. Quizá, la gran excepción sea la conformación en los años sesenta de la firma FIAT-MATERFER, principal proveedor de los ferrocarriles argentinos en las décadas siguientes. El éxito de la empresa, sumado a una demanda insatisfecha que no alcanzaba a cubrir dada la gran cantidad de material rodante que debía renovarse, permite suponer que con un apoyo gubernamental adecuado era factible la radicación de más industrias en el sector.

Esos esporádicos intentos de fomento de una industria ferroviaria nacional no estuvieron exentos de problemas e irregularidades, que pueden apreciarse al analizar una carta de carácter “reservado y estrictamente confidencial” que en septiembre de 1958 le envía el presidente de la Empresa de Ferrocarriles del Estado Argentino (EFEA), Carlos Salinas, al secretario de Transporte López Abuín.² En ese documento, Salinas planteó que el contrato de compra con la firma GAIA para la fabricación de 280 locomotoras diesel eléctricas, equipadas con motores FIAT sería altamente perjudicial para los intereses del Estado puesto que el costo total de dicho material rodante ascendía a 4,3 millones de dólares cuando la compra en el exterior de locomotoras de esas características no superaría los 2,7 millones; es decir el Estado pagaría un sobreprecio de superior al 1,5 millones de dólares. Salinas descartó que la operación realmente favoreciera la consolidación de una industria ferroviaria local, puesto que otras dos firmas involucradas en la licitación como SIAM, encargada de fabricar parte del motor eléctrico, y COMETARSA, que fabricaría todo o parte del chasis y la caja, exigieron que el gobierno les otorgase facilidades de importación y el otorgamiento de divisas por 2,5 millones de dólares; a lo que Salinas subrayó que: “no es radicación de capital”. Por último, se destaca que los ocho años de plazo previstos para la entrega, como consecuencia de la fabricación nacional, son demasiado largos y se corría el riesgo que ese tipo de locomotora ya estuviera en desuso a nivel tecnológico. Asimismo, se denunciaba que la operación descrita fue realizada directamente por la Secretaría de Transporte sin tener en cuenta la evaluación y opinión contraria ejercida por el directorio de EFEA.

No hemos encontrado aún evidencia documental que permita confirmar o refutar todas las irregularidades denunciadas por Salinas. Sí podemos afirmar que efectivamente 280 locomotoras GAIA

²Fondo del Centro de Estudios Nacionales, archivos personales de Frondizi (1958-1962). Carta del 19 de septiembre de 1958 de Carlos Salinas a Alberto López Abuín.

fueron fabricadas entre 1963 y 1970 y que al poco tiempo gran parte de las mismas quedaron fuera de servicio, dado que no tuvieron una gran calidad de construcción. Desconocemos, en cambio, si las condiciones contractuales y costos de producción terminaron siendo los expresados en el documento.

Otra denuncia de irregularidades en materia de compras puede verse en otra carta, también de carácter confidencial, que el diputado nacional Federico Monjardín le envió a Arturo Frondizi en septiembre de 1960.³ En dicha nota advertía que el plan de inversión para la compra de material ferroviario por valores superiores a los 27.000 millones de pesos, había generado una serie de licitaciones publicadas por EFEA cuyos plazos entre la publicación y la apertura no superaba los treinta y seis días hábiles para su estudio, lo que impedía que gran parte de las firmas extranjeras especializadas en la fabricación de material rodante tuvieran el tiempo suficiente para analizar los pliegos y presentaran sus ofertas. Monjardín citaba el listado de empresas extranjeras como: Krupp (Alemania), Hawker Siddeley (Reino Unido), Hitachi (Japón), Westinghouse (Estados Unidos), Brown (Suiza) entre otras, que pedían prórroga, negada sistemáticamente por EFEA, en una licitación para la provisión de tres mil vagones y cien locomotoras. Monjardín sostenía que la situación podía perjudicar al Estado que se vería privado de adquirir material de gran calidad como el que podían proveer estas empresas a bajo costo y con grandes facilidades de pago. Asimismo, el diputado comentaba que era "*vox populi*" dentro de la propia EFEA, los negociados que solían hacer diversas empresas para conseguir los pliegos antes de su publicación y presentarse en condiciones más ventajosas, como también la interna existente entre el interventor de EFEA, ingeniero Bustello, contrario a las postergaciones y el secretario de Transporte, Castello, favorable a conceder dichas postergaciones. La carta concluía con un pedido de Monjardín para que Frondizi tomara cartas en el asunto, ya que las empresas perjudicadas podrían denunciar la situación ante la opinión pública y aliarse con diputados de la oposición para atacar el gobierno.⁴

Tanto las cartas de Salinas como la de Monjardín actuaron como un buen disparador para desarrollar uno de los problemas centrales que consideramos causantes de la crisis que viene sufriendo el sistema ferroviario argentino en los últimos cincuenta años: el relacionado con el descontrol administrativo y de gestión, en el que abundan los hechos de corrupción e irregularidades que afectan a todas las esferas que conforman la empresa ferroviaria.

Hay que destacar que EFEA, creada en 1956, tenía a su cargo la explotación unificada de las seis líneas que componían la red ferroviaria nacional. Su objetivo original era lograr una uniformidad de criterios en la administración y explotación comercial de la red. A modo de ejemplo, se estableció un criterio común para la numeración, identificación y decoración de todo el material rodante que compo-

³ Fondo del Centro de Estudios Nacionales, Carta del 3 de septiembre de 1960 de Federico Monjardín a Arturo Frondizi.

⁴ A lo largo de su presidencia, Frondizi afrontó una dura oposición parlamentaria encabezada por parte de sus antiguos compañeros que conformaban la Unión Cívica Radical del Pueblo, tras la división partidaria producida en 1956.

nía el sistema, que hasta ese entonces continuaba utilizando el que le habían dado en su momento las empresas británicas. Sin embargo, la EFEA, rebautizada años más tarde como Ferrocarriles Argentinos, denominación que mantendría hasta la década de 1990, se transformaría no en una empresa moderna y eficaz, sino en un ente burocrático que los diferentes gobiernos de turno utilizarían como “botín político” para premiar a sus funcionarios “amigos” designándolos en los principales cargos. De esta forma, esta organización ferroviaria no escapó a la inestabilidad política que caracterizó nuestra historia en los últimos cincuenta años, lo que se reflejó en los constantes cambios gerenciales que impidieron poder llevar a cabo una política ferroviaria de largo plazo.

Entre los proyectos de solución que se le acercaron a Frondizi para poner fin al descontrol en la gestión, merece destacarse el informe realizado en octubre de 1959 por el ingeniero Jorge Chapiro, líder de la consultora industrial Chapiro y Asociados, quien realizó un estudio sobre posibles soluciones para el problema ferroviario y que previamente había producido un trabajo similar para Yacimientos Petrolíferos Fiscales.⁵

Uno de los aspectos centrales de dicho informe era que, a diferencia de otras propuestas presentadas a Frondizi e inclusive de la discusión sobre el tema en la opinión pública de la época, el eje del problema ferroviario no pasaba por los rendimientos de la mano de obra y el deterioro de la infraestructura ferroviaria causantes del grave déficit del sistema sino por la responsabilidad de la dirección y la gerencia de la empresa por la mala utilización de los recursos (humanos, materiales, financieros) del sistema ferroviario argentino.

Tomando como base el informe que la CEPAL presentó ese año sobre la situación y posibilidades de desarrollo de los ferrocarriles argentinos, Chapiro cuestionaba algunas de las conclusiones expuestas allí. En referencia a la mano de obra, la CEPAL indicaba que el 69% del costo total de operación de los ferrocarriles estaba en relación con los costos de mantenimiento del personal, de allí que el argumento más utilizado por los racionalizadores fuera la necesidad de una drástica reducción de la mano de obra empleada en los ferrocarriles, puesto que el coeficiente de explotación de los ferrocarriles argentinos según el mismo trabajo era de 1,3.⁶

No obstante, la CEPAL también manifestaba en su informe que en Bélgica el costo de la mano de obra sobre el costo total era del 68%, en Alemania del 62 % y en Francia del 54% y sin embargo en esos países el coeficiente de explotación era ligeramente inferior a 1 o 1.

Por tal motivo, Chapiro afirmaba que aunque se pudiera lograr una reducción del 15% de los gastos de mano de obra, mediante una colaboración voluntaria de los sindicatos y suponiendo que en un

⁵ Fondo del Centro de Estudios Nacionales, Informe que el 27 de octubre de 1959 la consultora Chapiro y Asociados le envía a Arturo Frondizi.

⁶ El coeficiente de explotación ferroviario surge dividiendo los gastos sobre los ingresos. Todo coeficiente superior a 1 indica déficit, por lo tanto, cuanto menor sea dicho coeficiente más eficiente será la administración de la red.

plazo no superior a los dos años el personal restante mediante medios de ingeniería industrial de racionalización estuviera en condiciones de desempeñar eficazmente las tareas que antes cumplían todos, se podría llegar al 54% de los ferrocarriles franceses, uno de los más eficientes a nivel mundial. Sin embargo, más allá de estos supuestos falaces a los que hay que agregar que no se tomaba en cuenta que el estado y la calidad de nuestros ferrocarriles eran claramente inferiores al de los países que se toman de ejemplo, si estas medidas hubieran podido aplicarse el déficit de los ferrocarriles argentinos sólo se hubieran reducido en un tercio sobre el total.

Según el informe de Chapiro, el problema del déficit ferroviario podía ser subsanado de una manera más satisfactoria no tanto mediante la reducción del gasto sino a través de un incremento de los ingresos. Los mismos podían incrementarse de dos formas: con un aumento de tarifas, las cuales se habían ido desfasando desde la nacionalización, o con una mejor utilización del material rodante disponible de forma que pudiera transportar más carga y tener en esas condiciones más ingresos en ese concepto,⁷ solución que el informe consideraba como la más conveniente y definitiva. Mientras que en esos años en Argentina cada vagón se movía cargado en promedio durante 11,5 días por año, en los ferrocarriles de los Estados Unidos, los vagones funcionaban veinticinco días anuales lo que implicaba un valor tonelada/kilómetro cuatro veces mayor. Lógicamente, Chapiro era consciente que con las condiciones en que se encontraban nuestros ferrocarriles era utópico pretender en el corto plazo lograr cifras semejantes.

El camino propuesto consistía en la utilización de métodos de investigación operativa que los principales ferrocarriles internacionales habían venido aplicando desde la posguerra, pero para ello era fundamental solucionar los problemas en el área gerencial que venían afectando a los ferrocarriles argentinos desde largo tiempo atrás. Según el informe, el problema del tráfico era un problema de decisión, de distribución, de disponer del material en el lugar necesario y en el caso de que existiera demanda del mismo material en diferentes destinos, decidir cuál de esas demandas debía satisfacerse prioritariamente. Para Chapiro, era posible que gran parte de los supervisores de tráfico ferroviario estuvieran capacitados para realizar esta tarea de forma adecuada, siempre que se le suministrase la información necesaria con la mínima demora posible. Justamente, el primer esfuerzo debía concentrarse en mejorar los sistemas de información, entendiéndose éstos no únicamente como los medios de comunicación sino el flujo de la información entre los diferentes puntos. Si se lograba este objetivo se podría incrementar en un año un 7% la eficiencia en la utilización, valor modesto, pero que aumentaba en un 100% la utilización del material rodante.

El segundo objetivo a lograr manifestado en el informe pasaba por mejorar el mantenimiento y la distribución de los recursos materiales que se hallaban diseminados en los talleres y almacenes donde

⁷ Históricamente, la principal fuente de rentabilidad del ferrocarril fue el tráfico de cargas.

había una gran cantidad de piezas y material que no tenía movimiento o ya era obsoleto y que una vez eliminado permitiría clarificar cuáles eran los materiales o *stocks* que realmente se necesitaban para mejorar la infraestructura existente. La labor de capataces, supervisores y obreros en los talleres debía ser reprogramada con el fin de incrementar la eficiencia y disminuir el tiempo de inactividad de las unidades que entraban para ser reparadas. El tercer objetivo propuesto era la racionalización de las compras, para disminuir el lapso entre el pedido de insumos y su suministro efectivo. Otros objetivos destacados en el informe eran: la optimización del tráfico, para lo cual se proponía analizar los flujos de transporte, disponibilidad de vagones, utilización de playas de clasificación, demandas estacionales, etc., mediante modelos matemáticos de investigación operativa y la incorporación de computadoras en áreas como gerencia, compras, contabilidad, tráfico y otros departamentos que conformaban la empresa ferroviaria.⁸

La propuesta de Chapiro finalizaba destacando que la modernización e incorporación de nuevas tecnologías que necesitaba la red ferroviaria argentina podía ser provista tanto por empresas norteamericanas como europeas y que era factible que el Banco Mundial pudiera financiar el programa.

Gran parte de los problemas que afectaban al sistema ferroviario descritos en el informe de Chapiro pueden ser corroborados a través del análisis de los informes realizados por la Comisión Bicameral integrada por diputados y senadores, creada en 1959 con el objetivo de estudiar las causas del elevado déficit que arrojaban los balances de las empresas ferroviarias.⁹

En el área de compras y distribución merecen citarse algunas de estas irregularidades descritas por la comisión:

- Compra entre los años 1954 y 1955 de gran cantidad de máquinas-herramientas por intermedio del Eximbank de los Estados Unidos. Se pudo comprobar que parte de las mismas se hallaban encajonadas en distintos galpones en 1959 e inclusive algunas expuestas a la intemperie.
- Compra de durmientes chilenos. Por falta de fiscalización de la partida, el 25% de los mismos resultó inutilizable. El resto fue mal distribuido, hasta el punto que pudo verificarse la existencia de una gran cantidad de los mismos apilados en la Estación Rufino, mientras otros ferrocarriles debían proceder al empillado de durmientes de las mismas características de los que se hallaban “olvidados” en dicha estación.
- Adquisición de tubos de acero de origen ruso por los cuales se gastó en 1954 más de un millón de dólares. Fueron hallados ocho mil tubos en los talleres Junín. En cuatro años sólo habían hallado aplicación doscientos tubos. Algunos ferrocarriles ni siquiera habían contestado el ofrecimiento que se les formulara para su distribución.

⁸ Según la propuesta de Chapiro, las técnicas operativas a imitar eran las utilizadas por ferrocarriles norteamericanos como el Southern Pacific o el Chicago Northwestern Railway.

⁹ El informe completo de la comisión puede verse en el *Diario de Sesiones del Senado* del 15 de noviembre de 1959.

- Compra de locomotoras diesel cuyo peso excedía la tolerancia de las vías.
- Adquisición de máquinas de contabilidad en Estados Unidos por más de dos millones de dólares, por parte de una comisión que no tenía conocimientos en equipos electrónicos. Se ignoraba si estos equipos podrían adaptarse a las máquinas IBM que constituían el 80% de las que utilizaba EFEA. En ninguno de los contratos se obliga al vendedor a mantener servicio local de mantenimiento y reparación.
- En el área de los talleres se denunció que por diversas razones había locomotoras que habían ingresado al área de reparación tres años antes y se encontraban paralizadas por falta de repuestos u otros inconvenientes.

Como puede verse, el informe Chapiro resulta interesante al poner el énfasis en uno de los problemas centrales que han afectado al sistema ferroviario argentino y han sido causales de su desmantelamiento, pero que no ha sido tan tomado en cuenta por los futuros proyectos racionalizadores, como los gravísimos problemas de gestión. De la misma forma, priorizó la elaboración de estrategias que impulsasen un crecimiento de los ingresos antes que una que plantease una reducción drástica de los gastos, ya que la aplicación de esta última variable fue una constante desde aquél momento en materia ferroviaria.

Otro de los proyectos para solucionar el problema ferroviario que se le acercaron a Frondizi y merece destacarse es el de Honorio Roigt, escritor e intelectual de estrecha relación con el presidente y un importante conocedor del tema ferroviario.¹⁰ En una carta del 8 de julio de 1959, destacaba las fallencias que históricamente afectaron la red ferroviaria argentina que fue construida sin un plan de conjunto lo que motivó la existencia en varias regiones de líneas prácticamente superpuestas que para ese entonces ya eran totalmente antieconómicas. Con la nacionalización, las líneas férreas dejaron de ser entidades económicas independientes las unas de las otras para transformarse en partes inseparables de un todo. Roigt ironizaba que lo único que hizo la nacionalización en cuanto a modificación de la red ferroviaria fue sustituir con nombres de próceres las viejas denominaciones de sentido geográfico, dejando de lado una imprescindible racionalización de la red que permita alcanzar rendimientos que por lo menos sean equilibrados y disminuyan considerablemente el creciente déficit que pone en jaque las cuentas públicas del Estado nacional.

La propuesta que Roigt le acercó en su carta a Frondizi, era en su opinión de rápida y fácil ejecución y sin emprender obras de mayor envergadura, estaba relacionada con los ex ferrocarriles del Oeste y Buenos Aires al Pacífico (BAP); para los cuales propone:

¹⁰ Parte del plan presentado a Frondizi puede verse con mayor detalle en Roigt (1956).

- Fusión en un sistema único de los dos sistemas ex Oeste y ex BAP. De este modo se refundirían en una sola las dos administraciones separadas y se suprimiría gran cantidad de cargos de administración y funcionamiento con las cuantiosas economías que tal supresión traería aparejada.
- Concentración en una línea troncal (la del ex Ferrocarril Central del Oeste) de Mercedes (Buenos Aires) a Plaza Once de todo el tránsito actualmente diversificado en dos líneas de 98 y 112 kilómetros, respectivamente (Mercedes-Once y Mercedes-Retiro, BAP).
- Clausura de la Estación Retiro, BAP, como cabecera de los servicios.
- Transferencia de los servicios suburbanos del ex BAP, Retiro-Pilar al sistema del ex Ferrocarril Central Argentino con la consiguiente concentración de dos servicios suburbanos en una estación única (la de Retiro del Central Argentino).
- Clausura de la estación de cargas del Central Argentino, a lo largo de la Avenida Libertador, de Retiro a Avenida Pueyrredón.
- Concentración en la estación de cargas del ex BAP, próxima a Puerto Nuevo y en la estación de pasajeros de Retiro del ex BAP de las cargas provenientes y con destino al sistema ex – Central Argentino.

De este modo, según manifestaba Roigt: a) se eliminaría una estación cabecera, el elefante blanco de todo sistema ferroviario; b) se reduciría el costo de explotación de un servicio suburbano (el del ex BAP) al fusionarlo con otro (el del ex Central Argentino). Lo mismo ocurriría con la fusión propuesta con la del ex Oeste; c) se reducirían los costos de explotación del servicio de cargas en general al suprimir una de las estaciones de carga, la de Retiro del ex Central Argentino; d) asimismo, dicha eliminación contribuiría a la solución del problema de urbanismo que constituía la ubicación de dicha estación de carga a lo largo de la Avenida Libertador y a la vera de la una zona residencial. De la misma forma, sería factible eliminar el estrangulamiento de las vías de acceso a la estación Retiro (Central Argentino) e introducir en la parrilla de vías las modificaciones indispensables para acelerar el movimiento de trenes.

El informe de Roigt concluía con una serie de explicaciones de carácter técnico acerca de cómo podrían llevarse a cabo estas medidas, sin realizar grandes inversiones ni obras de infraestructura.

Sabemos que tanto la propuesta de Roigt como otros proyectos similares que se le plantearon a Frondizi no se llevaron a cabo por diversas razones. A pesar de que ha pasado casi medio siglo desde que fueron efectuadas aún hoy esas propuestas no resultan descabelladas. A modo de ejemplo podemos mencionar que la liberación y reestructuración de parte de las vías de la zona de Retiro y la urbanización de la actual villa 31 que se encuentra en sus límites, ha sido un proyecto largamente sugerido (hasta el momento no concretado) por prestigiosos urbanistas en las últimas décadas. Y el caso de la ciudad bo-

naerense de Mercedes, resulta paradigmático del sobredimensionamiento que tuvo la red en algunas regiones ya que llegó a estar atravesada por tres ferrocarriles diferentes.

Queda por describir entre los documentos analizados correspondientes a la primera etapa del plan ferroviario de Frondizi y que demuestran su claro espíritu de modernización, el informe en el que EFEA proyecta la electrificación de las líneas suburbanas del Ferrocarril Roca. Proyecto que tardará décadas en concretarse ya que la inauguración del primer tramo Constitución-Glew, data recién de 1985.

El informe describe uno de los problemas que más impacto tenía en la opinión pública de la época: el del total colapso del sistema ferroviario para responder a la creciente demanda de transporte de pasajeros en el área suburbana, lo que motivaba hacinamiento, demoras, violencia contra los trenes y las estaciones, etc. Imágenes que cincuenta años después, lamentablemente siguen teniendo absoluta vigencia.

Como puede verse analizando el Cuadro 1, el transporte de pasajeros había aumentado exponencialmente a partir de la nacionalización pasando de 350,6 millones anuales en 1948 al récord histórico de los 622,5 millones de personas en 1958. Dentro de este panorama, la zona sur, área de influencia del ferrocarril Roca, era por el crecimiento de la demanda de pasajeros de aquél entonces considerada como prioritaria para realizar la obra de modernización que se proyectaba.

No detallaremos todos los aspectos estrictamente técnicos que figuran en el informe como tipo de corriente a utilizar, especificidades del material rodante, señalización, obras civiles, etc.; pero sí para dar una idea de la magnitud de la obra que se proyectaba que su presupuesto total rondaba los 58 millones de dólares. Es decir, más del 50 % del déficit en dólares que tenían los ferrocarriles en 1959. Por último debemos mencionar que se proyectaba que la primera etapa de las obras pudiera estar en funcionamiento entre 1962 y 1963, más de dos décadas antes de su concreción definitiva, lo que refleja las tremendas dificultades que éste y otros proyectos de modernización de la infraestructura ferroviaria han tenido para concretarse en nuestro país o tristemente permanecer irrealizables.

Cuadro 1: Estadísticas Ferroviarias (1948-1962).

Año	Pasajeros transportados (en millones de personas)	Carga transportada (en millones de toneladas)	Personal	Déficit (en dólares)	Cotización del dólar♣
1948	350,6	34,2	173.206	48.087.368	9.50
1949	470,1	31,6	184.418	32.715.443	15.80
1950	490,9	32,8	188.568	31.259.272	16.50
1951	524,2	32,9	184.734	31.838.407	27.00
1952	531,2	29,6	200.065	27.586.090	23.15
1953	541,0	30,5	198.871	32.611.144	20.10
1954	572,2	31,0	204.336	35.109.438	26.70
1955	578,6	28,7	209.854	39.624.000	34.25
1956	605,1	27,7	214.698	86.245.000	35.78
1957	618,5	26,8	218.513	77.885.000	40.20
1958	622,5	25,3	219.917	113.161.000	48.04
1959	604,0	26,7	220.591	105.872.000*	79.19
1960	579,8	26,1	200.590	117.199.000*	83.00
1961	445,0	21,9	152.153	157.549.000*	83.00
1962	449,2	17,2	157.705	135.732.000*	113.00

Fuente: Elaboración propia en base a información oficial de Ferrocarriles Argentinos, y los trabajos de Waddell (2007) y Laura (1965).

Notas: *Durante la presidencia de Frondizi, el déficit no está tomado en año calendario sino en base a los ejercicios contables 1958-1959, 1959-1960, 1960-1961, 1961-1962.

♣ La cotización del dólar, corresponde a la cotización oficial promedio de cada año.

Soluciones para el problema ferroviario: racionalización

Hacia mediados de 1959, el fuerte impulso del proyecto desarrollista no pudo evitar el estallido de una nueva estampida inflacionaria. Con este panorama, presionado por los sectores militares, Frondizi gestionó un plan de ayuda al Fondo Monetario Internacional que culminaría con el famoso “Plan de Estabilización” de 1959, que llevaría al Ministerio de Economía a dos figuras emblemáticas del liberalismo y la ortodoxia económica: Álvaro Alsogaray en 1959 y Roberto Alemann a partir 1961.

Es indudable que este giro económico condicionaría muchos de los proyectos futuros de Frondizi y dado que tres cuartas partes del déficit podían explicarse por las pérdidas que ocasionaba el sistema ferroviario, no es de sorprender que la prédica gubernamental a favor de la reestructuración y racionalización de los ferrocarriles fuera en constante aumento hasta desencadenar la llamada “batalla del transporte” de 1961.

Cómo lo muestra el Cuadro 1, el déficit operativo de los ferrocarriles venía incrementándose constantemente a partir de la nacionalización como consecuencia de una suma factores que incluía mayores costos de explotación, imposibilidad de aumentos sustanciales de tarifas y una reducción importante del volumen de carga transportada. Los constantes aumentos que se habían producido en la dota-

ción de personal que en 1959 alcanzarían el récord de 220 mil personas, motivaron que la razón salarios sobre ingresos de explotación pasara del 79,5% en 1953 al 134% en 1958.

Desde inicios de 1960, comenzó a difundirse cada vez con mayor fuerza a través de la opinión pública, una fuerte campaña gubernamental acerca de la imperiosa necesidad de reducir drásticamente el déficit ferroviario, motivando que muy pronto se popularice la frase “O terminamos con el déficit ferroviario, o el déficit termina con nosotros”.

Esa preocupación por las pérdidas que causaba el sistema ferroviario en las cuentas públicas puede verse en otro de los informes (sin firma) que la Secretaría de Transporte le entregó a Frondizi en relación con la necesidad de una revisión integral de todos los contratos de locación de espacios, locales, galpones, terrenos, etc., dentro del área ferroviaria que en su mayoría estaban vencidos o abonaban alquileres a precios irrisorios. A modo de ejemplo, se cita los casos de viviendas de ferrocarriles que se alquilaban por sesenta pesos mensuales cuando el valor de mercado era de 10 mil; locales comerciales que pagaban dos mil pesos cuando el valor real era de 50 mil pesos, puestos de frutas y verduras ubicados en terrenos ferroviarios que no abonaban un centavo, pese al propio deseo de los puesteros de regularizar esa situación, etc. Se informaba que la regularización de dichos contratos le permitiría a los ferrocarriles incrementar sus ingresos en cerca de 500 millones de pesos, sumamente necesarios para ir disminuyendo el déficit.

Ante este complejo panorama, Frondizi dio por iniciada en junio de 1961 la “batalla del transporte” cuyos objetivos eran: a) liquidar el déficit de las empresas ferroviarias mediante el cambio de estructura de todo el sistema y su adecuada racionalización; b) asegurar una fluida intercomunicación entre todas las regiones de nuestra extensa geografía; c) eliminar vías inútiles y antieconómicas y remover el material; d) proporcionar al país un sistema coordinado de comunicaciones que promueva sus riquezas, unificando el mercado nacional tal como lo demandaban productores y consumidores; y e) reordenar los transportes en todas sus ramas, poniéndolos al servicio del país y de los usuarios, brindando garantías de eficiencia a los productores y de seguridad, puntualidad, comodidad e higiene a los pasajeros.¹¹

Hay que recordar que Frondizi había librado exitosamente desde 1958 las llamadas “batallas del petróleo” y en menor medida la “batalla del acero”. No obstante, luego de éstas perdió prácticamente todo el apoyo que la clase obrera le había dado para lograr su triunfo en las elecciones presidenciales, por lo cual enfrentaría la “batalla del transporte” sumamente debilitado y con una oposición mucho más articulada.

Entre las principales medidas implementadas por el ministro de Obras Públicas, Arturo Acevedo, quien se transformaría en el principal enemigo de los ferroviarios¹², se planteaba como la gran solución

¹¹ Frondizi (1961).

¹² La estrecha vinculación que Acevedo tenía con las empresas automotrices era otro de los motivos para la marcada hostilidad de los ferroviarios hacia su figura.

para disminuir el déficit: el cierre de ramales marginales considerados antieconómicos, la reducción de personal, la modificación del régimen laboral que afianzara la disciplina, el orden y la responsabilidad de los trabajadores, la actualización tarifaria y privatización de actividades complementarias como confiterías, coches comedor, comercialización de cargas, etc., medidas que inmediatamente fueron rechazadas por el personal ferroviario como el intento de privatización a partir de 1960 de áreas comerciales como confiterías, coches restaurante, imprentas, limpieza de vagones, etc. De hecho, la privatización de las confiterías del Ferrocarril San Martín en mayo de 1961 motivó la primera de las huelgas que se irían dando a largo de ese año, a pesar de que la concesión iba destinada al propio personal ferroviario que había aceptado los planes de retiro voluntario propuestos por el gobierno.

La tensión entre Frondizi y los ferroviarios alcanzaría su punto máximo ante la decisión gubernamental de clausurar algunos ramales y talleres tal como había sido propuesto en algunos de los planes de racionalización que se le acercaban al presidente en aquella época, lo que terminó desencadenando la gran huelga ferroviaria, iniciada el 28 de octubre de 1961 y que se extendería por cuarenta y dos días. La huelga de octubre fue la más importante del sector ferroviario hasta la acontecida en 1991, bajo el gobierno de Carlos Menem y una de las más violentas de la historia.

Realmente la “batalla del transporte” hizo honor a su denominación no sólo por la violencia que adquirió el conflicto, tal como lo demostró la emblemática resistencia ejercida por los trabajadores de Laguna Paiva,¹³ sino también por la decisión de Frondizi de militarizar los ferrocarriles. Durante la huelga de 1961, los militares movilizaron “a punta de pistola” al personal rebelde y pudieron utilizar las tácticas creadas con el Plan Conintes de 1959, que habían motivado la creación del denominado “Comando General de Movilización de Transporte Ferroviario” cuya misión era: “Movilizar el gremio ferroviario, a fin de asegurar la libertad de trabajo, normalizar las tareas y servicios afectados para mantener y asegurar la Seguridad pública”.

Con el fin de pacificar la situación, la Iglesia a través de la figura del cardenal Antonio Caggiano se ofreció como mediador del conflicto que finalizaría con un acuerdo el 10 de diciembre de 1961.

Si bien ambos sectores se proclamaron como vencedores, debemos decir que su victoria fue “pírrica”. Frondizi logró que los aproximadamente 50 mil trabajadores cesanteados con indemnización durante ese año no fueran reincorporados y las políticas de reducción de personal iniciadas se mantuvieran vigentes. Los ramales clausurados no se reabrieron y algunas modificaciones en los reglamentos ferroviarios se mantuvieron. Sin embargo, el presidente quedaría debilitado a nivel político y sería derrocado pocos meses más tarde.

¹³ Ante la clausura de los talleres de Laguna Paiva en Santa Fe, los trabajadores tuvieron varios enfrentamientos con las fuerzas policiales, en los cuales las propias mujeres de los ferroviarios tuvieron un destacado protagonismo en la resistencia.

Los gremios del sector, la Unión Ferroviaria y La Fraternidad lograron frenar muchas de las medidas propuestas en los planes de racionalización, la libertad de los huelguistas detenidos y obtuvieron un incremento salarial pendiente del 22%. Suceso que impulsó la renuncia de los dos funcionarios que más irritaban a los gremialistas, como el ministro de Obras Públicas, Arturo Acevedo y el ministro de Economía, Roberto Alemann.

Irónicamente, fueron los propios sindicatos ferroviarios quienes consolidaron el transporte automotor en nuestro país con más fuerza que el propio gobierno de Frondizi, ya que con las huelgas y su negativa en permitir cierta modernización del sistema, aceleraron el desprestigio del ferrocarril como medio de transporte que empezó a ser considerado por la opinión pública como algo cada vez más obsoleto y que podía ser reemplazado.

Otra de las consecuencias de la huelga de 1961 fue la consolidación definitiva del colectivo como medio de transporte masivo en el ámbito urbano. Su presencia en la ciudad creció notablemente a partir del proceso de migraciones internas acontecido durante el gobierno peronista, que con una política de tarifas bajas en el transporte fomentó el crecimiento demográfico que se produjo en lo que hoy conocemos como el Conurbano bonaerense, con la consecuente necesidad de una utilización cada vez mayor de todos los medios de transporte disponibles.

Esta situación se ve reflejada en el constante aumento en el número de pasajeros transportados por ferrocarril que aumentó un 80% entre 1948 y 1958. Estas cifras constituirían un record histórico que nunca sería superado, gran parte de los cuales corresponden al ámbito suburbano.¹⁴ El conflicto ferroviario favoreció la irrupción de cientos de colectivos, que al ser conducidos por sus propietarios eran funcionales a los intereses del gobierno quienes querían evitar el surgimiento de otro sindicato fuerte en el ámbito del transporte y por la misma razón habían eliminado ese año la red de tranvías.¹⁵

Resulta paradójico que en el transporte suburbano de pasajeros, sector por excelencia en donde el ferrocarril ha podido mantener su hegemonía ante el automotor aventajándolo claramente por razones de magnitud y densidad de tráfico, sea también uno de los que más pérdidas le generan debido a la imposibilidad de trasladar totalmente los costos reales a las tarifas. En el caso argentino, la gravedad de la situación es mucho mayor porque desde la nacionalización en adelante, el nivel tarifario se fue alejando cada vez más del necesario para cubrir los costos de mantenimiento y realizar las mejoras suficientes para mantener adecuadamente el sistema. Y dado que los principales usuarios del servicio ferroviario suburbano son los sectores de menores recursos, la presión social para mantener las tarifas en niveles bajos fue cada vez mayor.

¹⁴ Para más datos ver el Cuadro 1.

¹⁵ Para ampliar sobre este tema ver Schwarzer (2007).

El Polémico Plan Larkin

Nos queda por analizar un último aspecto central de la política ferroviaria llevada a cabo durante el gobierno de Arturo Frondizi como es el intento de aplicar uno de los más ambiciosos y polémicos proyectos integrales sobre políticas de transporte realizados en nuestro país como el denominado Plan de Largo Alcance, conocido popularmente como el Plan Larkin.

A partir de Frondizi cobró plena vigencia la discusión sobre el redimensionamiento de la red ferroviaria argentina que en ese entonces rondaba los 43.000 kilómetros y presentaba indicadores, que más allá de la polémica, demostraban que la misma estaba efectivamente sobredimensionada.

Dado el deterioro del sistema ferroviario y por sugerencias del Banco Mundial se ordenó la realización en 1959 de un estudio general del transporte en Argentina, que incluía no sólo los ferrocarriles, sino los caminos, vías fluviales y puertos, con el objetivo de coordinar su desarrollo y asignar las prioridades de inversión que requería cada uno de los sistemas.

El proyecto encabezado por el coronel norteamericano Thomas Larkin, quien era un especialista en la materia fue el más completo y serio estudio que se realizó sobre el transporte en nuestro país. El desolador panorama que trazó sobre el estado de la red ferroviaria nacional, sumado a su origen norteamericano provocó que el plan fuera rápidamente repudiado entre los ferroviarios, quienes consideraron a Larkin como el fiel representante de los intereses extranjeros que pretendían imponer el transporte automotor en la Argentina.¹⁶

Uno de los argumentos más utilizados por los detractores de la política ferroviaria de Frondizi por su decisión de favorecer y priorizar el transporte automotor por sobre los ferrocarriles está relacionado con la presión que (según ellos) ejercieron los capitales norteamericanos sobre el gobierno desarrollista, quien les otorgó amplias facilidades para la radicación de gran parte de las veintiún terminales automotrices con que contaba el país a mediados de la década de 1960. En general, las teorías conspirativas si bien pueden ser muy populares y difundidas suelen tener pocos visos de realidad. Una muy buena respuesta a estas críticas, fue presentada en aquél momento por Juan Ovidio Zavala, especialista en transportes y secretario técnico del gobierno de Frondizi: “Si construir caminos era supeditarse a los intereses norteamericanos, no construirlos podría ser supeditarse a los intereses británicos y a la oligarquía agroexportadora, que la izquierda y el nacionalismo que hoy nos critica hasta hace pocos años también condenaban...”.¹⁷

Quizás, una explicación más satisfactoria acerca de la elección del desarrollismo por la industria automotriz en perjuicio de la ferroviaria, haya que encontrarla en las características de producción en serie que posee la primera, cuya demanda es más estable en el tiempo que la producción ferroviaria que

¹⁶ Esta posición es sostenida por autores como Cena (2003), Veschi (2001) y Raffaghelli (2004).

¹⁷ Zavala (1963), pág. 140.

abastece un mercado pequeño de demanda más “espasmódica”.¹⁸ También hay que destacar que el rápido desarrollo del sector automotriz le permitió a Frondizi mostrar a los sectores medios, principales consumidores de estos bienes, las bondades y la efectividad de la propuesta económica desarrollista.

De hecho, el 80% del crecimiento industrial logrado durante su presidencia se debe a la industria automotriz. Sin embargo, la evolución del sector en el largo plazo demostró que el mercado interno nacional era insuficiente para sostener tanta cantidad de terminales, muchas de las cuales abandonarían el país en las décadas siguientes, lo que nos permite reforzar la idea que el fomento de la industria automotriz no necesariamente era incompatible con la modernización del sistema ferroviario. Dos de las principales fábricas de automóviles a nivel mundial como General Motors y FIAT también fabricaban material ferroviario y quizá con el incentivo adecuado podrían haberlo hecho en nuestro país.

No haremos aquí, por exceder el marco de este trabajo, una descripción detallada del Plan Larkin, sino simplemente destacaremos algunas de sus principales recomendaciones.

Si bien es cierto que el plan proponía la supresión de cerca de 15.000 kilómetros de vías en ramales marginales o improductivos, dichas clausuras debían realizarse siempre y cuando existieran o se construyeran caminos alternativos al ferrocarril. Hay que destacar, que la clausura efectiva de ramales llevada a cabo por Frondizi fue mucho menor que la percepción que quedó de aquella época en el imaginario de los ferroviarios. Solo se cerraron aproximadamente 1.000 kilómetros y la mayoría correspondía a ramales realmente marginales.¹⁹ Paradójicamente, la clausura más famosa de las realizadas por Frondizi, la del ramal Borges-Delta paralelo al río conocido popularmente como el “Tren de la Costa”, no figuraba en el plan Larkin.²⁰

En su informe, Larkin destacaba el pésimo estado de la infraestructura ferroviaria lo que permite comprender la imposibilidad de realizar un servicio eficiente. Gran parte de los rieles tenían más de cuarenta años, mientras que el 75% de las locomotoras y el 50% de los vagones se encontraban en muy malas condiciones. El plan proponía eliminar el material obsoleto y con la chatarra financiar la compra de la mitad de locomotoras diesel necesarias para modernizar la red. La reducción de personal propuesta en el plan también era significativa, como también las modificaciones que debían realizarse en las áreas gerenciales y administrativas. Lúcidamente, Larkin afirmaba la imposibilidad de administrar eficientemente la empresa ferroviaria si su administración no era independiente de los gobiernos de turno.

El plan Larkin presentado oficialmente en 1962, fue atacado y rápidamente dejado sin efecto con la caída de Frondizi. Un análisis objetivo del mismo permite desmentir cabalmente el prejuicio de que

¹⁸ Esta tesis es sostenida por Muller (1994).

¹⁹ A modo de ejemplo uno de los ramales clausurados fue el de Miel de Palo a Los Juríes en Santiago del Estero, ramal que se había construido para explotar recursos naturales como madera y leña que en los años cincuenta ya estaban totalmente agotados.

²⁰ Resulta irónico que uno de los primeros ramales clausurados, haya sido uno de los pocos que se rehabilitaron en los años noventa, aunque con un claro interés turístico.

era “antiferroviario” y favorable a los intereses del transporte automotor tal como ha quedado demonizado en la memoria colectiva de los argentinos. Como el propio Larkin se encarga de recalcar en su informe: “la eliminación de los ferrocarriles privaría a la nación de las ventajas de la competencia, dejando librado a las empresas de transporte por carretera, el monopolio del transporte en la mayor parte del país. Por lo tanto, hemos llegado a la conclusión de que la red ferroviaria rehabilitada, es una parte esencial de cualquier sistema de transporte en la Argentina”.²¹

Conclusiones

La historia ferroviaria ha identificado tradicionalmente a la presidencia de Arturo Frondizi, como aquella en la que con el despido de miles ferroviarios y el cierre de los primeros ramales dio inicio al proceso de desmantelamiento de la red férrea nacional. Sin embargo, el análisis de algunas propuestas que se le presentaron permite matizar el marcado perfil antiferroviario con el que ha sido estigmatizado su gobierno. Como se ha visto, en sus primeros años intentó modernizar y sacar a los ferrocarriles del largo proceso de deterioro en que se encontraban. Quizás, la confianza que le brindaron los primeros éxitos de su programa desarrollista como lograr en poco tiempo el autoabastecimiento de petróleo, algo que parecía imposible, lo llevó a pensar que también podía “resucitar” los ferrocarriles. Pero, cuando la inestabilidad política y económica que caracterizó su mandato conspiró para que su proyecto desarrollista llegara a buen puerto, no dudó en utilizar a los ferrocarriles y la pesada carga económica que implicaban como “chivo expiatorio” y de traba para su proyecto y buscar otras alternativas como el fomento de la industria automotriz cuyos réditos podían lograrse en mucho menor tiempo.

También es justo decir que los propios ferroviarios de aquél entonces poco hicieron para ayudar a los ferrocarriles. Con justificación o sin ella, pusieron trabas a la mayoría de los intentos de modernización administrativa e inclusive tecnológica que se propusieron, medidas que quizás hubieran evitado el agravamiento de la crisis que continuó devastando el sistema ferroviario. Muchos de ellos terminaron siendo partícipes junto con los funcionarios de turno del descontrol y la corrupción imperante, contribuyendo a que el tren quedara cada vez más obsoleto y atrasado frente a la pujanza que representaba el transporte automotor que continuaría ganando cada vez mayor terreno dentro de la estructura de transporte argentina. Quizá, lo más doloroso sea leer en las fuentes oficiales las permanentes alusiones mostrando que el ferrocarril dejaba sin transportar por no contar con la infraestructura en condiciones más de un 56% de las cargas, hecho que pone de manifiesto el potencial económico que aún tenía el ferrocarril y que no justifica la magnitud del desmantelamiento que se produciría en la red ferroviaria en las últimas décadas.

²¹ Ver MOSP (1962), pág. 30.

Bibliografía

Fuentes

Fondo del Centro de Estudios Nacionales (1958-1962); *Archivos y documentos personales de la presidencia de Arturo Frondizi*. Biblioteca Nacional, Buenos Aires.

Cámara de Senadores de la Nación (1959); *Comisión Bicameral. Diario de Sesiones del 15 de Noviembre de 1959*.

Ministerio de Obras y Servicios Públicos (1962), *Grupo de Planeamiento de transporte: "Un plan de transporte de largo plazo para Argentina"*. Buenos Aires

Secretaría de Transporte y Obras Públicas (1969), *Estudio preliminar del transporte de la región metropolitana: estudio de la inversión en infraestructura del transporte con localización en la Región Metropolitana; primera parte, experiencia reciente de la inversión realizada y su financiación 1960-1969*. Ministerio de Obras y Servicios Públicos, Buenos Aires.

Bibliografía

📖 Cena, Juan Carlos (2003); *El Ferrocidio*. Buenos Aires, La Rosa Blindada.

📖 Frondizi, Arturo (1961); *La Batalla del Transporte*, Secretaría de Prensa de la Presidencia de la Nación, Buenos Aires.

📖 Gerchunoff, Pablo y Llach, Lucas (1998); *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*. Buenos Aires, Ariel.

📖 Laura, Guillermo (1965); *El Drama de los Ferrocarriles*. Buenos Aires, La Técnica Impresora.

📖 López, Mario Justo y Waddell, Jorge (2007); *Nueva Historia del Ferrocarril en la Argentina, 150 años de política ferroviaria*. Buenos Aires, Ediciones Lumiere.

📖 Luna, Félix (1972); *Argentina: de Perón a Lanusse, 1943-1973*. Buenos Aires, Planeta.

📖 Müller, Alberto (1994); "Tras la privatización: las perspectivas del medio ferroviario argentino". *Desarrollo Económico*, Vol. 34, nro. 134, julio-septiembre, pp. 243-262.

📖 Ortega, Fernando (2009), "Crisis y desmantelamiento de la red ferroviaria argentina: El Desarrollo (1958-1962)". *Segundas Jornadas de Historia de la Industria y los Servicios*. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

📖 ----- (2010), "Crisis y desmantelamiento de la red ferroviaria argentina: Percepción y políticas implementadas por el gobierno de Frondizi (1958-1962)". *XXII Jornadas de Historia Económica*, Río Cuarto.

- 📖 Pueyo, Hebert (2000); “Desarrollo y Ferrocarriles en el gobierno de Frondizi (1958-1962)” en XVII Jornadas de Historia Económica, Tucumán.
- 📖 Raffaghelli, Luís (2004); *Las grandes Huelgas Ferroviarias en Argentina*. Buenos Aires, Trabajo y Utopía.
- 📖 Rapoport, Mario (2005); *Historia Económica, Política y Social de la Argentina (1880-2003)*. Buenos Aires, Ariel.
- 📖 Roigt, Honorio, (1956); *Presente y Futuro de los Ferrocarriles Argentinos*. Buenos Aires, Hachette.
- 📖 Schvarzer, Jorge (2007), “Del transporte ferroviario al ómnibus. Cambio en las prácticas urbanas en Buenos Aires” en López, Mario Justo y Waddell, Jorge Eduardo; *Nueva Historia del Ferrocarril en la Argentina, 150 años de política ferroviaria*. Buenos Aires, Ediciones Lumiere, pp. 439 - 453.
- 📖 Szusterman, Celia (1998); *Frondizí. La Política del desconcierto*. Buenos Aires, Emecé.
- 📖 Veschi, E., Silva, J. y Nieva, R. (2001) “Resultado del proceso de privatizaciones ferroviarias en la Argentina” en *Realidad Económica*, nro. 177, Buenos Aires, pp. 76-91.
- 📖 Waddell, Jorge (2007) “De la nacionalización a los planes de modernización. 1947-1976” en, Mario Justo López y Jorge Waddell; *Nueva Historia del Ferrocarril en la Argentina, 150 años de política ferroviaria*. Ediciones Lumiere, Buenos Aires, pp. 157 - 207.
- 📖 ----- (2009), “La red ferroviaria argentina en la actualidad. Un análisis estructural y funcional”, Conferencia realizada en la GAEA, Buenos Aires.
- 📖 Zavala, Juan Ovidio (1963); *Desarrollo y racionalización*. Buenos Aires, Arayú.



La industria láctea entre el cierre y la apertura del mercado interno en Brasil

José Lannes
UFPR Litoral
zelannes@terra.com.br

Resumen

A fines de los años ochenta, la industria láctea brasileña fue considerada un sector industrial con deficiencias competitivas. Condicionada por una política pública de control de la inflación por intermedio del control de precios, la industria retardó el ritmo de incorporación tecnológica durante los cuarenta años de esa política post Segunda Guerra Mundial. La creciente urbanización del país llevó a la constitución de una estructura industrial dominada por tres tipos de capitales: las empresas nacionales cooperativas, las nacionales privadas y las multinacionales, con las nacionales dominando el mercado de *commodities* lácteos, cuyos productos principales siempre fueron la leche y los quesos tradicionales, y las extranjeras, el mercado de lácteos finos (yogures, postres y quesos especiales). La apertura económica, en los años noventa, desencadenó una reestructuración industrial, en términos de la oferta de productos y del origen del capital, con la desreglamentación del mercado, la especialización de la oferta de materia prima y la concentración industrial. La entrada de Parmalat al mercado doméstico impulsó un proceso de adquisiciones de empresas nacionales, fortaleciendo la competencia, con la ampliación de la línea de productos de la rama industrial. A fines de los años noventa, la industria láctea ya era muy diferente del período de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), enfrentaba una fuerte crisis mientras iniciaba una creciente inserción en el mercado internacional.

Palabras claves: INDUSTRIA LÁCTEA, ISI, APERTURA ECONÓMICA

Abstract

At the end of the eighties, the Brazilian dairy industry was considered as a disadvantage competitive sector. Controlled by heavy government intervention in farm and final traditional goods prices since the post war to deal with the inflation, the industry delayed the technological incorporation. The increasing urbanization resulted in an industrial market structure dominated by three types of capital: the national cooperative enterprises, the national private ones, and the multinationals. The national enterprises dominated the dairy commodities market, whose products were always the traditional milk processed and cheeses, although the multinational enterprises dominated the finest dairy products (yogurt, desserts and special cheeses). The economic liberalization during the nineties fomented an industrial restructuring with respect to product supply portfolio, capital origin, market liberalization, specialization of milk supply and the concentration of dairy market structure. The entry of Parmalat enforced a process of acquisitions of national enterprises and strengthened the competition, due to an extended line of products in the sector. At the end of the nineties the Brazilian dairy industry was very different from the eighties, the end of the import substitution industrialization (ISI) period, faced a strong crisis and yet began an entry in the foreign markets.

Keywords: BRAZILIAN DAIRY INDUSTRY, ISI, ECONOMIC LIBERALIZATION

Recibido: 15 de septiembre de 2010

Aprobado: 2 de diciembre de 2010

Introducción

La apertura económica en Brasil fue un marco para la industria láctea, un punto de transición entre dos estructuras industriales. La industria en el período de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) se basó en el crecimiento de la urbanización y del consumo *per cápita* de leche y derivados, con una estructura industrial compuesta por dos segmentos de mercado: la leche fluida y los derivados lácteos. El mercado de leche fluida dependió siempre del control de la inflación, con un producto homogéneo pasteurizado comercializado en mercados regionales dominados por cooperativas; mientras el mercado de derivados de leche en ascenso funcionaba con libertad de precios, con productos diferenciados comercializados en el mercado nacional e integrado por las redes de carreteras, dominado por las empresas multinacionales. El control de precios de la materia prima constituyó un desaliento a la incorporación de tecnología y a la especialización de los productores de leche, con la consecuente manutención de la producción informal cuyos resultados fueron siempre la dependencia de las importaciones para el aprovisionamiento de la materia prima en los periodos entre cosechas de la producción lechera.

La industria en el período de apertura económica se fundamentó en la desregulación del mercado y en el aumento de la competencia, con profundos resultados en todos los eslabones de la cadena productiva, reforzados por los efectos redistributivos del Plan Real. En la producción de materia prima se inició la especialización de los productores; los precios entraron en trayectoria declinante con la liberación, al mismo tiempo que la industria introducía la diferenciación de pago según la calidad, regularidad y escala de oferta. La propia industria, primero, y la regulación sanitaria, después, forzaron la incorporación tecnológica en la producción de la leche cruda y en su recolección, cuyos resultados fueron: el incremento de la productividad, el aumento de escala de producción de los tambos y la concentración del número de productores. En la búsqueda de mejores condiciones de costos frente a la caída de los precios, hubo una reestructuración geográfica del aprovisionamiento de la materia prima con aumento de la participación de la región oeste de Brasil. La industria láctea sufrió una reestructuración industrial que afectó la oferta de productos y la estructura del capital. Una fuerte competencia en las góndolas de los supermercados fue la contrapartida de la expansión de las importaciones y del aumento de la línea de productos finales, con la leche esterilizada y los derivados lácteos. Frente a las desventajas competitivas de las pequeñas y medianas empresas de la rama industrial creció el poder de las multinacionales, con una expansión a través de adquisiciones y concentración de mercado. La estabilización del consumo *per cápita*, en el último lustro de la década de 1990, hizo que las grandes cooperativas miraran hacia el mercado externo. En la distribución final creció el poder de los supermercados una vez que las innovaciones en producto fortalecieron las góndolas como canal de

distribución en el mismo período en que los minoristas aumentaron la escala de ventas, buscando combinar aumento de giro de los bienes con reducción de márgenes de comercialización, impactando aún más los márgenes industriales de ganancia, cuyo reflejo se puede verificar en la crisis industrial en el segundo lustro de la década con la caída del valor agregado y del empleo.

El presente trabajo analiza ambas estructuras industriales para indicar que, no obstante la crisis del final de la década de 1990, la industria láctea brasileña sufrió un proceso de maduración y fortalecimiento con la apertura económica. Mayor grado tecnológico, mayor línea de productos y mayor concentración económica constituyeron la creciente madurez industrial necesaria a la nueva inserción en el mercado global.

La industria láctea durante el mercado cerrado: en los años setenta y ochenta

La industrialización brasileña desencadenó un proceso creciente de urbanización y, por consecuencia, un aumento de la demanda de bienes durables y no durables de consumo, además de los servicios urbanos, como el agua, el sistema de alcantarillado y la luz eléctrica.¹ La demanda de alimentos se volvió creciente y, con ella, el consumo de los productos lácteos, responsables de alrededor del 12% del valor bruto de la producción de la industria alimentaria, según el Censo Industrial de 1980.²

El consumo anual *per cápita* de lácteos, medido en litros equivalentes de leche fluida de la demanda aparente, saltó de 79 litros en 1970, a 97 litros en 1980, y 106 en 1989, demostrando el ritmo más acelerado del consumo en los años setenta y la desaceleración de los años ochenta. La década de 1970 fue iniciada en el contexto de crecimiento acelerado de la fase expansiva del ciclo económico comenzado en 1967, que desaceleró su ritmo de expansión después de 1973, manteniendo aún tasas expresivas de crecimiento como resultado del II Plan Nacional de Desarrollo (II PND), resultando en una tasa promedio de crecimiento de 8,4% anuales para la década. Los años ochenta fueron, a su vez, el período de agotamiento del crecimiento acelerado, caracterizado por alternancia de ciclos breves de recesión y expansión y disminución de la tasa promedio de crecimiento de 3,1% anuales.³

En ese contexto de expansión y crisis, el mercado de lácteos, en los comienzos de la década de 1970, era dividido por la mitad entre dos segmentos, la leche fluida y sus derivados, patrón de demanda que se confirmó por las décadas siguientes (Cuadro 1).

¹ Merrick y Graham, (1981), p. 258.

² IBGE (1984), pp. 140-141 y 144-145.

³ Yamaguchi, Martins y Carneiro (2001), p. 37; Serra (1983) y Carneiro (2002), p. 139.

Cuadro 1: Participación de los productos lácteos en la oferta⁴ de la industria láctea entre Brasil, en las décadas de 1970 a 1990 (%).

Productos	1971	1979	1988	1998
Leche fluida	47,15	52,39	49,81	51,52
Leches A y B	0,12	5,44	3,94	3,92
Leche C	47,01	45,73	43,85	20,27
Leche esterilizada	0,02	1,22	2,02	27,32
Derivados lácteos	52,85	47,61	50,19	48,48
Leche en polvo	27,81	20,94	22,46	22,04
Quesos	23,80	23,60	24,39	22,04
Mantequilla*	25,54	19,12	15,08	n.d.
Otros lácteos	1,23	3,07	3,35	4,41

Fuente: elaboración propia; datos básicos en Wilkinson (1993), p. 37, y Jank, Farina y Galan (1999), p. 52.

Referencia: (*) la mantequilla no se cuenta en la participación puesto que es un subproducto de la leche pasteurizada, del queso y de la leche en polvo; el porcentaje equivale a la proporción de la leche industrializada de la que se extrae el producto

Nota: los datos básicos fueron calculados en litros equivalentes de leche fluida, con los siguientes índices de conversión de kilogramos para litros: 8,4 la leche en polvo, 10 el queso y 21 la manteca; la leche A y B son pasteurizadas con materia prima proveniente de ordeña mecanizada, siendo el envase de la Tipo A hecho en el tambo, mientras el de la Tipo B es hecho en la usina industrial; la leche C es pasteurizada por la industria con materia prima proveniente del ordeño manual.

Se puede observar la hegemonía de la leche pasteurizada (Tipos A, B y C) durante el período anterior a la apertura del mercado y la expresiva oferta de leche en polvo, de consumo más grande en las pequeñas ciudades de las regiones norte, nordeste y centro oeste, cuyas viviendas, en 1970, solo disponían de luz eléctrica en apenas un tercio de ellas.⁵ El tercer grupo de productos más ofertados eran los quesos, en que predominaban, y aún predominan, la mozzarella, el queso *prato* y el provolone. Aunque la leche en polvo y los quesos tuvieron demanda, esos dos tipos de derivados lácteos son también una forma alternativa de utilizar el exceso de masa láctea en mercados regionales. La manteca, a su vez, recibió una fuerte competencia de un producto sustituto que dominaría el mercado de grasa, la margarina, disminuyendo su participación en la oferta industrial. Por fin, también con participación creciente, los otros lácteos, donde figuran los productos de mayor valor agregado, como los yogures y los postres, estuvieron, y siguen estando, limitados por la distribución del ingreso en el país, cuya concentración obstaculizó la formación de un mercado amplio de lácteos con más alto grado de diferenciación y, como consecuencia, con mayor nivel de precios.

⁴ Los datos son relativos a la oferta industrial y no a la demanda aparente, ya que no hay datos de importación y exportaciones de lácteos para los años más lejanos, necesarios para aquel cálculo; la oferta se constituye en una *proxy* muy relevante de la demanda, una vez que las importaciones, en los años seleccionados en el Cuadro, son residuales, menores que 2% de la producción interna de materia prima, a excepción del 1998, cuando logró 12%, ya en el período de apertura económica; ver datos en Yamaguchi, Martins y Carneiro (2001), p. 37.

⁵ Merrick y Graham (1981), p. 260.

Estimativas de Tavares y Serra⁶ apuntaban, para el año 1970, una concentración del ingreso que destacaba la ausencia de una amplia clase media capaz de impulsar el desarrollo de la demanda de bienes no durables con más valor agregado y el cambio de la demanda hacia productos más diferenciados. El grupo de renta A, de la clase alta (burguesía), responsable de la apropiación del excedente y la promoción de la acumulación y la diversificación del consumo, era apenas el 1% de la población, pero detenía 30% del ingreso, con una renta *per cápita* anual promedio de 12 mil dólares. El grupo B₁, de clase media alta, importante en el consumo del mercado moderno de bienes durables y no durables, era el 4% de la población y detenía 20% del ingreso, con una renta *per cápita* anual promedio de dos mil dólares. El grupo B₂, la clase media urbana, que se constituía en la base del mercado moderno, era el 15% de la población y detenía el 22,5% del ingreso, con renta *per cápita* anual promedio de seiscientos dólares. El grupo C, la clase asalariada urbana, base de la extracción del excedente y del mercado de bienes tradicionales, era el 30% de la población y obtenía el 15% del ingreso, con renta *per cápita* anual promedio de doscientos dólares. Por fin, el grupo D, los trabajadores rurales, los trabajadores independientes urbanos y los miserables, constituía la mitad de la población, pero obtenía apenas el 12,5% del ingreso, con renta *per cápita* anual promedio de cien dólares, estando prácticamente fuera del mercado moderno. Ese patrón de distribución de renta no favoreció la dinámica de la industria de bienes no durables, la cual, al responder por el 31% del aumento del PBI agregado agricultura-industria, entre 1970-1973, disminuyó su esfuerzo para el 25%, en los años 1973-1980.⁷ Esas fueron las condiciones estructurales que mantuvieron la línea de productos lácteos concentrada en sus formas tradicionales de productos más homogéneos en los años setenta, incluidos aquí la leche en polvo y los quesos tradicionales.

No obstante, la rigidez de la pauta de oferta de la industria, el consumo de lácteos creció en el mismo sentido del ingreso nacional, como se verá más adelante.

El mercado de la leche fluida estuvo, desde la posguerra, bajo el control gubernamental de la inflación y de la seguridad alimentaria, siendo los precios de la materia prima y del producto final sometidos a fijación gubernamental, prohibidos de fluctuar libremente en el mercado. La seguridad alimentaria era simplemente un lado de la moneda; el otro era la preocupación gubernamental con la inflación **decurrente** del desabastecimiento del mercado. Esos dos factores fueron los que determinaron la intervención gubernamental en el mercado de lácteos, de 1945 a 1991, que ocurrió de forma discontinua, dependiente de los intereses de la burocracia estatal.⁸ Los precios de los derivados lácteos, aunque no fueran fijos como la leche fluida, eran controlados por la Comisión Interministerial de

⁶ Tavares y Serra (1977), p. 202.

⁷ Serra (1983), p. 106.

⁸ Meireles (1983 y 1996).

Precios, del mismo modo que las importaciones de derivados por la industria necesitaban de autorizaciones del gobierno.⁹

La leche fluida pasteurizada o reconstituida a partir de la leche en polvo es un producto homogéneo, de bajo ciclo de vida, con bajas posibilidades de diferenciación y, por ende, con reducido valor agregado. Ese no fue el segmento de mercado de las multinacionales lácteas, en los años setenta del siglo pasado. Al contrario, el mercado de la leche fluida era un gran conjunto de mercados regionales, dominados por las cooperativas de productores de leche y empresas privadas nacionales.

Los mercados regionales constituían estructuras oligopólicas, con reducido número de competidores, y un sistema esparcido de distribución.¹⁰ El transporte de la materia prima por galones restringía el aprovisionamiento a escala regional. Por otro lado, el bajo plazo de vida de la leche pasteurizada restringía el perímetro de distribución del producto al nivel regional, con los principales puntos de venta distribuidos por las panaderías, las que, en 1987-1988, respondían por el 79% de las ventas de leche fluida, contra apenas el 10% del volumen total vendido por los supermercados.¹¹ La industria, de ese modo, cartelizaba el suministro de materia prima y la distribución de la leche fluida.

La oferta de la leche fluida creció 161% durante la década de 1970, casi duplicando el consumo *per cápita*, con desaceleración en la década de los ochenta, cuando creció solamente 42% (Cuadro 2), expansión dominada por la leche pasteurizada Tipo C, responsable por más de cuatro quintos de la variación absoluta de la oferta total, pero las altas tasas de crecimiento de los otros dos tipos de leche fluida, las leches pasteurizadas Tipos A y B y la leche esterilizada, ya denotaban el comienzo de cambios estructurales.

⁹ Negri (1996), p. 39.

¹⁰ En 1975, en las principales capitales del país, la cuota del mercado de la mayor empresa de leche fluida pasteurizada era del 41% en São Paulo, 57% en Río de Janeiro, 65% en Salvador, 50% en Porto Alegre y 100% en Recife y Belo Horizonte; la cuota de las dos más grandes empresas era del 63% en São Paulo, 97% en Río de Janeiro y 95% en Salvador, lo que, según Pires, Bielschowsky y Figueiredo (1978), p. 42, caracterizaría la estructura de mercado como un oligopolio puro concentrado, aunque la integración vertical sea inviable.

Cuadro 2: Oferta de leche fluida por la industria láctea en Brasil, entre las décadas de 1970 a 1990.

Oferta de la industria (millones de litros)				
Productos	1971	1979	1988	1998
Leche fluida	1.207,43	3.148,74	4.474,41	5.845,00
Leches A y B	3,09	296,28	327,74	445,00
Leche C	1.203,73	2.786,19	3.978,85	2.300,00
Leche esterilizada	0,61	66,27	167,82	3.100,00
Oferta industrial anual <i>per cápita</i> (litros/hab.)				
Productos	1971	1979	1988	1998
Leche fluida	12,6	26,5	31,7	35,2
Leches A y B	0,0	2,5	2,3	2,7
Leches A y B*	0,0	30,0	27,3	31,1
Leche C	12,6	23,4	28,2	13,8
Leche esterilizada	0,0	0,6	1,2	18,6

Fuente: elaboración propia; datos básicos en Wilkinson (1993), p. 37, Jank, Farina y Galan (1999), p. 52, Población/IBGE y Quadros (2008), p. 6, para la participación de la clase media alta en la población.

(*) Calculado exclusivamente para el segmento de la clase media alta

Las leches pasteurizadas Tipos A y B demarcaron el comienzo de la especialización lechera en los tambos productores, con la incorporación de nueva base tecnológica: vacas de razas lecheras, raciones e insumos industrializados, ordeño mecánico, equipaje de enfriamiento, control de calidad de la materia prima y sanidad del rebaño.¹² Empezaba la introducción de la producción intensiva, con ganado especializado, capaz de convertir diariamente 40 kilogramos de alimentos en 25 litros de leche, con inicio de la vida productiva de la ternera a los dos años de edad y persistencia de lactación a largo plazo.¹³ Durante los años setenta, ese segmento estratégico del mercado de leche fluida pasteurizada creció aceleradamente, cien veces más, de una oferta de 3 millones de litros en 1971 pasó a casi 300 millones en 1979, logrando su auge en términos de oferta anual *per cápita*, equivalente a 2,5 litros, que se mantuvo con ese valor promedio hasta el fin del siglo. Ese mercado singular se destinó, y aún se destina, a las clases alta y media alta, capaces de pagar un sobreprecio de 30% sobre el Tipo C, y tiene sus límites en la saciedad del consumo. Al suponer ese consumo restringido a la clase media alta, con participación en la población en poco más del 8%, la oferta industrial anual *per cápita* aumenta el promedio para 30 kilogramos, pero se mantiene estancado el consumo.

El mercado de leche esterilizada tuvo también un incremento exponencial, desde su pequeña base de oferta, creciendo cien veces en los años setenta, de 610 mil litros en 1971 a 66 millones en 1979, aun permaneciendo con participación residual en la oferta industrial, poco más de 1% al final de la década. En la década siguiente el crecimiento fue desacelerado y la oferta de leche esterilizada creció una vez y media, a 168 millones de litros, equivalente a 2% de la oferta de lácteos.

¹¹ Negri (1996), p. 43.

¹² Wilkinson (1993), p. 34.

¹³ Jank (1999), p. 105.

De los productos lácteos, la leche esterilizada fue la que tuvo las mayores tasas de crecimiento, ya despuntando como la gran innovación de la industria láctea que derrumbaría el mercado de leche pasteurizada Tipo C en la década de 1990, cuando las trabas impuestas a su desarrollo en los años ochenta fueron superadas. Según Meireles y Alves,¹⁴ fue el control del mercado regional por las cooperativas y empresas privadas nacionales que trabó el desarrollo de la leche esterilizada durante el período de cierre del mercado. Industria y comercio establecieron elevados márgenes de comercialización a la leche esterilizada, que solo era demandada cuando escaseaba la leche pasteurizada (Tipo C). Hubo escasa disposición a la innovación, lo que redundó en una baja capacidad productiva de la leche esterilizada y una ausencia de propaganda del nuevo producto. Además, la leche esterilizada recibió un impuesto, a partir de 1983, de 17% del precio final, sobre la circulación de mercancías y servicios (ICMS), al tiempo en que la leche pasteurizada permanecía exenta de tributación o con régimen tributario favorecido. Con eso, la demanda de leche esterilizada no superó la barrera del 2% del mercado de lácteos hasta el final de la década de 1980, a pesar de su significativo crecimiento.

El crecimiento del mercado de leche fluida fue la plataforma de expansión de las cooperativas de productores, con fortalecimiento de sus oficinas centrales, aumento de escala de producción de producto homogéneo con rápido giro de comercialización, lo que permitió compensar los reducidos márgenes de ganancia de un mercado no diferenciado. En 1987, las cooperativas fueron responsables por la producción del 50% de la leche pasteurizada Tipo C y del 80% de la Tipo B, mientras la participación en la producción de la leche esterilizada entera se restringía al 30%.¹⁵ En 1985, las cuatro mayores empresas controlaban el 40% del mercado y las ocho más grandes el 52%. Entre ellas, la mitad eran cooperativas centrales de los estados más productores, Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro y Rio Grande do Sul, una multinacional, Nestlé, y tres empresas privadas nacionales, Leco, SPAM y Alimba.¹⁶ La participación de Nestlé en ese segmento industrial se restringía a la verticalización hacia atrás, en la captación y procesamiento de la leche para las próximas etapas de fabricación de los derivados lácteos.

El mercado de derivados lácteos, al contrario del de la leche fluida, no se confinaba en los límites regionales. El mayor plazo de validez de los derivados lácteos permitía traspasar aquellos límites y la expansión de las carreteras unificó aún más el mercado nacional. Desde 1970 hasta mediados de los años ochenta, hubo un aumento de rutas pavimentadas en dos veces y media, pasando de 49.000 kilómetros en 1970 a 123.000 en 1986, con mayor crecimiento de las rutas estatales frente a las rutas

¹⁴ Meireles y Alves (2001), pp. 74-75.

¹⁵ Wilkinson (1993), p. 34.

¹⁶ Lemos (1992), p. 305.

federales, unificando los mercados regionales.¹⁷ La distribución tomaba camino diferente del mercado de la leche fluida y se concentraba en las cadenas de supermercados, ya que parte de la pauta de los derivados incluía los productos frescos de la cadena fría de lácteos que fueron introducidos en el mercado nacional por las multinacionales y empezaban a cambiar los patrones de consumo. Además, los derivados lácteos estaban fuera del control de precios y podrían ser sometidos a procesos de diferenciación, con agregación de valor y precios más altos.

En el primer lustro de los años setenta, la estructura de mercado del sector de derivados lácteos fue clasificada como oligopolio concentrado diferenciado, más en los segmentos de leche en polvo para niños, leche condensada y crema de leche que en las demás leches en polvo y el queso.¹⁸

La oferta física de derivados lácteos creció más aceleradamente en los años setenta (141%) permitiendo duplicar el consumo *per cápita*, pero sufriendo, como la leche fluida, una desaceleración en los años ochenta cuando creció el 52%, resultando en apenas el 28% de aumento del consumo *per cápita* (Cuadro 3).

Cuadro 3: Oferta de derivados por la industria láctea en Brasil, entre las décadas de 1970 e 1980.

Oferta de la industria (toneladas)			
Productos	1971	1979	1988
Derivados lácteos	243.275	585.729	890.864
Leche en polvo	84.561	135.715	222.594
Leche condensado	21.156	66.781	109.994
Crema de leche	35.411	104.492	126.801
Mantequilla	31.067	49.587	59.793
Yogurt y postres	7.589	90.751	151.733
Quesos	60.792	128.505	203.105
Requesón	2.699	9.898	16.844
Oferta industrial anual <i>per cápita</i> (kg/hab)			
Productos	1971	1979	1988
Derivados lácteos	2,54	4,93	6,30
Leche en polvo	0,88	1,14	1,58
Leche condensada	0,22	0,56	0,78
Crema de leche	0,37	0,88	0,90
Mantequilla	0,32	0,42	0,42
Yogurt y postres	0,08	0,76	1,07
Quesos	0,63	1,08	1,44
Requesón	0,03	0,08	0,12

Fuente: elaboración propia; datos básicos en Wilkinson (1993), p. 37, y População/IBGE

¹⁷ IBGE (1990).

¹⁸ En 1974, la cuota de mercado de la mayor empresa en los segmentos de mercado de derivados lácteos era 100% para leche infantil, leche condensada y crema de leche, evidenciando el monopolio de Nestlé, 62% en

De la pauta de derivados, el yogurt fue la innovación más dinámica. Creció doce veces su producción física en los años setenta y más del 64% en la década siguiente. En la fase de lanzamiento del producto, inicio de su ciclo de vida, en el primer lustro de la década de 1970, el crecimiento fue exponencial, a una tasa geométrica anual de 110%, pasando de 1.200 toneladas en 1970 a 66.733 toneladas en 1975.¹⁹ Fue un nuevo producto introducido en el mercado nacional por Laticínio Poços de Caldas-LPC, empresa privada nacional que hizo, a comienzos de esa década, un acuerdo de transferencia de tecnología con Danone, por medio de *joint venture*, y que, posteriormente, cedió el control de capital a la multinacional francesa que aprovechó la oportunidad para monopolizar el mercado naciente de yogurt, una vez que la posibilidad de aumentar los márgenes de ganancia con ese producto era la más grande entre los derivados lácteos.²⁰ Sin embargo, con la expansión del mercado la competencia siguió el mismo camino y, en 1987, las cooperativas, buscando diversificar su línea de producto, ya tenían el 40% de cuota de mercado.²¹

El requesón fue otra innovación seleccionada por el mercado. Queso de masa blanda, utilizado para fines culinarios, como los otros quesos tradicionales, en el creciente mercado de consumo de alimentos fuera de la residencia y como acompañante de la panadería en el desayuno, creció un 267% en la década de 1970 y 70% en los años 1980, lo que permitió cuadruplicar el oferta *per cápita*.

La leche condensada fue el tercer producto que más creció en las dos décadas antes de la apertura comercial, una cifra del 420%, siguiendo el patrón de los derivados, o sea, de mayor crecimiento en los años setenta y de desaceleración en la década siguiente, permitiendo aun multiplicar la oferta *per cápita* en tres veces y media. La crema de leche, cuarto derivado en términos de crecimiento de la oferta, creció el 258% en las dos décadas, de modo más concentrado en los años setenta, sólo poco más que duplicando la oferta *per cápita*.

La crema de leche sufrió también gran aumento de oferta, 258% en las dos décadas, con fuerte expansión en la década de 1970 cuando duplicó el volumen de producto y la oferta *per cápita*.

todas las leches en polvo, 28% en el de yogurt, 23.5 % en el de queso *prato* y 22% para el requesón, dominio de Catupiry. Ver Pires, Bielschowsky y Figueiredo (1978), pp. 44-45.

¹⁹ Los datos básicos están en Pires, Bielschowsky y Figueiredo (1978), p. 29.

²⁰ Pires, Bielschowsky y Figueiredo (1978), p. 32, calcularon la razón entre dos precios. El primero fue el precio de un litro de leche transformada en un derivado lácteo. El segundo, el de la leche fluida pasteurizada. La razón indicaría cuanto el precio de la leche en el derivado lácteo es mayor que el precio de la leche fluida. Los resultados para el período de junio de 1972 a abril de 1973 indicaron, en orden creciente, 1,21 para el queso parmesano, 1,37 para el requesón, 1,45 para leche en polvo descremada, 1,50 para la leche en polvo entera, 2,41 para la leche condensada y 7,56 para el yogurt. Entre junio de 1975 y abril de 1976, esa última razón había sido rebajada para 6,68, ya indicando, posiblemente, el comienzo de la entrada de nuevos competidores en ese segmento de mercado.

²¹ Wilkinson (1993), p. 36.

Esos derivados lácteos más dinámicos fueron paulatinamente cambiando la estructura de oferta de la industria. Si en 1971 respondían por el 27% del volumen ofertado, en 1979 y 1988 respondían por casi la mitad.

Los derivados menos dinámicos fueron los tradicionales productos de la industria láctea que siempre constituyeron parte de la estrategia de contornear los obstáculos de la oferta de materia prima, como el queso y la leche en polvo, o explotar subproducto, el caso de la mantequilla.

La mantequilla, subproducto del procesamiento de las leches pasteurizada y en polvo, descremadas y del queso, tuvo un crecimiento del 92% en las dos décadas, sufriendo la competencia de la margarina, un producto sustituto de origen vegetal ofertado por las grandes multinacionales alimentarias, como Unilever, Bunge & Born y Cargill.

La producción de leche en polvo y de queso siguió la estrategia de explotar el diferencial de oferta de materia prima durante el año. El auge de la producción lechera ocurre en primavera-verano (período de cosecha) con caída en otoño-invierno (período entre cosecha), cuando la escasez de materia prima exige su importación industrial en términos generales de leche en polvo para su futura reconstitución en leche fluida. La transformación de la leche fluida en polvo y queso constituye una forma de conservación para la utilización futura y una estrategia de diversificación.

La distribución final de los derivados lácteos, al contrario de la leche fluida, siguió por los supermercados, centralizando el 84% de las ventas de leche en polvo, el 64% de las del queso *prato* y el 68% de los otros lácteos,²² fortaleciendo ese canal de distribución en la principal ruta de exposición de los productos diferenciados y de sus marcas reconocidas, volviendo esa misma ruta cada vez más en una amenaza a la industria por los altos costos de cambio de canal de ventas, en caso de mayor poder de negociación de los comerciantes.

Durante las dos décadas anteriores a la apertura de los mercados, la cadena productiva de lácteos tuvo sus precios controlados por el gobierno. El precio de la materia prima, en términos reales,²³ siguió el crecimiento económico hasta 1975, cuando prácticamente se estabilizó de 1976 a 1981, para tomar un sendero declinante hasta el final de los años ochenta (Figura 1).

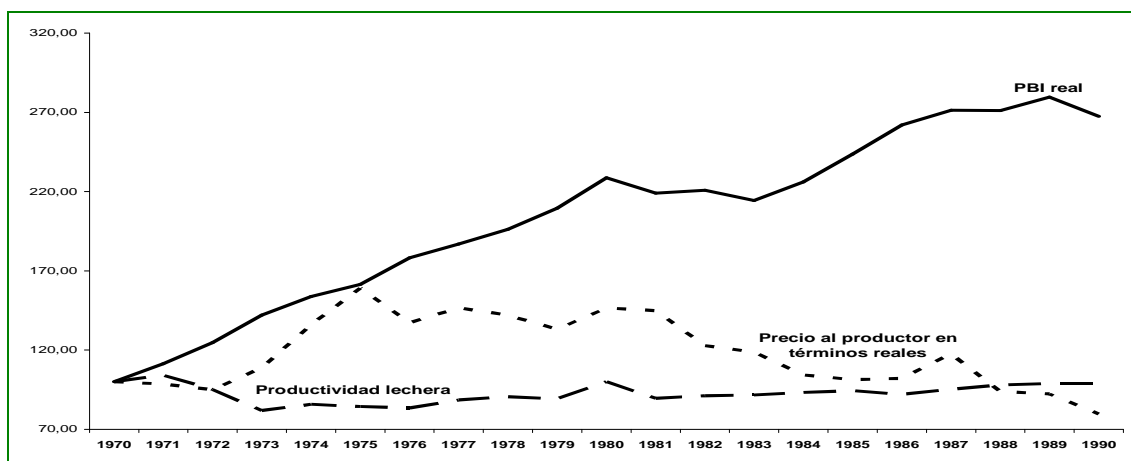
Si, en el segundo lustro de la década de 1970, se mantuvo el ingreso real de la lechería, en la década siguiente la trayectoria de ese ingreso fue declinante y no compensada por aumentos significativos de productividad de los tambos lecheros, lo que obstaculizó un proceso más rápido de especialización lechera con incorporación tecnológica. La mayor especialización y tecnificación de los tambos, medida por la cuota de mercado de la leche Tipo B en el mercado de leche fluida, tuvo un

²² Negri (1996), p. 43.

²³ Se considera precio en términos reales el precio de mercado corregido por deflactor de precios, un precio relativo al índice general de precios, lo que mide su cambio real.

incremento, saltando de 0,3% en 1971, a 12,5% en 1979, y a 9,1% en 1989. La mayoría de los tambos se mantuvo con ganado de doble función, para leche y carne, retrasando la modernización y manteniendo un gran mercado informal de leche *in natura*.²⁴ Por otro lado, la ausencia de especialización implicaba sistemas productivos basados en pastaje, cuyo ciclo natural describía una fluctuación anual del aprovisionamiento de la materia prima.

Gráfico 1: Índices del PBI real, del precio al productor rural en términos reales y de la productividad de los tambos lecheros.



Fuente: elaboración propia; datos básicos del PBI en Ipeadata, del precio al productor en Wilkinson (1993), p. 32, y de la productividad en Yamaguchi, Martins y Carneiro (2001), p. 37.

La posibilidad de recurrir al mercado externo para la importación de materia prima cuando existía escasez interna estuvo también controlada por el gobierno, por medio de las concesiones de importación. Durante la década de 1970 y el primer lustro de los años ochenta, el volumen promedio de importaciones fue de 3,8 mil millones de litros equivalentes al año, y representó el 2,5% de la producción nacional. En el segundo lustro de los años ochenta el promedio de importaciones fue de 5,1 mil millones de litros al año, y representaba el 7,6% de la producción nacional, una indicación de mayor grado de apertura de la economía.²⁵ El cierre de la economía nacional estaba llegando a su fin.

²⁴ El mercado informal es considerado el mercado de la leche fluida sin inspección federal, estimado en un volumen promedio de 3.304 millones de litros en la década de 1980, es decir el 27% de la producción lechera nacional promedio en ese período.

²⁵ Datos estadísticos en Yamaguchi, Martins y Carneiro (2001), p 37.

La industria láctea después de la apertura económica: la década de 1990

Los años noventa marcaron la transición de la industria láctea hacia la desregulación del mercado y al aumento de la competencia, con consecuencias en todos los eslabones de la cadena productiva. Aumento de la especialización del aprovisionamiento de materia prima, reestructuración industrial en la oferta de productos y en la estructura de capital de las empresas del sector, crecimiento del poder de negociación de la distribución y aumento de los requisitos de calidad por los consumidores fueron los principales cambios experimentados por la industria.

La apertura económica en Brasil fue la última frontera lograda en América Latina por el Consenso de Washington, impulsando la economía a profundos cambios estructurales entre los que se destacan: la salida del Estado de la condición de Estado-Empresario para asumir la posición de regulador y fiscal del sistema económico, dejando a la supremacía del mercado la asignación de los recursos productivos;²⁶ la estabilidad monetaria con la caída de la inflación; la recepción de flujo creciente de capitales extranjeros, en especial las Inversiones Externas Directas (IED) en la industria, lo que desencadenó una reestructuración industrial no solo en la industria láctea; y la caída de las barreras a la importación de bienes y servicios.

En la industria láctea, el cambio del papel del Estado implicó una mayor reglamentación y fiscalización de la cadena y liberalización de las importaciones y de los precios de las leches cruda y fluida. Por otro lado, la política de estabilización monetaria, con la caída de la inflación a menos de dos dígitos, impulsó la demanda de bienes no durables de consumo, en especial de los derivados lácteos.

El primer *shock* en la cadena fue la liberalización de precios, analizada más adelante, reforzada por la liberalización de las importaciones de lácteos. De un valor promedio de 5,7% sobre la producción nacional de leche, entre 1990 y 1994, las importaciones saltaron al promedio de 13,6%, entre 1995-1999. El coeficiente de apertura para las importaciones en la industria láctea pasó de 2,8% en 1990 a 6,3% en 1998.²⁷ Aunque la participación de los productos importados haya sido pequeña en la primera década de apertura económica, el efecto de la misma fue señalar el nuevo nivel de precios a ser practicado en el mercado interno, más bajo que aquel del período de cierre de mercado.²⁸ Con eso, el

²⁶ Pinheiro, Giambiagi y Gostkorszewicz, (1999), p. 13. Es interesante verificar las vueltas que da la historia, pues sí, a finales del siglo XX, el pensamiento liberal imaginaba esperanzadoramente los destinos de la economía en las manos invisibles del mercado, una década después el Estado retomaba su acción directa en sectores claves de la economía nacional, con la Petrosal, para la exploración de las nuevas reservas de petróleo, y la reactivación de Telebrás, para ejecución del Plan Nacional de Banda Ancha, en la telefonía.

²⁷ Yamaguchi, Martins y Carneiro (2001), p. 37, y Moreira (1999), p. 302.

²⁸ La señal es la competencia potencial externa, una vez que la entrada de un grande proveedor, con capacidad de responder por cuota significativa del mercado doméstico de modo permanente y hasta expandir su oferta, obliga a los agentes a acompañar la política de precios para que no sean excluidos *a posteriori* del mercado.

mark-up de la industria siguió una trayectoria descendiente, con una variación negativa de 20,2% entre 1990 y 1998.²⁹

Los problemas de calidad de la producción de leche en Brasil, derivados de la baja incorporación tecnológica en los años de cierre del mercado interno, llevaron al Estado a intervenir en la reglamentación de la identidad de las leches cruda y fluida, corrigiendo el antiguo reglamento y dejándolo más ágil, al conservar en él apenas las reglas generales y trayendo reglamentos técnicos específicos para establecer los parámetros de calidad requeridos para el producto. El antiguo Reglamento de Inspección Industrial y Sanitaria de Productos de Origen Animal (RIISPOA), de 1952, fue alterado diez años después y se conservó inalterado por más veintidós años, cuando sufrió nada menos que tres alteraciones en los años noventa.³⁰ El nuevo RIISPOA y sus Reglamentos Técnicos de Identidad y Calidad (RTIQs) impusieron nuevos parámetros de calidad que exigían incorporación tecnológica, notablemente el ordeño mecánico y el tanque enfriador en los tambos, y el camión con tanque enfriador para la recolección de la leche cruda. Con eso, empezaba el fin de la leche fluida Tipo C, basada en el ordeño manual y la recolección por galones, producto líder de la industria en el período de cierre del mercado.

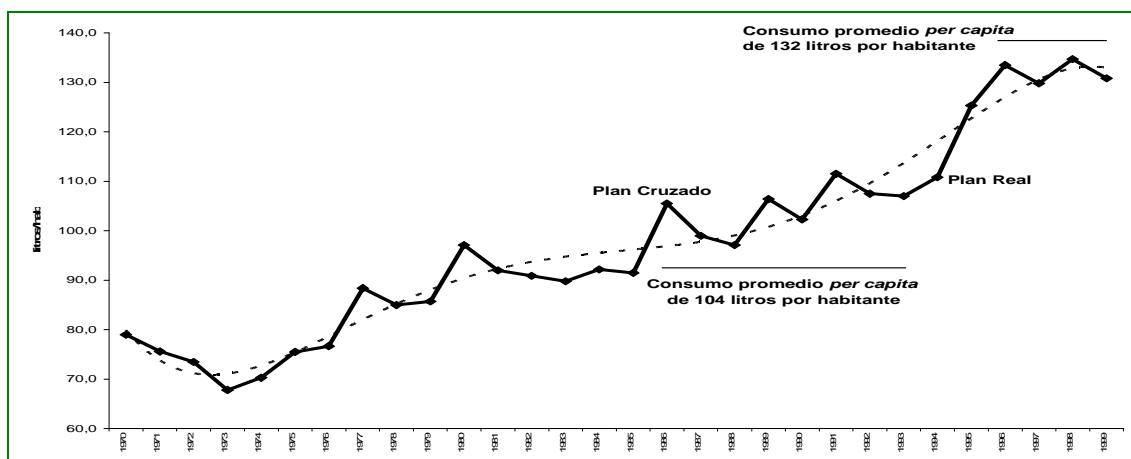
La nueva moneda creada por el Plan Real, en julio de 1994, derrumbó la hiperinflación, acelerada en el segundo lustro de la década de 1980 y que avanzaba por el primer lustro de los años noventa, para niveles debajo de dos dígitos. La preservación del poder de compra de los consumidores dio impulso al aumento del consumo de alimentos, en especial al de lácteos, cuyo consumo *per cápita* aumentó un promedio 26% superior, hacia fines de los años noventa, ante el consumo entre los Planes Cruzado y Real (Gráfico 2).

El impacto sobre el eslabón proveedor de materia prima fue significativo. A comienzos de la década de 1990, el gobierno extinguió el sistema de fijación de precios.

²⁹ Moreira (1999), p. 324.

³⁰ Tronco (2003), p. 27

Gráfico 2: Consumo *per cápita* de lácteos en Brasil y tendencia, de 1970 a 1999 (en litros equivalente de leche fluida).



Fuente: elaboración propia; datos básicos en Yamaguchi, Martins y Carneiro (2001), p. 37.

La Portaria 43, del 13 de julio de 1990, emitida por la Superintendencia Nacional de Abastecimiento (SUNAB), puso las transacciones mercantiles entre los eslabones de la cadena al juego del mercado liberando los precios. Desde entonces, el precio al productor lechero fue declinante en términos reales, en parte compensado por el aumento de la producción lechera y el incremento de la productividad, en un periodo de crecimiento de la economía brasileña (Figura 3).

La industria empezó, entonces, a implementar diferenciación de precios, basando los diferentes niveles según tres atributos, volumen, calidad y regularidad del aprovisionamiento de leche cruda,³¹ con el objetivo de alcanzar mayores niveles de productividad y aumentar el *shelf life* de los productos industrializados.³² Esa estrategia impulsó paulatinamente los tambos lecheros a incorporar tecnología, a aumentar la escala de producción y a reducir el número total de productores de leche.

El ordeño mecánico, los enfriadores en los tambos y el transporte a granel en camiones con tanque enfriador constituyeron las principales innovaciones tecnológicas en las propiedades rurales y la primera distribución, con impactos positivos en los costos industriales.

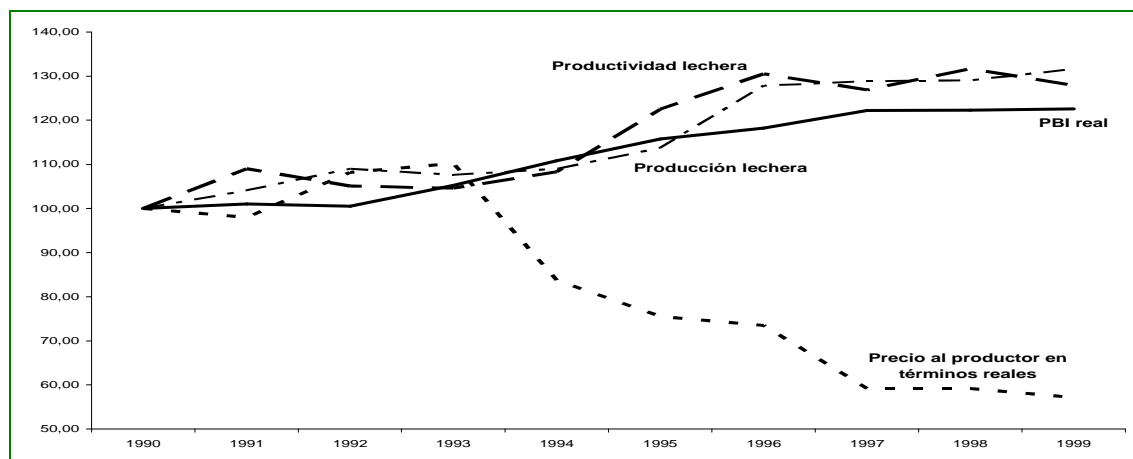
El ejemplo de la Cooperativa Central Agropecuario Sudoeste (Sudcoop), en el estado de Paraná, es sintomático para la comparación de dos fases tecnológicas: la recolección de la leche cruda en galones, en diciembre de 1992, y a granel, en mayo de 1999. Hubo un aumento de la recepción de leche cruda en un 19% y más que dobló el volumen por camión recolector; por otro lado, el impacto en la productividad puede ser visto por la reducción de las unidades intermediarias de enfriamiento (-89%), del número de rutas de recolección (-54%), del número de camiones (-63%), del personal ocupado con el transporte (-59%) y del número promedio de viajes de recolección por día (-58%). En términos de

³¹ Jank, Farina y Galan (1999), p. 74.

³² Silva y Neves (2001), pp. 158-159.

calidad, la temperatura promedio para recibir la leche cruda en la plataforma de la usina cayó de 22° C a 6° C.³³

Gráfico 3: Índices del PBI real, del precio al productor rural en términos reales, de la producción lechera y de la productividad de los tambos lecheros.



Fuente: elaboración propia; datos básicos del PBI en Ipeadata, del precio y de la productividad en Yamaguchi, Martins y Carneiro (2001), pp. 37 y 39.

La escala de producción de los tambos aumentó, en especial para los proveedores de las empresas líderes de la rama industrial, las cuales tuvieron condiciones de financiamiento para la adquisición de tecnología. De 1994 a 2000, el promedio de oferta diaria de leche cruda por tambo aumentó, para Nestlé de 77 a 270 litros, para Parmalat de 51 a 142 litros y para Itambé de 69 a 252 litros. Esta última empresa, la mayor cooperativa central de lácteos de Brasil, ejemplifica el cambio de escala: en 1980, los tambos que proveían hasta 50 litros al día respondían por el 20% del volumen recibido en las usinas; veinte años después, eran responsables por apenas el 2%. En el otro extremo de la producción, los tambos con más de 500 litros al día aumentaron su participación en la oferta del 10% a 59%.³⁴

La presión tecnológica, combinada con la caída de los precios al productor de leche, estimuló la búsqueda de factores productivos más baratos; ello permitió la expansión de la producción lechera para el centro oeste del país, donde el precio de la tierra era más barato, aumentando el número de cuencas lecheras, antes concentradas en el sureste y sur.³⁵

En el ámbito de la rama industrial, la apertura del mercado de lácteos implicó una reestructuración industrial, con cambios en la estructura de capital de la rama y en su concentración, y en la línea de productos ofertados al mercado, mostrando, a finales de la década de 1990, la gran heterogeneidad de esa industria, bajo el supremacía de las empresas multinacionales que lideraron el proceso de concentración del segmento de derivados lácteos. La concentración fue también una

³³ Melo, (2002), p. 120.

³⁴ Jank, Farina y Galan (1999), p. 76; Gomes (2001), pp. 53-54.

³⁵ Jank, Farina y Galan, *Ibidem*, p. 82.

estrategia para responder a la competencia de las importaciones y al aumento del poder de las cadenas de supermercados en la distribución de los productos industrializados.

A partir del año 1990, las dos mayores multinacionales alimentarias en la rama láctea, Nestlé y Parmalat, lideraron procesos de adquisición de pequeñas y medias empresas nacionales y pasaron a enfrentar las cooperativas en sus cuencas lecheras, destruyendo las estructuras oligopólicas regionales del segmento de leche pasteurizada e impulsando esas empresas hacia procesos de reorganización. Parmalat compró catorce empresas, entre ellas la fábrica de lactinios de la Cooperativa Batavo, una de las más importantes cooperativas del sur del país. Nestlé, a su vez, hizo tres adquisiciones. Las cooperativas respondieron con tres estrategias, en relación al tamaño de las empresas: algunas pequeñas y medianas cooperativas se lanzaron en procesos de integración de capacidad productiva, lo que permitiría a la pequeña empresa sobrevivir utilizando la capacidad ociosa de la firma media; otras cooperativas centrales empezaron procesos de fusión para conseguir escala de producción, con una tercera estrategia de creación de *trading* para exportación.³⁶

La estrategia de las empresas líderes, de búsqueda de mayores márgenes de ganancia, dejó inalterado la concentración del segmento de leche fluida y aumentó la concentración del segmento de derivados lácteos. El *mark-up* promedio del segmento de leche fluida fue de 0,36 en 1998, contra 0,84 del segmento de derivados lácteos, con la especificidad de que el *mark-up* de las grandes empresas extranjeras, en ese último segmento, fue de 1,11.³⁷ Frente a esas condiciones, el coeficiente de concentración de las cuatro más grandes empresas (CR4) en la oferta de leche fluida, en términos del valor de la producción industrial, pasó del 40% en 1985 al 38% en 1998, misma reducción en puntos porcentuales del CR8, del 52% al 50% en el mismo periodo. En contraposición, aumentó significativamente la concentración en la oferta de derivados lácteos, con el CR4 pasando del 45% al 66% y el CR8 del 55% al 81% entre 1985 y 1998.³⁸

La competencia en el mercado doméstico fue incrementada en los años noventa por el aumento de las importaciones de derivados lácteos, impulsado principalmente por el Plan Real de 1994. En promedio, las importaciones en los comienzos de los años noventa fueron de 782 millones de litros equivalentes, entre 1990 y 1993, y casi se triplicaron hacia el final de la década, pasando a 2,251 mil millones de litros; con eso, la participación de las importaciones en la demanda aparente pasó del 5% al 11,2% entre esos periodos. La caída de la inflación, derivada del plan de estabilización del valor de la moneda nacional, cesó la caída brusca del poder de compra de la población, lo que impulsó la demanda

³⁶ Melo (2002), pp. 131; 135.

³⁷ *Ibidem*, p. 128.

³⁸ Lemos (1992), p. 305; Melo (2002), p. 129.

de alimentos industrializados. El impacto sobre el consumo *per capita* al año fue positivo, con el aumento del nivel promedio entre 1990 y 1993 de 107,1 litros y entre 1994 y 1999 de 127,5 litros.³⁹

Por otro lado, ambos segmentos industriales, de leche fluida y derivados lácteos, se depararon con la creciente fuerza de la distribución minorista. Aunque no haya habido un aumento de la concentración de los grandes supermercados en los años noventa,⁴⁰ hubo un aumento de escala de operación por tienda de supermercados, dentro de una lógica de alto giro de ventas combinado con bajos márgenes de comercialización, lo que puso fuerte presión bajista en los márgenes de ganancia de la industria láctea.⁴¹

La posibilidad de mantener mayores márgenes de rentabilidad llevó la industria láctea a crear estrategias de diferenciación de productos, con ampliación de la línea de bienes de consumo. En 1998, ella contaba con una línea de cerca de cincuenta tipos de productos de los que derivaban cerca de quinientos diferentes productos en las góndolas de los supermercados y otros canales de distribución, con una diferenciación promedio de casi diez diferentes productos por tipo de producto.⁴² Pero la diferenciación fue extremadamente heterogénea en el interior de la industria, puesto que esa estrategia fue más intensamente explorada por las empresas multinacionales que por las demás empresas, y también más intensamente por las grandes, en relación a las medianas y pequeñas firmas.⁴³

El aumento del esfuerzo competitivo no garantizó un aumento de las ganancias industriales. A la caída del *mark-up*, mencionado arriba, le siguió la disminución del desempeño industrial. Como un todo, la industria láctea sufrió un descenso del valor agregado en los últimos años de la década de 1990, pasando de 9.6 mil millones de reales en 1996 a 6 mil millones de reales en 1999, a precios constantes de 2009,⁴⁴ con el cierre de actividades de empresas en el segmento de leche fluida. Con eso, cayó el nivel de empleo de 84 mil a 62,5 mil obreros, en el mismo periodo.⁴⁵

La anacronía entre el aumento de la producción lechera y la caída del valor agregado de la industria ya mostraba los límites del crecimiento del mercado interno, una década después de la

³⁹ Yamaguchi, Martins y Carneiro (2001), p. 37.

⁴⁰ Mientras Santos, Gimenez y Mattos (1998), p. 16, hayan señalado una tendencia creciente de concentración, puesto que la participación de las veinte mayores minoristas en las ventas de las trescientas más grandes aumentó tres puntos porcentuales, entre 1994 y 1997, en Brasil, se puede decir que se trata de un crecimiento coyuntural, una vez que la participación de 60,4%, en 1997, fue ligeramente menor que aquella de 1990, de 62,6%.

⁴¹ Jank, Farina y Galan (1999), p. 196.

⁴² La línea de leche fluida tenía seis tipos de productos (enfriado, pasteurizado, esterilizado, aromatizado, modificado para niños e hidrolizado), de los cuales se extraían 47 productos diferentes, con diferenciación en términos de envase, peso, constitución y presentación física del producto; por otro lado, la línea de leche fermentado poseía sólo cuatro tipos de productos (yogurt, bebida láctea, cuajada, leche fermentada) pero comprendía cerca de doscientos diferentes productos, la mayor parte en las diferentes formas de comercialización de los yogures, según Melo (2002), p. 88.

⁴³ Melo (2002), pp. 86; 113.

⁴⁴ Utilizado el deflactor implícito del PBI, de IBGE.

⁴⁵ IBGE (1984).

apertura económica. En 1999 la industria vio empezar, por fin, una estrategia de diversificación de mercado, originada en tres grandes cooperativas y dos empresas nacionales privadas,⁴⁶ con la creación de Serlac, una *trading* responsable por la exportación de excedentes de oferta de materia prima transformados en leche en polvo, mantequilla, queso y leche condensada.⁴⁷ Por primera vez, el mercado externo apareció como estrategia de *market seeking* a la industria láctea.

Al final de la década de 1990, la experiencia de apertura económica resultó una industria láctea más concentrada, con mayor grado de incorporación tecnológica, liberada de los controles de precios, y estableciendo estrategias de precios, diferenciación de productos y de expansión al exterior, resultado del mayor grado de apertura comercial.

Cambios y permanencias: consideraciones finales

La apertura económica fue, para la industria láctea brasileña, una palanca de impulso hacia un mayor grado de maduración industrial. El estado de inmadurez se puede caracterizar por la incapacidad de desarrollar innovaciones en un contexto de control gubernamental estricto de precios. La intervención del Estado en la cadena productiva de lácteos no siguió las orientaciones de Lutz por la defensa de la industria naciente sino que se constituyó en política pública de control de la inflación y de los costos de la alimentación de la clase obrera, sin atender para los efectos a largo plazo sobre aquella cadena agroindustrial. El mayor grado de madurez industrial se puede caracterizar por el desarrollo de estrategias innovadoras en tecnología de producción y en productos, lo que ocurrió más intensamente después de la apertura económica.

No obstante ese mayor grado de innovación, hacia fines de la década de 1990, la industria láctea brasileña sufrió el descenso de su valor agregado, con la salida de empresas de los mercados y la caída del empleo. Estaba aún en curso una reestructuración industrial, con la creación de nuevas empresas líderes y nuevos arreglos de estructura de mercado.

Los principales cambios fueron tecnológicos y de productos, impulsando la competencia y destruyendo los capitales más débiles, como el fruto del viento perenne de la destrucción creadora schumpeteriana a reconcentrar los mercados. Los límites a los cambios se mantuvieron en la permanencia de la distribución del ingreso, inmovilizando el patrón de demanda ya visto en el Cuadro 1, a pesar del esfuerzo innovador de los otros derivados lácteos. La industria láctea brasileña pareció bailar de modo intenso de un período a otro, ganando fuerza muscular, pero sin salir del lugar.

⁴⁶ Las cooperativas fueron Itambé, CCLSP y Confepar, más Embaré e Ilpisa.

⁴⁷ Melo (2002), p. 135.

Bibliografia

- Carneiro, Ricardo (2002); *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: Ed. Unesp/IE-Unicamp.
- Gomes, Sebastião Teixeira (2001); “Evolução recente e perspectivas da produção de leite no Brasil”, en Gomes, Aloísio Teixeira; Leite, José Luiz Bellini y Carneiro, Alziro Vasconcelos (Eds.). *O agronegócio do leite no Brasil*. Juiz de Fora: Embrapa, 2001. p. 49-72.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE (1984); *Censo industrial: dados gerais*. Rio de Janeiro.
- _____ (1990); *Estatísticas históricas do Brasil: séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1988*. 2ed. Rio de Janeiro.
- _____ (2009); *Pesquisa industrial 1996-2007 - Empresa*. Rio de Janeiro.
- Jank, Fernando Sawaya (1999); “A amplitude dos modelos de produção de leite no Brasil”, en Jank, Marcos Sawaya; Farina, Elizabeth M. Q. y Galan, Valter Bertini; *O agribusiness do leite no Brasil*. São Paulo: Ed. Milkbizz/IPEA/PENSA-USP. p. 105-107.
- Jank, Marcos Sawaya; Farina, Elizabeth M. Q. y Galan, Valter Bertini (1999); *O agribusiness do leite no Brasil*. São Paulo: Ed. Milkbizz/IPEA/PENSA-USP.
- Lemos, Mauro Borges (1992); *The agro-food system in semi-industrialized countries: the brazilian case*. London: University College London. (Tesis de doctorado).
- Meireles, Almir José (1983); *Leite Paulista*. São Paulo: HRM, 1983.
- _____ (1996); *A desrazão laticinista: a indústria de laticínios no último quartel do século XX*. São Paulo: Cultura Ed. Associados.
- Meireles, Almir José y Alves, Daniela Rodrigues (2001); “Importância do leite longa vida para o desenvolvimento do mercado brasileiro”, en Gomes, Aloísio Teixeira; Leite, José Luiz Bellini y Carneiro, Alziro Vasconcelos (Eds.). *O agronegócio do leite no Brasil*. Juiz de Fora: Embrapa. p. 73-88.
- Melo, José Lannes (2002); *Dinâmica concorrencial da indústria de laticínios no Brasil: as cooperativas frente à abertura comercial*. Viçosa: DER/UFV. (Tesis/doctorado).
- Merrick, Thomas W. y Graham, Douglas H. (1981); *População e desenvolvimento econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Moreira, Maurício Mesquita (1999); “A indústria brasileira nos anos 90: o que já se pode dizer?”, en Giambiagi, Fábio e Moreira, Maurício Mesquita. *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES. p. 293-332.

- 📖 Negri, João Alberto (1996); *As empresas multinacionais e a reestruturação industrial nos anos 90: um estudo de caso do complexo lácteo brasileiro*. Belo Horizonte: Cedeplar/UFMG. (Tesis/maestría).
- 📖 Pinheiro, Armando Cautelar; Giambiagi, Fábio y Gostkorszewicz, Joana (1999); “O desempenho macroeconômico do Brasil nos anos 90”, en Giambiagi, Fábio e Moreira, Maurício Mesquita. *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES. p. 11-42.
- 📖 Pires, Eginardo; Bielschowsky, Ricardo y Figueiredo, Célia Maria Poppe de (1978); *Dois estudos sobre tecnologia de alimentos*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES.
- 📖 Quadros, Waldir (2008); *A evolução recente da estrutura social brasileira*. Campinas: IE-Unicamp. Texto para discussão n. 148.
- 📖 Santos, Angela Maria Medeiros Martins; Gimenez, Luiz Carlos Perez y Mattos, Carolina Barbosa (1998); *Hiper e supermercados no Brasil*. BNDES: Rio de Janeiro.
- 📖 Serra, José (1983); “Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra”, en Belluzzo, Luiz Gonzaga de Mello y Coutinho, Renata (Orgs.). *Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise*. 2ed. São Paulo: Brasiliense.
- 📖 Silva, Paulo Henrique Fonseca; Neves, Braz dos Santos (2001); “Avanços tecnológicos na indústria de laticínios no Brasil”, en Villela, Duarte; Bressan, Matheus; Cunha, Aécio S. *Cadeia de lácteos no Brasil: restrições ao seu desenvolvimento*. Brasília: MCT/CNPq; Juiz de Fora: Embrapa Gado de Leite.
- 📖 Tavares, Maria da Conceição y Serra, José (1977); “Além da estagnação”, en Tavares, Maria da Conceição. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre a economia brasileira*. 6ed. Rio de Janeiro: Zahar.
- 📖 Tronco, Vânia Maria; *Manual para inspeção da qualidade do leite*. Santa Maria: Ed. UFSM, 2003.
- 📖 Wilkinson, John (1993); *Competitividade da indústria de laticínios*. Campinas: IE/UNICAMP; IE/UFRJ; FDC; FUNCEX. Nota técnica setorial do complexo agroindustrial do Estudo da competitividade da indústria brasileira.
- 📖 Yamaguchi, Luiz Carlos Takao; Martins, Paulo do Carmo y Carneiro, Alziro Vasconcelos (2001); “Produção de leite no Brasil nas três últimas décadas”, en Gomes, Aloísio Teixeira; Leite, José Luiz Bellini y Carneiro, Alziro Vasconcelos (Eds.); *O agronegócio do leite no Brasil*. Juiz de Fora: Embrapa. p. 33-48.



H-industri@
***Revista de historia de la industria,
los servicios y las empresas en América Latina***

Año 4- Nro. 7, segundo semestre de 2010

**Controles estatales a la industria del vino en Mendoza,
1890-1914**

Patricia Barrio de Villanueva

INCIHUSA-CONICET

Facultad de Filosofía y Letras- U. N. de Cuyo

pbarrio@mendoza-conicet.gov.ar

Resumen

El artículo estudia los controles del Estado nacional y provincial a la agroindustria mendocina del vino entre la década de 1890 y 1914. En este período se detectan dos momentos. En el primero, entre 1890 y 1904, se analiza el mercado de vinos y cómo el Estado nacional utilizó los impuestos (aduaneros e internos) para proteger a la naciente industria. También se reconstruye la legislación nacional y provincial que reguló la producción, la comercialización y el cobro de los impuestos al vino; y los mecanismos utilizados por ambas jurisdicciones para el cumplimiento de dichas leyes.

En el segundo, se examinan los cambios ocurridos en la vitivinicultura durante los años de auge, entre 1904 y 1912, cuando los Estados provincial y nacional desplegaron estrictas normativas para evitar el fraude vínico y el pago del impuesto; y las primeras medidas tomadas con la llegada de una nueva crisis, entre 1913 y 1914.

Abstract

The article examines the controls of the national and provincial state to agribusiness Mendoza wine between the 1890 and 1914. In this period two points are detected. In the first, between 1890 and 1904, analyzes the wine market and how the national government used taxes (customs and internal) to protect the nascent industry. Also reconstructs the national and provincial legislation that regulates the production, marketing and collection of taxes on wine, and the mechanisms used by both jurisdictions to comply with such laws.

The second examines changes in the wine industry during the boom years between 1904 and 1912, when provincial and national States deployed strict standards to prevent wine fraud and tax payments, and the first steps taken with the arrival of a new crisis between 1913 and 1914.

Recibido: 28 de marzo de 2010

Aprobado: 29 de agosto de 2010

“Desde algún tiempo, el poder ejecutivo ha venido recibiendo frecuentes denuncias sobre la falsificación y adulteración de los vinos nacionales, producida en esta capital y otros pueblos de la República, con grave perjuicio de la producción honrada de esta importantísima rama de la riqueza nacional”.

(Mensaje del Poder Ejecutivo de la Nación presentando un proyecto de la ley de vinos a la Cámara de Diputados, 1° de setiembre de 1893).

Introducción

Algunas de las características del Estado moderno son un mayor control de las actividades socioeconómicas y la búsqueda de nuevos recursos fiscales. Este proceso, con su lógica de concentración del poder, supuso el desarrollo de un aparato normativo-legal y la creación de organismos burocráticos capaces de fiscalizar, a través de un entramado de agentes administrativos, el cumplimiento de las leyes y el cobro de los impuestos. Un fenómeno similar ocurrió en los Estados provinciales que crearon leyes y oficinas para asumir sus nuevas funciones, e impuestos para sostenerse. No siempre este proceso se desarrolló en forma “homogénea” en todos los sectores, ni coordinadamente entre la nación y las provincias. Por el contrario, muchas de estas decisiones estratégicas se tomaron al ritmo de intereses y presiones de los actores involucrados, por un lado; y de las necesidades y urgencias del Estado, por otro.

En este artículo intentamos develar ese proceso en la agroindustria del vino de Mendoza entre la década de 1890, cuando se inició la fiscalización a la nueva pero dinámica industria, y 1914 cuando irrumpió una crisis en el sector. Para ello, dividimos el trabajo en dos partes. En la primera, correspondiente a la etapa 1890-1904, se intenta desentrañar el mercado de vinos y cómo el Estado - fuertemente influido por los políticos y dirigentes vitivinícolas de Cuyo- utilizó los impuestos (aduaneros e internos) para proteger a la naciente industria. Asimismo, se reconstruye la legislación nacional y provincial que reguló tanto la producción y comercialización del vino como el cobro de los impuestos, y los mecanismos utilizados por ambas jurisdicciones para el cumplimiento de dichas leyes.

La segunda parte presenta los cambios ocurridos durante los años de auge vitivinícola, entre 1904 y 1912, cuando el Estado provincial primero, y el nacional después, desplegaron normativas más estrictas para evitar el fraude vínico y el pago del impuesto. También se analiza el conflicto inédito ocurrido entre el gobierno de Mendoza y los elaboradores que resistieron el afianzamiento de la vigilancia estatal sobre ellos. Finalmente se estudia brevemente la llegada de una nueva crisis y las primeras medidas que retomaron la vigilancia a la producción de vino.

Primera parte: La industria entre 1890 y 1904. Inestabilidad y crisis.

En los últimos veinte años del siglo XIX, el creciente mercado consumidor de vino, ubicado en los principales centros poblados y colonias de la pampa húmeda, se satisfacía no solo con el vino nacional sino, también, con el importado, y con otros tipos de vinos como el *petiot*,¹ el de pasas,² el artificial, y sus mezclas. Por ello, los empresarios cuyanos enfrentaron esa competencia, en especial durante la década de 1890,³ presionando para que el Estado nacional estableciera impuestos a esas bebidas, y defendiendo el prestigio de la industria local. Sin embargo, el vino mendocino (y argentino) tenía serios problemas como falta de calidad y salubridad, además de su frecuente falsificación. Para enfrentar estas deficiencias por un lado, y controlar el pago de los impuestos por otro, surgió la primera legislación nacional y provincial impulsada, además, por las cíclicas caídas del precio del vino.

Los impuestos

Los impuestos aduaneros como protección a los vinos nacionales

De los vinos importados,⁴ que llegaban de los principales productores mundiales ubicados en la cuenca del Mediterráneo, sólo los comunes constituían una competencia para los caldos argentinos. Por eso, el Estado nacional los gravó desde la década de 1880. Esta decisión afectó, especialmente, a los de origen italiano y español (ya que los vinos franceses se dirigían a un público de alta competencia económica),⁵ no sin conflicto de intereses.

Analicemos un ejemplo a partir de la documentación encontrada. En el decenio de 1890, que comenzó -como sabemos- con una fuerte crisis económico-financiera, importantes bodegueros cuyanos denunciaron una práctica que se convertiría en un tema recurrente hasta los primeros años del siglo XX: el corte (o mezcla) de vinos naturales nacionales -de baja graduación alcohólica- con los importados, fuertemente alcoholizados. Por esta razón, impulsaron la elevación de los impuestos aduaneros a los caldos extranjeros comunes con una graduación alcohólica superior a 13°. ⁶ Como estos vinos paga-

¹ Para lograr el vino *petiot* se mezclaba “una parte de miel con los orujos, después de la extracción del vino, y prensados se los sometía a una nueva fermentación y se alambican”. *El Comercio*, 30 de abril de 1903, p.2.

² Se consideraba “vino de pasas” cuando se utilizaban 100 kilogramos para elaborar 3 hectolitros.

³ Jorge Balán (1978) historió por primera vez los mecanismos de la burguesía vitivinícola para defender sus intereses en el Estado nacional, durante la instalación del nuevo modelo vitivinícola en Mendoza. Nuestra investigación confirma sus estudios.

⁴ Entre 1888 y los primeros años del siglo XX, los vinos importados eran jerez (embotellado y en cascós), oporto (embotellado y en casco), vermouth (embotellado y en casco), vinos (embotellados y en cascós), coñac (embotellado y en casco) y vinos comunes en cascós. Arata (1903), p. 222.

⁵ Balán (1978), p. 78.

⁶ Ver los artículos de importantes dirigentes del sector, Horacio Falco y Aarón Pavlovsky publicados en el diario

ban una tarifa aduanera de 0,08 pesos por litro siempre que tuvieran un nivel inferior a los 19°,⁷ la referida petición consistió en bajar la graduación alcohólica permitida por el pago de la misma tarifa aduanera. El gobierno aceptó la solicitud y decidió que dicho impuesto lo pagaran los vinos comunes que tuvieran hasta 14°. Esto perjudicó a España ya que sus caldos constituían un rubro muy significativo entre los bienes que exportaba a la Argentina,⁸ razón por la cual, ese gobierno amenazó, durante 1894, con dejar sin efecto el acuerdo por el cual adquiriría carne salada con destino a Cuba si no se restablecían las condiciones tarifarias del año anterior. Poco después, un diario local anunciaba que la “Comisión Revisora de las leyes”, con el apoyo de un informe realizado por el Director de la Sección Química Nacional Pedro Arata, había restablecido la tarifa de 1893.⁹ Este hecho impulsó en 1894 que bodegueros y gobierno formaran un Centro Viti-vinícola en Buenos Aires para el “fomento y defensa” de la industria del vino.¹⁰

Ninguna presión fue suficiente para evitar la caída de la importación del “vino común en casco” mientras que la elaboración de vinos nacionales y de Mendoza aumentó sin interrupción (Cuadros 1 y 2), hasta colocar a la Argentina en el quinto productor mundial al promediar el período de estudio.¹¹ No obstante, la importación de vinos comunes no desapareció debido a que la mezcla (o corte) entre los caldos nacionales e importados era necesario para corregir los defectos de los primeros y, posteriormente, para lograr su estandarización,¹² aunque fueron reiterados los intentos de prohibir dicha práctica.

Los Andes (21 de setiembre de 1893, p.1, y 26 de octubre de 1893, p. 1).

⁷ *El Debate*, 22 de agosto de 1894, p. 1.

⁸ Fernández (2000).

⁹ *El Debate*, 22 de agosto de 1894, p. 1; 7 y 14 de setiembre de 1894, p. 1.

¹⁰ La iniciativa la tuvo el Centro Comercial e Industrial de Mendoza. El Centro Viti-vinícola estaría presidido por Isaac Chavarría. *El Debate*, 27 de junio de 1894, p. 1.

¹¹ La Argentina se ubicaba detrás de Francia, Italia, España y Argelia. *Revista Mensual Ilustrada* (1929), nro. 287, p. 377. Entre 1899 y 1914 el volumen de vino elaborado en Mendoza representó, según los años, entre el 60% y el 79% del total nacional.

¹² Un especialista italiano, Arminio Galanti, decía en 1901 que “...nosotros no tenemos vinos de corte”, y defendía esa práctica realizada entre “los miles y miles de vinos débiles, faltos de principales elementos indispensables y los caldos importados, tal como lo exige la moderna enología”. Tampoco se podía desnaturalizar “la enorme cantidad de vinos enfermos que existen actualmente en la provincia puesto que había medios para sanarlos...” (*Los Andes*, 28 de julio de 1901, p. 4). En 1914, ante un proyecto de reforma de la ley de vinos que promovía la prohibición del corte de los vinos nacionales e importados, Galanti, en un informe publicado por el diario *La Nación*, volvió a oponerse por razones de libertad industrial y de comercio, y por la necesidad de conformar “tipos” estables de vinos. Galanti, Arminio, “Estudio crítico sobre la cuestión vitivinícola”, en Barrio (2010), pp. 149-180.

Cuadro 1: Producción nacional de vinos e importación de vinos comunes (en hectolitros), 1899-1914.

Año	Producción nacional de vino	Importación de vino
1889	s/d	1.056.212
1899	1.241.236	459.255
1900	1.150.552	453.777
1901	1.844.196	449.475
1902	1.360.153	309.282
1903	1.891.563	s/d
1907	2.621.135	585.174
1908	2.843.239	560.412
1909	2.338.029	537.170
1910	3.395.689	526.600
1911	3.781.419	442.933
1912	4.210.621	457.327
1913	4.669.583	402.073
1914	4.546.258	274.633

Fuentes: Arata (1903), p. 221; *Revista de Agricultura, Industria y Comercio*, nro. 191, 1921, p. 920. Centro Vitivinícola Nacional, *Revista mensual ilustrada*, nro. 287, julio 1929, p. 456.

Nota: No hay datos de producción nacional anterior a 1899. Entre 1907 y 1914, el volumen de los vinos comunes importados incluye los vinos entrefinos (Carlón, Priorato...), razón por la cual habría que considerar una estimación inferior a la presentada. Por el contrario, los datos de 1887 y 1902 corresponden exclusivamente a los vinos comunes en casco.

Cuadro 2: Elaboración de vino en Mendoza (en hectolitros), 1887-1914.

Año	Vino producido	Año	Vino producido
1895	284.702	1907	2.214.628
1899	855.000	1908	2.288.903
1900	669.200	1909	1.618.577
1901	794.000	1910	2.598.156
1902	942.000	1911	3.002.432
1903	1.117.600	1912	3.451.800
1904	1.088.530	1913	3.170.427
1905	1.336.446	1914	3.087.503

Fuente: 1895: Segundo Censo Nacional de la República Argentina (1895), t.3, p. 329. 1899: Galanti (1900), p. 86. 1900-1903: *Anuario de la Dirección General de Estadística* (1910), p. 379. 1904-1905: *El Comercio*, 28 de octubre de 1904, p. 5 y 30 de marzo de 1906, p.4. 1907-1910: Ministerio de Hacienda de la Provincia de Mendoza (1911), p. 209. 1911, 1912, 1913 y 1914: *Anuario de la Dirección General de Estadística de la Provincia de Mendoza* (1913^a) (1913b) (1914) (1916).

Nota: Las estadísticas del periodo 1900-1903 son poco seguras y presentan importantes diferencias según la fuente elegida. Para el presente cuadro se ha seleccionado una fuente oficial.

Los impuestos internos a las bebidas vínicas

Cuando la demanda de vino creció, gracias a la llegada de contingentes de inmigrantes acostumbrados a consumir vino en su dieta diaria, una parte de ese requerimiento se satisfizo con bebidas artificiales que imitaban el sabor del vino y tenían un bajo costo de fabricación. Por eso, los industriales sanjuaninos y mendocinos -estos últimos representados por el Centro Comercial, Agrícola e Industrial- comenzaron a

presionar para anular la competencia del vino artificial que consideraban desleal. Con este fin, solicitaron que se gravara dicha bebida y que se le prohibiera llamarse “vino”;¹³ y, efectivamente, lograron que el ejecutivo nacional presentara un proyecto de ley de vinos a la Cámara de Diputados en 1893¹⁴ que, entre otros aspectos, establecía un impuesto municipal de 0,10 pesos por litro a los vinos artificiales.¹⁵ Sin embargo, la Cámara de Diputados eliminó el gravamen porque, como era municipal, lo consideró contrario a la Constitución; aunque quedó el compromiso de que se incluyera en la ley de impuestos internos a sancionarse a fines de ese año, cosa que sucedió al ser incluido en la Ley 3.057 (Cuadro 3).¹⁶

A partir de 1894, entonces, la bebida artificial comenzó a pagar impuesto, pero, como se puede observar en el cuadro de referencia, el monto de las tasas se fue elevando al mismo tiempo que se gravaron otras bebidas. También se establecieron pautas enológicas al vino natural (la cantidad de alcohol y de extracto seco),¹⁷ que buscaban disminuir su falsificación. Repasemos brevemente ese proceso. En 1896, la ley de impuestos incluyó entre las bebidas artificiales a los vinos de pasas aguadas,¹⁸ “los vermouth hechos sin base de vino y los vinos que contuvieran menos de 18 por mil de extracto seco”.¹⁹ Respecto de esto último, si se demostraba que la pobreza de la sustancia se debía a la uva utilizada en la elaboración, no se cobraría el impuesto. Asimismo, por primera vez pagaron impuesto los vinos *petiot*, de pasas y los vinos cortados. Al no definirse los caldos utilizados en el corte, se supone que la norma incluía a los vinos naturales. Ahora bien, si los vinos cortados tenían menos de 24 por mil de

¹³ Un diputado reconoció haber recibido “folletos en que se explica la situación de la industria vitícola en San Juan y en Mendoza, telegramas de algunos amigos...incitándome a que haga todo lo que me sea posible para procurar el más pronto despacho de esta ley” (Congreso Nacional (1893), pp. 538-539). Más interesante es la carta que el senador nacional sanjuanino Anacleto Gil escribió a Emilio Coni, fechada el 18 de agosto de 1893, donde afirmaba que “nuestro” proyecto de vinos contaba con el apoyo del Ministro de Hacienda Dr. Ferry y con el presidente de la Nación, además de haber “trabajado con los miembros de la comisión que debe despacharlo...”. También señalaba que el proyecto había sido “modificado y completado” por Pedro Arata. La intención primordial era que las bebidas vínicas artificiales no llevaran el nombre de vino (*Los Andes*, 1 de setiembre de 1893, p. 1). Por su parte, el gobernador mendocino Oseas Guñazú escribió una nota al presidente del Centro Comercial donde calificaba el texto de la ley como “el triunfo obtenido en pro de nuestra futura riqueza...” y felicitaba a esa institución por el trabajo que había realizado a favor de la ley. *Los Andes*, 26 de octubre de 1893, p.1.

¹⁴ Congreso Nacional (1893), pp. 536-537.

¹⁵ De acuerdo con el artículo 4º de la ley de vinos 3.029 de 1893, se consideraba vino artificial, a: “caldo hecho con agua, azúcar, ácido tartárico o cítrico, tamarindo, esencias artificiales, sauco, glicerina, etc. etc.; caldo hecho con vino natural pero al que se le haya agregado ingrediente [sic]; cualquier preparación que, aún conteniendo vino haya sido adicionada de colorantes vegetales inofensivos”. Arata (1903), p. 226. La falta de precisión de este artículo traería problemas a los funcionarios que debían hacer cumplir la ley.

¹⁶ *Anales de la Legislación Argentina* (1889-1919), 1954, p. 273.

¹⁷ El extracto seco expresa la cantidad de materias disueltas en el vino que no se evaporan. Se compone, entre otros, de glicerina, ácidos fijos, azúcar residual y minerales de la uva. Es un concepto muy importante, ya que una pobreza en estas materias hace presentarse a los vinos como “flojos” y ligeros de paladar; y un exceso, como pesados y ordinarios.

¹⁸ Se consideraba vino de pasas *aguado* cuando se producía más de 3 hectolitros por cada 100 kilogramos de pasas.

¹⁹ Con esta disposición se quería evitar el aguamiento del vino.

extracto seco (aunque sin determinar si era para los vinos tintos o blancos), se considerarían vinos aguados y el impuesto sería muy superior.

Para 1897, la ley respetó el impuesto para las bebidas artificiales y aclaró que sólo pagarían una tasa los vinos cortados cuando la mezcla incluyera un caldo no genuino. La novedad de ese año fue el permiso de alcoholizar los vinos nacionales (en los centros de producción y de consumo) hasta los 16°, y si subía esa graduación se pagaría 0,01 pesos por cada grado.

Como puede comprobarse, entonces, había variabilidad de criterio de año a año. La ley correspondiente a 1898 era más detallada pero tenía aspectos poco claros. Exceptuaba del pago de impuesto a los vinos naturales,²⁰ incluyendo a aquellos sometidos a las correcciones enológicas definidas en el inciso 3° del artículo 1 de la ley de vinos de 1893.²¹ Otras correcciones, en cambio, como el agregado de glicerina²² y alcohol, hacía que el vino perdiera su carácter de pureza y debiera pagar un canon, al igual que los vinos de pasas, *petiot*, artificiales y aguados. Sin embargo, la prohibición de agregar alcohol se oponía a uno de los métodos de corrección permitido por la citada ley de vinos, además de que en otro artículo se aceptaba alcoholizar el vino en los puntos de producción y de consumo “hasta el grado indispensable para su conservación”, situaciones que se prestaban a confusión.

Estas sucesivas leyes revelan un Estado que buscaba nuevos recursos fiscales pero que tenía serias dificultades para establecer pautas enológicas que guiaran la distinción entre vinos naturales y no naturales. En efecto, la variabilidad de los criterios utilizados, sus contradicciones y aún errores ponen en evidencia la falta de conocimiento técnico, y permiten deducir, además, las dificultades que tendrían los funcionarios a la hora de dirimir el pago de los impuestos.

²⁰ Se exceptuaban del impuesto a los vinos genuinos (elaborados a partir de la fermentación exclusiva de mostos de zumo de uva fresca), los cortes de estos vinos y, en el caso de los vinos naturales que tuvieran menos de 24 por mil de extracto seco debían justificar su origen ante la Administración de Impuestos Internos y la Oficina Química.

²¹ Los métodos de corrección eran: Chaptal, Gall, enyesado y adición de alcohol, siempre que se tuvieran que aplicar por las condiciones de la cosecha.

²² La glicerina era utilizada para elevar el nivel de extracto seco en los vinos.

Cuadro 3: Evolución de los impuestos internos a los vinos (1893-1903).

Año	Para el año	Ley nro.	Tipo de Bebida	\$ por litro
30-12-1893	1894	3.057	Bebidas vínicas artificiales	0,10
15-1-1895	1895	3.221	Bebidas vínicas artificiales	0,10
11-1-1896	1896	3.347	Bebidas vínicas artificiales, vino de pasas aguado, vermouth artificial, vinos con menos de 18 por mil de extracto seco.	0,12
			Vino cortado con menos de 24 por mil de extracto seco	0,07
			Vino cortado con un mínimo de 24 por mil de extracto seco, vino <i>petiot</i> , vino de pasa	0,02
19-1-1897	1897	3.469	Bebidas vínicas artificiales, vino de pasas aguado, vermouth artificial, vinos con menos de 18 por mil de extracto seco.	0,12
			Cortes de vinos no naturales, incluido los <i>petiot</i>	0,06
			Vino alcoholizado con más de 16°	0,01 por grado demás
10-1-1898	1898	3.681	Bebidas vínicas artificiales, vino de pasas aguado, vermouth artificial, vinos con menos de 18 por mil de extracto seco.	0,12
			Vinos naturales o mezclas a los que se le haya adicionado agua, alcohol, glicerina u otra sustancia no extraña al vino	0,07
			Vino con menos de 24 por mil de extracto seco sin justificación	
			Vino <i>petiot</i>	0,06
			Vino de pasas	0,02
28-8-1898	Últimos cuatro meses de 1898	3.700	Vino alcoholizado "pasando el límite indispensable" (¿)	0,01 por grado demás
			Vinos "trabajados" (¿)	0,11
			Vino <i>petiot</i>	0,10
			Vino de pasas	0,06
7-12-1898	1899	3.745	Vinos naturales	0,04
			Bebidas vínicas artificiales	0,14
			Vinos trabajados	0,09
			Vinos <i>petiot</i>	0,08
			Vino de pasas	0,04
18-12-1899	1900	3.884	Vinos naturales nacionales y extranjeros	0,02
			Bebidas artificiales	0,14
			Vinos trabajados	0,9
			Vinos <i>petiot</i>	0,8
			Vino de pasas	0,4
31-8-1903	1904	4.203	Vinos naturales nacionales y extranjeros	Se deroga el impuesto

Fuente: Junta Reguladora de Vinos (1941), pp. 10-21

El impuesto al vino natural

La inminencia del conflicto con Chile hizo que el Estado modificara, a mediados de 1898, la ley de impuestos vigente, gravando por primera vez al vino "natural"²³ con 4 pesos el hectolitro. No obstante, al

²³ Definía a los vinos naturales al producto de la fermentación del zumo de la uva fresca. Se incluía la aplicación de métodos de corrección "determinados por la enología" con la intervención de la AII (se dejaba de mencionar los métodos que la ley de 1893 definía y que aparecían en la ley del año anterior (definidos en la nota anterior); los vinos naturales cortados no importaba su procedencia, y los vinos naturales que tuvieran menos de 24 por mil

aumentar con igual monto la tasa a los vinos *petiot*, de pasas y “trabajados”, continuó la protección a la vitivinicultura nacional. Esta última categoría -vino trabajado- no era definida por esta ley, pero se refería a los vinos genuinos a los que se adicionaba agua, alcohol y/o glicerina.

La ley de impuestos correspondiente a 1899 bajó la tasa del vino natural a 2 pesos el hectolitro. Poco después, otra ley estableció nuevas condiciones técnicas al vino. El “natural” debía contener 25 por mil o más de extracto seco²⁴ y, en caso de que tuviera menos era obligatorio justificarlo ante la Administración de Impuestos Internos (en adelante AII) y la Oficina Química nacional. Igualmente, delimitó por primera vez a los vinos trabajados como caldos naturales que “por conveniencias comerciales” habían sido “aumentados o diluidos mediante la adición de agua, alcohol, glicerina químicamente pura...”. Por último, la ley explicitaba las sustancias que se prohibían agregar al vino, los límites del enyesado y del azufrado, y la obligación de que los vinos *petiot*, trabajados y de pasas llevaran una indicación de su contenido en las vasijas.

En síntesis, al final del período, tanto el tipo de vino (artificial, *petiot*, de pasas, trabajado y natural) como el monto de los impuestos se estabilizaron, hasta que a partir de 1904 el vino natural no pagó más impuesto como consecuencia de la presión ejercida por los empresarios cuyanos durante la crisis vitivinícola de los años iniciales del siglo XX. Paradójicamente esto ocurrió cuando los precios del vino y de la uva comenzaron a elevarse.

Esta política de impuestos diferenciales a los productos vínicos tuvo fuerte impacto en la fabricación de las bebidas artificiales, tal como lo confirma el Cuadro 4 donde aparece el ínfimo aporte de las bebidas artificiales²⁵ en el total de la recaudación de los impuestos internos²⁶ y para sostener el presupuesto nacional en pesos. Este hecho puede constatarse a través de otros indicadores: la fabricación del vino de pasas cayó de 68.979 hectolitros en 1899 a 52.491 en 1902²⁷, y la de las bebidas artificiales disminuyó para las mismas fechas de 269.511 hectolitros a 76.103. Es decir, entonces, que cuando comenzaba un nuevo ciclo expansivo, el vino genuino prácticamente no tenía competidores.²⁸

de extracto seco siempre que se pudiera justificar su procedencia ante de AII y las oficinas químicas nacionales.

²⁴ Nuevamente la ley no especificaba si esta exigencia era para los vinos tintos o blancos, lo que era muy importante ya que los vinos blancos tenían menor cantidad de extracto seco.

²⁵ En las sucesivas leyes de de presupuesto nacional sólo aparecían discriminados vino natural y bebida artificial, razón por la cual suponemos que en el último rubro se incluía a los vinos *petiot*, de pasas y trabajados.

²⁶ El producto que pagaba más impuesto era el alcohol seguido por el tabaco y, en tercer lugar, el vino natural.

²⁷ Arata (1903), p. 220.

²⁸ La contribución que el impuesto a las bebidas artificiales hizo al fisco entre 1905 y 1914 demuestra su escasa importancia: entre un 0,013% en 1905; un 0,17% en 1909 y un 0,05% en 1914 respecto del total de los impuestos internos. República Argentina, (1917) [1914], T. X, pp. 363 y 389.

Cuadro 4: Participación de los impuestos al vino natural y artificial en el presupuesto nacional.

Año	Vino natural		Vino artificial	
	Porcentaje respecto de la recaudación en \$ m/n	Porcentaje respecto del presupuesto en \$ m/n	Porcentaje respecto de la recaudación en \$ m/n	Porcentaje respecto del presupuesto en \$ m/n
1899	4,41	2,96	0,14	0,098
1900	5,08	3,63	0,15	0,10
1901	5,05	3,55	0,23	0,16
1902	5,84	3,61	0,23	0,14
1903	5,81	3,94	0,07	0,05
1904	-	-	0,02	0,01

Fuente: Anales de la Legislación Argentina. Años 1889-1919 (1954), pp. 466-467, 480-481, 504-505, 538-539, 579, 614-615.

Sano, genuino e industrial

Antes de abordar el tema del control resulta imprescindible explicar que el vino natural o genuino, a diferencia de otros productos, no solo debía ser “apto para el consumo”, sino también ser sano (no enfermo o averiado) y genuino (no falsificado). Asimismo podía ser producido artesanal o industrialmente. Analicemos brevemente estas dos últimas categorías

El vino artesanal

Durante esta primera etapa, una parte de los vinos elaborados en Mendoza eran artesanales; sin embargo las estadísticas oficiales no recogían esta información,²⁹ razón por la cual sólo podemos hacer apreciaciones indirectas.

Una investigación sobre los comienzos del modelo vitivinícola señala un aumento de los establecimientos que producían menos de 500 hectolitros entre 1895 y 1899, a los que podemos asociar con la elaboración artesanal de vino. Este crecimiento se explicaría porque los viñateros trataban de transformarse en productores de vino pero, en ese primer momento, sólo poseían “diminutos locales de elaboración... aun conservando ellos todavía básicamente aspectos de producción artesanal”.³⁰ Poco después, en 1903, un documento emitido por la Oficina Química provincial, que presenta un listado de los 812 bodegueros activos ese año y lo que elaboró cada uno de ellos,³¹ permite detectar que sólo treinta y cuatro, que vinificaron 10.000 o más hectolitros, pueden ser considerados con certeza titulares de bodegas industriales. Ese grupo produjo el 54% del vino de ese año (alrededor 700.000 hectolitros sobre

²⁹ Las estadísticas clasificaban los vinos en tintos y blanco, francés y criollo.

³⁰ Pérez Romagnoli, Eduardo y Richard-Jorba, Rodolfo (1994), pp. 157-158.

³¹ *El Comercio*, 27 de octubre de 1903, p.2.

un total de 1.353.517 hectolitros), proporción mínima de vino industrializado que iría en aumento durante el *boom* de la vitivinicultura, posterior a 1904.

El vino genuino y sano

El vino genuino resulta de la fermentación del zumo de uva, proceso que requiere una serie de conocimientos enológicos no extendidos al comienzo de la implantación de la agroindustria. Era frecuente, entonces, la elaboración de vinos enfermos, es decir degradados durante o posteriormente a su elaboración (sobre todo entre los artesanales), vinos que eran detectables tanto por su sabor como por su olor.³²

No ocurría lo mismo con el caldo falsificado, cuya fabricación implicaba la intención, por parte de uno o varios actores económicos (bodeguero, intermediario y/o comercializador), de elaborar y/o vender una bebida que, con el nombre de vino, había perdido tal condición. Varias eran las prácticas posibles para falsificar. La primera era el corte de vinos enfermos y/o no genuinos con caldos naturales. Por ejemplo, los intermediarios de los centros de consumo frecuentemente mezclaban vino argentino aguado o enfermo con vinos importados -especialmente italianos y españoles-, o incluso nacionales con alto contenido de extracto seco y graduación alcohólica.

Una segunda falsificación era el reciclaje de los vinos enfermos por medio del agregado de sustancias para quitarles el sabor desagradable. También, una costumbre extendida entre los elaboradores mendocinos era mezclar los vinos que habían quedado de temporada anterior, generalmente avinagrados, con los de la nueva cosecha.

Otro fraude era la venta de bebidas artificiales y/o vinos no naturales (de pasas, *petiot*, trabajados) como genuinos, logrando pingües ganancias sobre la base de la estafa a los consumidores y el perjuicio fiscal por la evasión de impuestos.³³ La última y más común práctica ilegal era el “estiramiento” o aumento del volumen de la bebida por medio del agregado de agua; en algunos casos, previamente se lo “encabezaba” (es decir se le incorporaba alcohol vínico) y/o se le echaba glicerina para elevarle el extracto seco y darle más cuerpo.³⁴ Esto explica el acento de la legislación respecto del agregado de estas sustancias.

³² Un observador especializado caracterizaba los principales defectos del vino argentino en 1900: “la diversidad e inconstancia de los tipos ..., la deficiencia de la vivacidad de color en los vinos tintos, y ese velo persistente en los criollos y en los blancos; la pobreza de acidez; la superabundancia de sustancias albuminoideas, la escasez de tanino, un olor y un gusto desagradables de tierra... la gran facilidad y predisposición para ser atacados por las enfermedades, un sabor desapaciblemente dulce y otros de menor cuantía”.Galanti (1900), p. 27.

³³ Balán (1978), p.76.

³⁴ Julián Barraquero denunciaba el agregado de agua y un poco de alcohol de granos a los vinos italianos y españoles que entraban con 45 por mil de extracto seco. *El Debate*, 22 de setiembre de 1902, p.2; también en *Los Andes*, 16 de julio de 1903, p.4.

A partir de las numerosas formas de burlar la ley y de sus posibles agentes,³⁵ se comprende las dificultades para determinar el volumen de vino falsificado. Durante estos años, por lo menos en dos oportunidades se acusó a Mendoza de realizar fraude. La primera fue en 1897, a raíz de que caldos locales fueron declarados artificiales por el jefe de la Oficina Química de Córdoba, lo que desencadenó la intervención de una comisión nombrada por el Ministerio de Hacienda de la Nación.³⁶ En esta oportunidad, el ejecutivo provincial impulsó la sanción de la Ley 47 que prohibió la elaboración de vinos artificiales en la provincia, y fundó -en acuerdo con los bodegueros- una “comisión local encargada de la defensa de la industria vitivinícola de la Provincia”.³⁷ El segundo episodio fue durante la crisis del sector entre 1901 y 1903,³⁸ situación que indujo a la sanción de la Ley Nacional de Vinos de 1904. Cabe a continuación repasar la legislación que reguló el sector durante estos años.

Legislación y control del vino entre 1890 y 1903

La legislación nacional

Hasta la década de 1890 no existía una ley nacional que regulara la producción y circulación del vino; sólo sabemos de una ordenanza municipal de la Capital Federal de 1884. Sobre este antecedente, se sancionó, en 1893 la primera Ley de Vinos (3.029), redactada por Pedro Arata.³⁹ Como ya dijimos, uno de los aspectos centrales del proyecto fue la protección a la vitivinicultura nacional frente a las bebidas vínicas a través de los gravámenes, los cuales no fueron incluidos en esta ley sino en la de impuestos internos.

³⁵ Recordemos que la mayor parte del vino era enviado a granel y sin marca a mayoristas ubicados en las grandes ciudades en la zona pampeana que manejaban la cadena de distribución y comercialización.

³⁶ Cf. *Los Andes*, agosto de 1897.

³⁷ Ley 55 del 6 de octubre de 1897. Provincia de Mendoza (1925), t. V-VI, p. 2026.

³⁸ Durante esa crisis -que en realidad se inició por causas extra-vitivinícolas-, la prensa denunció que el agua agregada al vino genuino en la producción mendocina de 1901 fue de 300.000 hl. por lo menos (*Los Andes*, 10 de enero de 1902, p. 4). Otra fuente posterior afirmó que el empleo de la miel fue una de las causas de la crisis, ya que ese mismo año no se exportó miel de Mendoza y la producción vínica aumentó un 30%. *El Comercio*, 30 de enero de 1906, p. 4. Efectivamente, entre 1900 y 1901 se produjo un crecimiento sospechoso de la elaboración de vino (de 862.000 hl. en 1900 a 1.392.568 en 1901). Arata, (1903), p.253. Para la crisis se puede consultar Barrio (2006b).

³⁹ El texto de la ley se puede leer en Arata (1903), pp. 225-227. Cf. también en Barrio (2007). Pedro Arata (1849-1922) fue un protagonista de la ciencia argentina de fines del siglo XIX, junto con Ameghino, Holmberg, Gallardo y Francisco Moreno. Estudió en la Facultad de Ciencias Médicas y Ciencias Exactas de la Universidad de Buenos Aires. Fue un destacado funcionario nacional cuya preocupación central era la higiene pública y las medidas de asepsia en la elaboración de alimentos. Organizó la Oficina de Inspección de Alimentos, fue químico consultor de la Municipalidad y creador, en 1883, de la Oficina Química Municipal, (la cual dirigió hasta 1911, y que hoy lleva su nombre); ocupó la presidencia del Departamento Nacional de Higiene y de la Comisaría de Patentes. En 1903, fue nombrado Director General de Agricultura. Fue el organizador de la Facultad de Agronomía y Veterinaria de la Universidad de Buenos Aires, de la cual fue su decano hasta 1911, en que renunció por su avanzada edad (información obtenida en: <http://www.ffyb.uba.ar/academia/arata.htm>).

Un segundo objetivo de los industriales fue lograr que los vinos artificiales no pudieran llamarse “vino”; y efectivamente así ocurrió. En adelante, se aceptaba su fabricación y circulación pero a condición de llamarse bebida artificial y de que su envase llevara cartel con su composición.

El texto definía que se le daría el nombre de *vino natural* al producto de la fermentación del mosto proveniente del zumo de la uva fresca. Para su correcta elaboración, la ley permitía algunas adiciones y prohibía otras.⁴⁰ Sin embargo, también reconocía la corrección de los caldos naturales con métodos utilizados en la época, que daba por resultado los vinos “enyesados”, “encabezados” y “azucarados”,⁴¹ y también la existencia de los vinos *petiot* y de pasas. En todos los casos, los envases debían especificar su condición.

La legislación provincial

La primera pieza legal de regulación a la producción y comercialización del vino, correspondiente a la etapa de la moderna vitivinicultura, apareció en 1896, cuando la Oficina Química de Mendoza se dio un Reglamento Interno en el que había un apartado específico dedicado al tema. En él, si bien se definía al vino en iguales conceptos que la Ley de Vinos de 1893, se determinaba que los caldos de pasa y los vinos artificiales serían considerados falsificados y sus expendedores, multados. También se prohibía la venta de caldos alterados por “enfermedades, esencias [sic], torcido, enmohecido, amargo, grasa”; e impedía algunas prácticas enológicas como el agregado de agua, glicerina y ácido cítrico.⁴² Sí se permitía la elaboración del vino enyesado (a excepción de los licores) al igual que la ley nacional. No se mencionaba el vino *petiot*, de lo que se deduce que se podía fabricar.

Como adelantamos, en 1897, en un contexto de caída del precio de la uva⁴³ y de fuertes acusaciones de falsificación a los vinos mendocinos, el gobierno sancionó la Ley provincial 47 que prohibía la

⁴⁰ El artículo 5° prohibía el uso de colorantes artificiales o naturales que no fueran propias de la uva; el uso de alumbre, ácidos salicílico, benzoico, bóricos o sus sales; y el uso de las sales de bario y estroncio para el desenesado, lo mismo que la adición de gliceras y glucosas comerciales. En el artículo 6° se permitía el uso del azufre y la adición de sulfitos como medio de conservación pero a la cantidad estrictamente necesaria para el objetivo. Arata (1903), p.225.

⁴¹ El inciso 3° del artículo 1° de la ley de vinos de 1893 decía textualmente que se permitía las siguientes correcciones al vino natural: “El uso de los métodos Chaptal (neutralización con carbonato calcáreo, adición de azúcar o sino de alcohol); Gall (adición de agua y de azúcar antes de la fermentación), enyesado (adición de yeso en proporciones menores a las prescriptas en la presente ley), adición de alcohol químicamente puro, serán tolerados siempre que se especifiquen claramente en el envase, las condiciones del vino vendido. El artículo 7° aclaraba las condiciones del vino enyesado. Arata (1903), p. 225-226.

⁴² Se prohibía también el agregado de “sacarina, glucosa, colorantes vegetales, cocciones é infusiones de hojas, raíces o flores aromáticas, etc. Coloreados con colores derivados del alquitrán o que contuviesen ácido salicílico, sulfúrico, bórico, sales alubles (sic) de bario, magnesio, aluminio, plomo y cualquier otra sustancia extraña á su composición normal. *Registro Oficial de la Provincia de Mendoza* (1896), t. I, pp. 211-212). El ácido cítrico fue aceptado por la ley nacional de 1904.

⁴³ En 1894, el quintal (46 kilogramos) de uva se pagaba 4,50 pesos, mientras que en 1897 había bajado a 4 pesos. *La Nación*, 16 de junio de 1914, p.7.

producción de vinos artificiales en el territorio provincial, ordenaba el decomiso y la destrucción de los mismos, y establecía multas para los infractores,⁴⁴ aunque dejaba para su reglamento las adiciones permitidas y prohibidas a realizarse durante la elaboración de los caldos. Como esta instancia no se cumplió inmediatamente, se puede deducir que la ley fue solo el producto de la coyuntura adversa y que, por lo tanto, no entró en vigencia, continuando los controles a la industria según el reglamento de la Oficina Química.

El control nacional y provincial a la producción del vino

Como sabemos, la fiscalización de la producción de vino tenía su sustento en el “interés general” por estar en juego la “salud pública” de la población. La Ley de Vinos nacional de 1893 determinó que los organismos responsables del control de las bebidas eran dos: la Administración de Impuestos Internos y las Oficinas Químicas nacionales, provinciales y/o municipales.

“Impuestos Internos”, repartición que había sido creada cuando se estableció ese tipo de gravamen en 1891, “vigilaría las fábricas de vinos artificiales, el comercio de vinos y clientela de las destilerías sometidas a impuestos”. La norma, entonces, no ordenaba la vigilancia a las bodegas porque el vino natural no estaba gravado. Sin embargo, el decreto reglamentario, al colocar en la vigilancia a las fábricas de caldos “en general”, incluyó a las bodegas, algunas de las cuales tenían destilerías de alcohol en su interior. Determinó, además, el procedimiento a seguir por los inspectores de Impuestos Internos quienes tomarían muestras de vino en las bodegas que serían enviadas a las oficinas químicas habilitadas,⁴⁵ y el resultado del análisis sería remitido al organismo nacional. Se aceptaba que los funcionarios de esas oficinas químicas (provinciales y municipales) tomaran muestras y aplicaran las penas establecidas por la ley. Esto último fue muy importante porque en Mendoza, sólo se instaló una delegación de la AII cuando el vino natural comenzó a pagar impuesto nacional en 1898, pero, aún así, la oficina química provincial continuó realizando los análisis que debían presentarse a la repartición nacional. Esto tiende a mostrar, cierta subordinación de la órbita nacional a los organismos de control provincial.

Analicemos a continuación cómo fiscalizaba el Estado mendocino la producción y comercialización del vino.

En un principio, la repartición responsable era la Oficina Química de la Municipalidad de la ciudad de Mendoza, que también asesoraba sobre cómo elaborar los caldos.⁴⁶ Sólo en 1896, el gobernador

⁴⁴ *Registro Oficial de la Provincia de Mendoza* (1897), t. II, pp. 335-336.

⁴⁵ Como la única oficina química nacional estaba ubicada en la Capital Federal, la ley reconocía validez a los análisis realizados por las oficinas químicas provinciales y municipales.

⁴⁶ Respecto de este tema, Richard-Jorba señala que, en 1887, a raíz de una caída del consumo, el jefe de esa oficina, el químico Bosshardt publicó, una serie de artículos donde aconsejaba a los bodegueros “técnicas adecuadas de fermentación”. Richard-Jorba (1998), p. 275.

Francisco Moyano⁴⁷ organizó, por ley nro. 8, la Oficina Química provincial, dependiente del Ministerio de Gobierno. Tenía como objeto entre otras cuestiones, “hacer estudios que interesen a la industria vitivinícola e informar sobre todas aquellas cuestiones que requirieren conocimientos técnicos”.⁴⁸ Su Reglamento Interno,⁴⁹ que como hemos visto difería en algunos aspectos de la ley nacional, establecía la inspección de los puestos de venta y de las fábricas de sustancias alimenticias, y la toma de una doble muestra del producto a analizar y el labrado del acta correspondiente. En caso de que el informe de la oficina fuera observado por el particular, éste podía solicitar un segundo análisis a la muestra del vino que sería realizado por un perito nombrado por el bodeguero y el director de la oficina. El análisis sería gratuito y la oficina expediría certificados en los que constara su resultado. En cuanto a los elaboradores de vino y licores, el reglamento determinaba la vigilancia de las bodegas a través de la toma de las muestras por iniciativa de la oficina y, sino, era el productor quien debía llevar dicha muestra a esa repartición para su análisis.

El Reglamento, aunque incompleto, indica la intención del gobierno de fiscalizar la elaboración de vinos de circulación local y desplazar la competencia de las bebidas vínicas no naturales, desconociendo la ley nacional de 1893. Esta situación no parece haber traído problemas con la AII, sobre todo teniendo en cuenta la responsabilidad de la oficina química local en el análisis de los vinos que salían fuera de la provincia. Incluso, cuando se sancionó la mencionada Ley 47 en 1897, que prohibió la producción de vinos artificiales en el territorio provincial, tampoco hubo quejas. Recordemos, también, que esta norma impuso la inspección a las bodegas y a depósitos de vinos. Sin embargo, la falta de reglamentación de esta ley, el bajo nivel de conocimiento técnico-científico de los vitivinicultores y la escasez de personal de la Oficina Química para inspeccionar las aproximadamente mil bodegas existentes en Mendoza⁵⁰ permite inferir que si bien los análisis enológicos se realizaban,⁵¹ las bodegas no eran inspeccionadas, especialmente entre 1898 y 1900 en que hubo un ciclo expansivo.

La situación cambió a partir de mediados de 1901, cuando se inició una nueva crisis y la opinión pública nacional acusó a los bodegueros mendocinos de falsificar el vino. Por eso, el gobernador (e importante bodeguero) Elías Villanueva sancionó una ley⁵² que fijaba el doble de gravamen (un peso el

⁴⁷ Recordemos que durante este gobierno, Emilio Civit fue nombrado Ministro de Hacienda, quien era uno de los más importantes impulsores de la moderna vitivinicultura en Mendoza. Él era partidario de seguir el modelo vitivinícola francés produciendo vinos de calidad, y de los controles a la industria.

⁴⁸ *Registro Oficial de la Provincia de Mendoza* (1896), t. I, pp. 166-168. El gobierno nombró a Ulises Isola como Jefe de la Oficina. Anteriormente, el análisis químico al vino era realizado por la Oficina Química Municipal de la ciudad de Mendoza. Cf. Richard-Jorba (1998), p. 275.

⁴⁹ El Reglamento Interno de la Oficina Química provincial se decretó en agosto de 1896. *Registro Oficial de la Provincia de Mendoza* (1896), t. I, pp. 203-219.

⁵⁰ En 1900, se habían inscripto 1.089 bodegas. *Los Andes*, 9 de febrero de 1900, p.5.

⁵¹ El especialista Arminio Galanti trae información enológica de los vinos tintos y blancos de Mendoza por departamento entre 1896 y 1899. Galanti (1900), pp. 74-80.

⁵² *Registro Oficial de la Provincia de Mendoza* (1902), t. II, p. 55.

hectolitro) a los vinos tintos que tuvieran una proporción de extracto seco menor al 26 por mil, y a los blancos de 18 por mil. En ese caso, la boleta de análisis debía aclarar que eran vinos pobres de extracto. Esta disposición, que en parte se encontraba en las leyes de impuestos nacionales entre 1896 y 1898, tenía un objetivo similar: que los elaboradores “no agüen el vino, y aumenten sus ganancias”.⁵³ También se dieron tres decretos que establecieron una inspección a las bodegas “a la mayor brevedad” para desnaturalizar⁵⁴ los vinos ácidos (que quedaban de la temporada anterior), la obligatoriedad del análisis al vino cuando se trasladaba de una bodega a otra, y una segunda fiscalización a los establecimientos durante la vendimia.⁵⁵ Sin embargo, como se dijo, los funcionarios de la Oficina Química provincial eran pocos para cumplir tamaña tarea, razón por la cual se solicitó ayuda a la AII aunque sin éxito.⁵⁶

Como ocurriría en otras oportunidades, un conocedor del tema, Arminio Galanti, se opuso a la política implementada por Elías Villanueva porque afectaba a los bodegueros más pequeños, que no falsificaban los caldos sino “que por mala suerte no han podido expender o conservar debidamente sus vinos”.⁵⁷ Se trataba de los productores de vinos artesanales pobres en capitales y preparación técnica. Esto queda claro si tenemos en cuenta que de los 1.082 bodegueros existentes en Mendoza en 1899, 820 (casi el 76%)⁵⁸ elaboraban menos de 400 hectolitros.

A fines de 1902, cuando se planeaba suprimir el impuesto a la entrada de caldos chilenos,⁵⁹ el ejecutivo decretó una nueva inspección a las bodegas que se realizó con la activa ayuda de la AII,⁶⁰ e impulsó la Ley 255 “sobre productos de la industria vitivinícola”, que aumentó a dos pesos el hectolitro el sobre-impuesto a los vinos pobres de extracto seco. También, por primera vez, se puso una tasa de 0,10 pesos por cada hectolitro de vino analizado por la Oficina Química provincial.⁶¹ Lo reseñado demuestra que en los momentos de crisis se intensifican los controles.

⁵³ *Los Andes*, 5 de diciembre de 1901, p. 5.

⁵⁴ Desnaturalizar, según los enólogos, es cortar (mezclar) vinos averiados (avinagrados en el lenguaje popular) con vinagre, para que perdieran la condición de vino. Sin embargo, la legislación no aclaraba el procedimiento a seguir ni el destino de los caldos desnaturalizados. La ley nacional de vinos 3.029 de 1893 establecía que los vinos “alterados, averiados y enfermos serían inutilizados” (¿desnaturalizados?). Arata (1903), p. 229.

⁵⁵ *El Debate*, 24 de enero de 1902, p. 4.

⁵⁶ El gobernador Elías Villanueva señaló que la inspección no pudo realizarse eficientemente por la falta de colaboración de la Administración de Impuestos Internos. *Los Andes*, 31 de enero de 1902, p.5.

⁵⁷ *El Comercio*, 27 de enero de 1903, p. 2. Pese a las dificultades y al clima de tensión, el 1 de marzo terminó la inspección que dio como resultado la desnaturalización de 50 mil bordalesas (alrededor de 100.000 hectolitros), según fuentes oficiales. *Los Andes*, 1 de marzo de 1902, p. 5.

⁵⁸ Galanti, (1900), p. 92.

⁵⁹ *El Debate*, 21 de noviembre de 1902, p. 2. El tema pasaba por las conversaciones con el gobierno chileno, posteriores a los Pactos de Mayo, que buscaban acuerdos económicos sobre la base de mutuas concesiones como la derogación del impuesto chileno al ganado argentino y del gravamen nacional a los vinos del país vecino.

⁶⁰ *Los Andes*, 24 de diciembre de 1902, p. 5.

⁶¹ Provincia de Mendoza (1925), t. VII-VIII, p. 2659.

El impuesto nacional y provincial al vino

En el marco de la crisis económica de 1890, el gobierno de la provincia estableció un impuesto al vino de 0,40 pesos el hectolitro en 1891.⁶² Todo parece indicar que la oposición de los elaboradores hizo que no entrara en vigencia dado que la ley quedó sin reglamentar. En 1894, sí se instauró con el mismo monto (Cuadro 5) gracias a la negociación con el Centro Industrial y Comercial -que reunía los intereses de los elaboradores de vino-, por la cual se incluyó en la ley un artículo que disponía que del total de la recaudación se destinarían dos mil pesos mensuales para sostener un “Centro Viti-vinicolo” a establecerse en la Capital Federal, tema que ya adelantamos.⁶³

Otro aspecto muy importante del texto fue que determinó el sistema de vigilancia del pago del gravamen.⁶⁴ Los vinos podrían salir de bodega a condición de que los elaboradores abonaran el impuesto, a cambio del cual recibirían un certificado. Este debía tener el nombre del contribuyente, cantidad de vino por casco y el valor del impuesto pagado. Las empresas ferroviarias debían exigir el comprobante de pago el que guardarían para ser exhibido cuando le fuese solicitado. Los bodegueros estaban obligados a declarar por escrito a los “inspectores” la cantidad de vino salido de sus depósitos a partir del 1° de mayo,⁶⁵ teniendo quince días para pagar el impuesto. Dichos funcionarios realizarían una inspección a las bodegas de los distintos departamentos de la provincia cada dos meses. El reglamento creaba estos empleos los que darían cuenta de sus obligaciones a la Contaduría General de la provincia. También controlarían el cumplimiento de la ley en las empresas ferroviarias.

⁶² *Registro Oficial de la Provincia de Mendoza* (1891), pp. 409-410. El diario *Los Andes* criticaba el impuesto y el oficialista *El Debate* explicaba que era necesario porque no se podía cubrir el déficit fiscal con crédito. También señalaba que la “viticultura” hacía más de “diez años” que no concurría a la renta pública, en referencia a la exención impositiva a la plantación de viñedos.

⁶³ La ley apareció con el nombre de “Ley de impuestos a los vinos”, aunque gravaba también al alcohol. *Registro Oficial de la Provincia de Mendoza* (1894), t II, p. 285.

⁶⁴ *Registro Oficial de la Provincia de Mendoza* (1894), t II, pp. 363-367.

⁶⁵ La cosecha de la uva (vendimia) y su vinificación se extendía entre febrero y abril de cada año, razón por la cual a partir de mayo (si bien todavía se cosechaba y elaboraba durante ese mes) comenzaba la expedición de los nuevos vinos al mercado.

Cuadro 5: Evolución de los impuestos provinciales y nacional al vino (1894-1914) (en pesos por hectolitro).

Esfera de poder	Provincial		Nacional		Total
	Año	Impuesto	Análisis químico	Impuesto	
	1894	0,40			0,40
	1895	0,50			0,50
	1898	0,50		4	4,50
	1899	0,50		2	2,50
	1903	0,50	0,10	2	2,60
	1904	0,75	0,05	Se suprimió	0,80
	1905	0,85	0,05		0,90
	1908	1	0,05* + 0,05		1,10
	1909	1	0,05* + 0,05		5
	1910	1	*Se suprimió		1,05
	1912	1	0,10		1,10

Fuente: Junta Reguladora de Vinos (1941), pp. 10-21.

*Gravamen establecido por la ley de Habilitación Industria. Se suprimió en 1910.

Al año siguiente, apareció por primera vez, la “ley de impuestos a frutos del país”, dentro de la cual se incluían los vinos, la uva y los alcoholes. El vino pagaría 0,50 pesos por hectolitro y se establecía como novedad que en los puntos de embarque ferroviario, un funcionario debía visar la boleta de control corroborando que la información en ésta y en la carta de transporte coincidían. Luego, el que enviaba el vino debía dirigirse a la oficina correspondiente para que quedara registrada la operación realizada. En mayo de 1902, en plena crisis vitivinícola, el gobierno decretó que dos inspectores (uno de la Oficina Química provincial y otro de la AII) tomaran muestras de la bebida en todas las estaciones de embarque del ferrocarril para comprobar si el volumen declarado era cierto;⁶⁶ y en 1904, otro decreto determinó que empleados provinciales se ubicarían en seis estaciones ferroviarias para controlar el cumplimiento fiscal.⁶⁷

Respecto del pago del impuesto nacional (vigente entre 1898 y 1903), las sucesivas leyes que lo rigieron determinaron que la base del cobro sería una declaración jurada del fabricante (bodeguero) presentada en la oficina local de la AII, aunque sus libros podrían ser revisados cuando así se lo exigiera. El pago, que podría realizarse mensualmente, se haría a través de estampillas. Aunque no hemos encontrado información respectiva, la determinación del canon a través de declaraciones juradas permite conjeturar que los bodegueros tenían cierta facilidad para eludir el alto impuesto nacional.

El monto de los impuestos evolucionó durante el período estudiado (Cuadro 5). Entre 1899 y 1903, los bodegueros por enviar sus productos a los mercados de consumo debieron abonar entre 2,50 y 2,60 pesos por hectolitro. Cuando a fines de 1903 el gravamen nacional fue anulado, el Estado pro-

⁶⁶ *El Debate*, 5 de mayo de 1902, p. 2.

⁶⁷ *Registro Oficial de la Provincia de Mendoza* (1904), t. II, pp. 119-120.

vincial subió su impuesto a 0,75 pesos por hectolitro (aunque rebajó el canon pagado por el análisis químico al vino de 0,10 a 0,05 pesos por hectolitro).

Ahora bien, podemos preguntarnos cuál fue el peso de ambos impuestos en los presupuestos nacional y provincial. Como se lee en el Cuadro 4, el impuesto nacional, que era muy superior al provincial, no tuvo una importante participación ni en el total de los impuestos internos⁶⁸ ni del presupuesto, pese a que el monto osciló entre tres millones de pesos moneda nacional en 1899 y 3,7 millones en 1903. No ocurrió lo mismo en la provincia ya que, en poco tiempo, la vitivinicultura se convirtió en la principal sostenedora del Estado. En efecto, si en 1900 los impuestos relacionados con la vitivinicultura (Frutos del País y Oficina Química) representaban el 30,5 % del presupuesto provincial, en 1904 - cuando se discriminó por primera vez entre “alcoholes y otros frutos” y vino-, el impuesto a este y el canon que cobraba la Oficina Química aportaron el 53,2 % de los recursos fiscales de ese año.⁶⁹

Para finalizar, queda claro que los dos impuestos, mientras estuvieron vigentes entre 1899 y 1903, tuvieron un fuerte impacto en el costo de producción del vino (Cuadro 6), sobre todo porque el gravamen nacional era cuatro veces mayor que el provincial. Por eso mismo, cuando se dejó de pagar a partir de 1904, pese a que la provincia aprovechó para subir su tasa al vino, el costo de producción disminuyó fuertemente.

Cuadro 6: Peso de los impuestos en el costo de producción de un hectolitro de vino francés.

Año	Cálculo que incluye			% sobre el costo de producción
	Impuesto nacional	Impuesto provincial	Derecho de análisis	
1897		X		2,7
1903	X	X	X	20,6
1910		X	X	7,9

Fuentes: Arata (1903), p. 146; Galanti (1900), p. 67; Barrio (2009).

Nota: La diferencia del peso de los impuestos entre 1897 y 1903 está dado no sólo por la diferencia de impuestos (0,50 pesos en 1897 contra 2,50 pesos en 1903), sino también por el precio de la uva: en 1903 por la crisis del sector se pagaba aproximadamente 1,40 pesos el quintal español (46 kilogramos), mientras que en 1895 la cotización más baja de uva francesa era de 4 pesos el quintal.

⁶⁸ El producto que pagaba más impuesto nacional era el alcohol seguido en el período estudiado por el tabaco y en tercer lugar el vino natural.

⁶⁹ *Registro Oficial de la Provincia de Mendoza* (1899), t. II, p. 538; (1900) t. III, p. 366; (1903), t. II, p. 601. Con esta evolución se comprueba la cada vez mayor dependencia que el erario provincial tenía de la industria del vino. Sobre el tema también se puede consultar, Coria y Ferrari (2002).

La Ley nacional de Vinos 4.363 de 1904

Durante la crisis de principios del siglo XX, se desarrolló una fuerte discusión sobre cuáles eran sus causas y sobre las medidas a tomar para solucionarla. En los argumentos esgrimidos se descubre la reiteración de tópicos planteados durante la discusión de la Ley de Vinos de 1893 como la competencia de las bebidas vínicas no naturales, el corte de caldos y el fraude, aunque este último fue el tema más debatido. Recordemos que para los comerciantes de caldos de Buenos Aires, la falsificación era realizada por los bodegueros mendocinos, mientras que éstos denunciaban que dicha práctica se hacía en las zonas de consumo. Sin embargo, este no fue el único conflicto; también había diferencias de criterios entre los dirigentes vitivinícolas y los políticos mendocinos que se manifestaron en dos proyectos elevados al Congreso. El autor del primero fue el diputado nacional mendocino Julián Barraquero, quien contó con el apoyo del gobernador Elías Villanueva y de un núcleo de poderosos elaboradores locales. Su propuesta tuvo dos versiones -una de 1901 y otra de 1903-, en ambas se permitía la circulación de las bebidas vínicas definidas en la ley de 1893. Esto causó una fuerte fricción con los bodegueros mendocinos reunidos en el Centro Vitivinícola ya que éstos propiciaban que la próxima ley nacional se adecuara a la provincial de 1897 en lo referido a la prohibición de elaborar vinos artificiales. Asimismo, Barraquero quería finalizar la práctica de mezclar vinos nacionales con importados porque consideraba que era la causa principal de la falsificación del vino y de la evasión impositiva. Tampoco el gremio provincial estaba de acuerdo con esta idea puesto que la mayoría de los elaboradores medianos y pequeños de Mendoza era consciente de que necesitaba esa mezcla debido a la “debilidad” de su producto. Finalmente, Barraquero quería imponer como uno de los criterios de pureza del vino la presencia de extracto seco, establecido -aunque con diferencias- en las leyes de impuestos internos de la década de 1890 y en la ley provincial de 1902. A este punto se opusieron sobre todo los especialistas de la Escuela Nacional de Vitivinicultura ubicada en la provincia quienes consideraron que el criterio propuesto no era indicador de falsificación.

Por su parte, Pedro Arata (con el apoyo del gremio empresarial y de Tiburcio Benegas, senador nacional y titular de la bodega más prestigiosa de la Argentina) elevó otra propuesta al Senado de la Nación.⁷⁰ Como hemos mencionado, él había sido el funcionario de mayor influencia en la toma de decisiones tanto legislativas como ejecutivas que regularon la vitivinicultura. Últimamente, había presidido una comisión que el Ministerio de Agricultura de la Nación había enviado a Mendoza, en 1903, para investigar las causas de la crisis del sector.

⁷⁰ Arata (1903), pp. 243-245.

El texto de Arata sostenía que sólo podría venderse como vino “el producto de la fermentación de uva fresca ó simplemente estacionada”.⁷¹ Rechazaba la colocación del nombre “vino” a otras bebidas vínicas no genuinas (como lo aceptaba el texto de Barraquero). Además, si bien establecía que los vinos importados de corte fueran vendidos con intervención de la AII no prohibía su mezcla con los caldos nacionales. Él opinaba que la ley sólo debía limitar las prácticas enológicas permitidas y prohibidas sin incluir parámetros técnicos como los del extracto seco, ni artículos referidos a la represión de los delitos.

La ley finalmente sancionada constituyó una transacción entre los dos proyectos. Sintéticamente, podemos decir que definió como vino a la fermentación de la uva fresca o simplemente estacionada y se obligó a llamar “bebida artificial” a los vinos trabajados, *petiot* y de pasas, restringiendo aún más el nombre de vino respecto de lo establecido en la ley anterior. Cabe aclarar que la prohibición de llamar vino al caldo hecho a base de pasas constituyó un triunfo de los bodegueros mendocinos sobre sus pares de San Juan porque allí era donde se producían las pasas argentinas. En segundo lugar, se incluyeron las prácticas enológicas lícitas y las prohibidas, las cuales eran más precisas y amplias que lo dispuesto en la ley de 1893 y, además se aclaraba que el Poder Ejecutivo podría modificar las correcciones enológicas de acuerdo con “los progresos de la ciencia y las condiciones regionales”.⁷² En tercer lugar, se incorporó como criterio de autenticidad la presencia del extracto seco, aunque de manera diferente a las leyes anteriores: el vino tinto debía contener entre 24 y 35 por mil con lo cual se buscaba evitar tanto la falta como el exceso de esa sustancia, y el vino blanco, menos de 17 por mil.⁷³ Los vinos averiados o enfermos serían destilados con la intervención del Estado y utilizados como alcohol; los importados, por su parte, debían ser vendidos en sus cascos de origen, o embotellados con intervención del Poder Ejecutivo, y siempre con los certificados de procedencia y análisis del país de origen. También se pautaban las multas para los infractores. Finalmente, se estableció que se instalarían en las principales ciudades del país una delegación de las Oficinas Químicas nacionales encargadas de realizar los análisis del vino.

En diciembre del mismo año, se reglamentó la ley que estableció minuciosamente los controles que debía realizar la AII y las oficinas químicas⁷⁴ a la elaboración de alcohol, bebidas artificiales y vino. En lo que respecta a la última bebida, se obligó a que sus elaboradores, cortadores, comerciantes al por

⁷¹ No está claro por qué Arata incluyó en la definición de vino a la “uva simplemente estacionada”. Es probable que lo hiciera porque, como la vendimia mendocina se realizaba entre marzo y mayo, la uva cosechada en el último mes había superado el grado de maduración requerido. Es probable que también buscara justificar el envío de uva a fábricas de vino ubicadas en las ciudades de la región pampeana.

⁷² *Anales de la Legislación Argentina* (1889-1919), 1954, pp. 625-626.

⁷³ Los límites tenían una excepción en los vinos finos embotellados y se aceptaba que aquellos vinos que no cumplieran con esa exigencia podrían probar su legitimidad a través del análisis de las uvas con que fueron producidos.

⁷⁴ *Boletín del Centro Vitivinícola Nacional* (1908), nro. 35, pp. 895-901.

mayor y menor, y fraccionadores o embotelladores se inscribieran en la AII. Los delegados de este organismo podrían inspeccionar los lugares de trabajo respectivos y revisar los “libros”. Los envases de vinos a transportar o vender debían tener la clasificación de vino genuino tinto o blanco, el nombre o número de inscripto del fabricante, comerciante, cortador, tc.; el número de orden del envase y del análisis enológico respectivo. Cuando el caldo era trasladado (en ese momento por vía férrea), además del análisis previo (realizado en la oficina química aceptada por la AII), se debía realizar otro análisis en el lugar de destino, debiendo coincidir los resultados de ambos. Las empresas de transporte estaban obligadas a controlar la autorización de traslado del vino que podría ser exigida por inspectores de la AII en cualquier estación intermedia. Se obligaba a los comerciantes a vender el vino con el cartel que atestiguara que era “vino genuino”. Toda transacción realizada por un bodeguero, importador, cortador o comerciante debía comprobarse a través de una boleta en la que figurara el nombre de los que intervenían en la operación, como asimismo el análisis enológico respectivo.

Esta ley y su reglamento no solo buscaban profundizar la vigilancia en el espacio productor del vino, sino también controlar el traslado de la bebida (como había comenzado a realizar la Provincia), y los comercios mayoristas y minoristas en los centros de consumo, lo que produjo una fuerte oposición de éstos.⁷⁵

Sin duda, la Ley 4.363 fue la primera ley integral para la agroindustria del vino. Con ella finaliza un período de búsqueda de orientación para el sector y, si bien los conflictos no terminaron, ella continuó regulando la actividad hasta mediados de la década de 1930.

Segunda Parte: entre la ley nacional de vinos de 1904 y el surgimiento de la crisis en 1913-1914

La etapa que nos ocupa se compone de dos ciclos económicos diferentes: uno de auge, entre 1904 y 1912,⁷⁶ y otro de crisis, que comenzó en 1913. A su vez, en el primer momento se pueden reconocer dos situaciones diferentes. Entre 1904 y 1907, mientras la agroindustria se recuperaba de los críticos años iniciales del nuevo siglo, el Estado nacional no aplicó severamente la nueva ley; por el contrario la prensa denunció en oportunidades el mal funcionamiento de la AII en Mendoza⁷⁷ y la escasez de per-

⁷⁵ Cf. Barrio (2007).

⁷⁶ El auge de la vitivinicultura mendocina se enmarca en las condiciones económicas generales del país; en especial fue muy importante el crecimiento de la demanda debido a la llegada de nuevas oleadas de inmigrantes (principales consumidores de la bebida), al aumento de su consumo *per capita* de 41,3 litros en 1904 a 71,5 litros en 1913, y a la ampliación territorial del mercado a través del mejoramiento de las comunicaciones. Las características de este auge en la industria del vino pueden conocerse en Barrio (2009).

⁷⁷ Por ejemplo, en 1905, a raíz del escándalo de la quiebra de la Casa Arzeno, se culpó a “Impuestos Internos” de falta de control, y la repartición se defendió, equivocadamente, con el argumento de que a partir de la derogación del impuesto nacional al vino no tenía competencia “en el ramo” (*Los Andes*, 9 de agosto de 1904, p. 4 y *El Comercio*, 23 de julio de 1905, p. 5). Era frecuente que la repartición careciera de los boletos de control que debían adherirse a las bordelesas para que pudieran circular en el país (*El Debate*, 7 de abril de 1908, p. 2). Uno de los

sonal para cumplir con sus funciones de vigilancia.⁷⁸ Por su parte, el gobernador Carlos Galigniana Segura (1904-1907) no modificó ni la legislación ni las prácticas de fiscalización de la industria. Sólo al final de su gestión dio un primer decreto que anunciaba los cambios sustanciales que sobrevendrían en las dos administraciones siguientes. En efecto, durante 1907 y 1912, (bajo los gobiernos de Emilio Civit y Rufino Ortega hijo), se advierte el avance del gobierno local sobre la vitivinicultura, hecho que no estuvo ligado a una crisis ya que se estaba en pleno *boom* económico; también, aunque con atraso, esta política fue seguida por el Estado nacional. Como veremos, el movimiento fiscalizador fue resistido por los principales bodegueros mendocinos hasta llegar a una ruptura con el ejecutivo provincial.

La caída del precio del vino en 1913, dio nuevamente el protagonismo a la Provincia, la que buscó, a través de una nueva legislación, disminuir el fraude vánico, principal argumento esgrimido como causante del desajuste.

El avance del Estado a la agroindustria. Legislación y control durante los gobiernos de Emilio Civit y Rufino Ortega hijo

Emilio Civit llegó a la gobernación de Mendoza con el apoyo de la burguesía del vino. No obstante, él tenía un proyecto económico más amplio que la “Mendoza vitivinícola”. Esto quedó claro cuando tomó posesión del cargo, al defender la necesidad de diversificar la economía y colocar como modelo a la región de California.⁷⁹ Para ello promovió una ley que exoneraba de impuesto a los terrenos y cultivos de árboles frutales o de aplicación industrial.⁸⁰ Diversificación económica productiva pero también rigurosidad con la agroindustria del vino: “Es mediante esa vigilancia y atención constantes empleadas en controlar y comprobar la producción, como esta [la industria del vino] se modifica en condiciones favorables... En esta obra hay que perseverar hasta (...) consagrar nuestros vinos como tipos escogidos de una región privilegiada del país”.⁸¹

Civit, entonces, retomó la idea de producir vinos de calidad, objetivo compartido con otros miembros de la elite modernizante cuando impulsaron la vitivinicultura en Mendoza, en el último cuarto del siglo XIX. Para ello, dio una serie de decretos reglamentarios a la Ley de Vinos 47 de 1897⁸² -a

episodios más sonados ocurrió en 1911 cuando se detuvo la salida de una partida del producto desde Mendoza (*La Industria*, 23 de agosto de 1911, p. 5). Casos similares ocurrieron en San Rafael. *La Industria*, 16 de mayo de 1909, p.5.

⁷⁸ A raíz de una denuncia sobre la presencia de azúcar tucumana y miel en algunas bodegas mendocinas, el jefe local de “Impuestos Internos” tuvo que reconocer que sólo había “14 inspectores para toda la provincia donde existían 350 destilerías y 700 bodegas que elaboran”. *Los Andes*, 24 de abril de 1906, p. 5.

⁷⁹ Discurso transcrito por Civit de Ortega (1994), t.2, p. 292.

⁸⁰ Ley 385 de 1907 y su decreto reglamentario. Provincia de Mendoza (1910), pp. 176-179 y 180-182.

⁸¹ *El Debate*, 5 de junio de 1909, p. 1.

⁸² Como señalamos, el primer reglamento, de enero de 1907, fue dado por el gobernador del círculo civitista, Carlos Galigniana Segura, anticipando la política de su sucesor y líder.

través de los cuales creó la Dirección de Industrias,⁸³ proceso que concluyó en diciembre de 1908,⁸⁴ cuando se unificaron las disposiciones anteriores y los controles se hicieron aún más estrictos, siguiendo los artículos del reglamento de la ley nacional de vinos.

El texto de 1908 otorgaba las competencias de la Dirección de Industrias, tales como la tenencia del registro obligatorio de los elaboradores, la inspección de bodegas, comercios y depósitos de vinos a cualquier hora del día; la recepción -hasta el 30 de junio-, de los informes de los bodegueros sobre la cantidad y tipo de uva elaborada, ubicación y extensión del viñedo, y el nombre del propietario. También se determinaban las prácticas enológicas permitidas y prohibidas, y las bebidas que no podían circular con la denominación de vino. En un artículo original, se establecía que aquellos que no usaran “la proporción de ciento cuarenta y cinco kilogramos (145 kilogramos) de uva por cada hectolitro de vino” CITA serían considerados infractores a la ley o se considerarían fabricantes de vinos artificiales. Este era otro criterio para evitar el estiramiento de los caldos.

En otro artículo se precisaban las exigencias formales de los envases que contenían el vino a ser analizado⁸⁵ y la responsabilidad de la Dirección de Industrias sobre la calidad del vino enviado fuera de la provincia. Para esto último exigió que el análisis químico efectuado por el organismo de control en Mendoza coincidiera con el que se debía realizar en el lugar de destino de la carga, y -siguiendo el reglamento de la ley nacional de 1904- prohibió a las empresas de transporte, aceptar envíos que no tuvieran la boleta de control del organismo.

La repartición debía practicar los análisis de los azúcares y mieles en circulación en la provincia, que eran unas de las principales sustancias utilizadas para adulterar el vino; y era el órgano de aplicación de las sanciones previstas en la Ley 47. También se prohibía fabricar y comercializar productos enológicos de composición “secreta o indeterminada destinados a corregir, dar buqué a los vinos...”; es decir, todos aquellos que no estuvieran avalados por el conocimiento científico-técnico en ese momento. Este organismo, además, pasaría a la Dirección de Estadística información sobre la uva a elaborar (clase, número de hectáreas a que corresponde, nombre del propietario del viñedo y departamento donde se ubicara).

Quien aplicó la nueva normativa fue el ingeniero agrónomo chileno Enrique Taulis contratado en 1908 por Emilio Civi⁸⁶ para dirigir esa Dirección. El nuevo funcionario, además de cumplir estrictamente con las reglamentaciones, implementó nuevas exigencias no contempladas en la legislación na-

⁸³ Por un decreto reglamentario de la Ley 385 se organizó la Dirección de Industrias de la cual dependería la Oficina Química provincial. Provincia de Mendoza (1910), pp. 171-175.

⁸⁴ “Decreto unificando las disposiciones reglamentarias de la ley nro. 47 y dejando sin efecto dos decretos”. Provincia de Mendoza (1925), t. V, pp. 1999-2006.

⁸⁵ Las exigencias formales de los envases eran un letrero que anunciaba la condición de vino tinto o blanco genuino, el nombre o número de inscripción del bodeguero, importador, cortador o comerciante que primero lo entregara a la venta; el número de orden del envase y el del análisis respectivo.

⁸⁶ *Registro Oficial de la Provincia de Mendoza* (1908), primer cuatrimestre, p. 18.

cional. A modo de ejemplo, se pueden mencionar la obligación de los bodegueros de presentar a “Industrias” la declaración jurada con la existencia de vino en bodega, tres veces al año (1 de mayo, 31 de julio y 31 de diciembre);⁸⁷ la fijación del término de ocho días para apelar las resoluciones de la Dirección de Industrias⁸⁸ y la imposibilidad de interponer un recurso ante el gobierno por una multa aplicada por el organismo controlador sin el certificado que probara su pago.⁸⁹ En esta actividad, Taulis contaba con los primeros enotécnicos graduados de la Escuela Nacional de Vitivinicultura, que desempeñaban tareas de control y asesoramiento de la vinificación.⁹⁰

La jurisdicción nacional

Pese a su ineficiencia, en los primeros años del período, la AII fue poniendo en acto competencias que la ley nacional de vinos le confería. En 1906, un decreto del gobierno nacional determinó que si las condiciones de la cosecha lo justificaban, las prácticas enológicas correctivas establecidas por la Ley 4.363 debían efectuarse previa autorización de la AII. Si no se cumplía con esta disposición, el vino sería declarado no genuino y, por lo tanto, gravado como tal.⁹¹ A fines de 1908, la misma repartición nacional, determinó que para trasladar el vino de una bodega a otra “para perfeccionarlo”, no sería necesario realizar el análisis químico pero sí debía tener una boleta de tránsito, entregada por la inspección, que consignara “no apto para el consumo”.⁹² Hasta aquí había un aumento de la burocracia puesto que se debían realizar trámites similares ante la Dirección de Industrias y la AII. Pero cuando se creó la Oficina Química Nacional en Mendoza, en agosto de 1909, los bodegueros “exportadores” (es decir los más poderosos) debieron realizar dos análisis a sus caldos, lo cual implicaba una doble erogación: 0,05 pesos por hectolitro de caldo para la repartición provincial, y cinco pesos por partida de vino para la Oficina Química Nacional⁹³. Ellos pidieron la anulación del análisis de la repartición local, pero el gobierno se negó⁹⁴ y debieron aceptar la nueva disposición.

Otro doble control (nacional y provincial) se agregó, en 1910, cuando una disposición del Ministerio de Hacienda de la Nación determinó que “Impuestos Internos” exigiera a los bodegueros declaraciones juradas trimestrales en las que se informara el movimiento de producción y distribución del vino, tal como lo establecía la legislación de la provincia.⁹⁵

⁸⁷ *La Industria*, 24 de abril de 1909, p. 4.

⁸⁸ *Registro Oficial de la Provincia de Mendoza*, (1909), p. 387.

⁸⁹ *Boletín del Centro Vitivinícola Nacional* (1911), nro. 64, p. 1691.

⁹⁰ Rodríguez Vázquez (2007-2008).

⁹¹ *Los Andes*, 24 de abril de 1906, p. 5.

⁹² *Los Andes*, 5 de febrero de 1909, p. 4.

⁹³ *El Debate*, 14 de agosto de 1909, p. 1.

⁹⁴ *Los Andes*, 10 de agosto de 1909, p. 7 y 22 de agosto de 1909, p. 6.

⁹⁵ Basaba esta decisión en que tenía a su cargo “la vigilancia de la circulación de los vinos, para impedir que se

Como se comprueba, entonces, el desarrollo y crecimiento de la vitivinicultura estuvo acompañado por un complejo proceso por el cual ambas jurisdicciones pusieron en práctica e incluso ampliaron la vigilancia sobre la agroindustria del vino mendocina.

La ruptura de los bodegueros con el gobierno provincial

La evolución descrita, y especialmente la férrea acción del ingeniero Taulis en la provincia, puso en serio peligro el acuerdo entre gobierno y burguesía bodeguera aunque no se llegó a una abierta ruptura.⁹⁶ El sucesor de Civit, Rufino Ortega hijo (1910-1913), nombró el mismo funcionario en la Dirección de Industrias. Los bodegueros, por su parte, fundaron en 1911 una nueva asociación gremial, la Sociedad de Vitivinicultores, que contaba con un importante órgano de difusión, el periódico *La Industria*; y presentaron un extenso petitorio al gobernador Ortega. En él se quejaban, entre otras cosas, del gravamen al vino, los controles a las bodegas, el pago de las multas impuestas por la Dirección de Industrias,⁹⁷ y solicitaban cambiar los análisis enológicos por la catación de vinos y la creación de un tribunal de apelaciones que atendiera los reclamos de los bodegueros por las multas.

En un largo documento, el gobierno rechazó el petitorio de los bodegueros,⁹⁸ y respondió con dos decretos muy importantes que afectaban los intereses tanto de aquellos que vendían su vino fuera de Mendoza como de los que lo comercializaban en la provincia.

El primero, de marzo de 1911, reglamentó la percepción del gravamen del vino que se “exportaba”. Hasta ese momento, era frecuente que los grandes elaboradores pagaran dicho impuesto en un solo boleto que incluía partidas enviadas a lo largo de varios meses. En adelante, la boleta tendría cinco días de valor pasado los cuales los guardas fiscales no cargarían el vino en los trenes. Asimismo era obligatorio el pago en efectivo del gravamen y, con el fin de calcular el pago del tributo se consideraría que una bordelesa tenía 180 litros, el barril 100 litros, la damajuana 10 litros, y 9 litros el cajón de doce botellas de vino.⁹⁹ Otra evidencia del enfrentamiento del gobierno con el sector más poderoso de la industria fue que el decreto nombraba a los infractores, que eran los principales empresarios del sector.¹⁰⁰

entreguen al consumo los que no sean genuinos y hacer efectivos los impuestos que corresponden a las bebidas artificiales”. *Boletín del Centro Vitivinícola Nacional* (1911), nro. 64, p. 1690.

⁹⁶ El escándalo más ruidoso de esos fue el ocurrido con las Bodegas Andinas cuyo titular, Luis Arroyo, acusó a Enrique Taulis de haber perdonado la multa impuesta a la bodega de la sociedad El Nihuil de San Rafael, por comercializar vino avinagrado, uno de cuyos titulares era el gobernador Emilio Civit. El conflicto Arroyo-Taulis se puede seguir en los diarios *La Industria* y *El Debate*, entre los meses de setiembre y noviembre de 1909.

⁹⁷ *El Debate*, 7 de enero de 1911, p. 4.

⁹⁸ *La Industria*, 23 de abril de 1911, p.5.

⁹⁹ Provincia de Mendoza (1925), t. VII-VIII, pp. 2664-2665.

¹⁰⁰ Los empresarios (o empresas) que el decreto mencionaba eran Domingo Tomba, Bodegas Arizu, Honorio Barraquero, Miguel Escorihuela, Bodega Germania, Benegas Hnos. y Cía, Justo Pelegrina, Stritmatter e Hilbing,

La segunda medida, de octubre, se dirigió a los bodegueros que vendían sus vinos localmente. Se trataba de una reglamentación minuciosa del cobro de “la percepción del derecho de análisis” establecido en la Ley 435. El decreto obligaba a la toma de muestras de vino en bodega por parte de inspectores de la Dirección de Industrias, y la colocación en los envases de un sello de garantía cuando el análisis químico realizado comprobara la pureza del producto. La norma permitía que el bodeguero que quería librar al consumo una parte o toda su producción presentara la muestra a la repartición pero, en ese caso, debía dejar en el comercio minorista otra muestra de la bebida en garantía de su calidad. El sentido de esta última disposición era deslindar responsabilidades si una inspección en dicho comercio revelara la presencia de vino adulterado. Los bodegueros, cortadores de vino y comerciantes mayoristas y minoristas de Mendoza debían llevar libros de comercio y guardar los comprobantes de las operaciones de compraventa, información que se presentaría semanalmente, en forma obligatoria, a la Dirección de Industrias.¹⁰¹ Esto último no figuraba en la ley nacional.

La situación de fuerte tensión hizo crisis a principios del año siguiente, con motivo de la presentación, por parte del Ejecutivo, de una nueva “ley de impuestos a los frutos”. Entre otros aspectos, el proyecto¹⁰² actualizaba la sobre-tasa de 2 pesos por hectolitro a los vinos tintos que tuvieran menos de 26 por mil de extracto seco, y a los blancos con menos de 18 por mil, presente en la Ley provincial 255 de 1902. No están claros los motivos de esta decisión; si era sólo por un mayor control a la elaboración del vino o si, más probablemente, se buscaba una nueva fuente de financiamiento fiscal. Lo cierto es que estaba en contradicción con la ley nacional 4.363, y lo más importante, fue utilizado por los bodegueros para realizar una abierta oposición a la política industrial del gobierno.¹⁰³ Para ello presentaron un escrito reclamando, entre varias cosas, la salida del ingeniero Taulis de la Dirección de Industrias, la formación de un tribunal de apelaciones que atendiera las multas impuestas a los industriales, que no se votara el sobre-impuesto y que se modificara el segundo decreto de 1911 eliminando las inspecciones a las bodegas. Este último pedido fue elípticamente rechazado por el gremio nacional del sector, el Centro Vitivinícola Nacional, el cual advirtió que la legislación universal establece “que el Estado debe vigilar y controlar en forma severa la fabricación de sustancias alimenticias”.¹⁰⁴

Los empresarios lograron que el ingeniero Enrique Taulis presentara su renuncia, y que la nueva ley de frutos¹⁰⁵ no incluyera el sobre-impuesto al vino y que se estableciera un Tribunal de Apelacio-

Elías Villanueva e Hijos, Pommez y Cía, Luis Baudrón, Battaglia y Cía, Rutini y Cavagnaro, Herwing y Cía, Luis Lava y Cía, Carlos Jensen y Cía, Toso Hnos y José Dutto e hijos.

¹⁰¹ Provincia de Mendoza (1925), t. VII-VIII, pp. 3104-3107.

¹⁰² *Boletín del Centro Vitivinícola Nacional* (1912), nro. 77, pp. 2055-2057.

¹⁰³ Barrio (2006a), pp. 222-230.

¹⁰⁴ *Boletín del Centro Vitivinícola Nacional* (1912), nro. 79, pp. 2113-2114.

¹⁰⁵ Ley 584 de presupuesto para 1912. Provincia de Mendoza (1925), t. IX, pp. 3536-3540.

nes,¹⁰⁶ cuyas resoluciones podrían alzarse a los tribunales ordinarios.¹⁰⁷ Sin embargo, el hecho de que la norma señalara que hasta que se sancionara una nueva ley de vinos provincial seguiría vigente la 47 de 1897 y, en su defecto la nacional 4.363 de 1904, significó la posibilidad de continuar con la misma política de control a la industria.

Los impuestos provinciales respecto del presupuesto y del costo de producción

En esta etapa, el impuesto provincial al vino se fue elevando: en 1905 llegó 0,85 pesos por hectolitro, y tres años después, el gobierno de Emilio Civit, con serios problemas financieros, lo elevó 1 peso por hectolitro, tanto para el vino vendido fuera de la provincia como para el destinado al consumo local. Ese mismo año, una ley, sancionada con el objeto de diversificar la producción industrial mendocina, instauró el pago de un adicional de 0,05 pesos por hectolitro de caldo que se elaborara en la provincia o se cortara con el de otra procedencia, el cual se cobraría durante dos años.¹⁰⁸ Efectivamente, en mayo de 1910, Rufino Ortega (h) lo dejó sin efecto; sin embargo, dos años después, el derecho al análisis del vino pasó a cobrarse 0,10 pesos por hectolitro.¹⁰⁹

Así, la contribución de la actividad vitivinícola (sin tener en cuenta el impuesto territorial) al presupuesto provincial alcanzó, en 1907, un rango que osciló entre el 53,4% y el 60%.¹¹⁰ No obstante el proceso de aumento del impuesto al vino (Cuadro 5), el porcentaje de esta contribución en el presupuesto pasó a representar, en 1911, entre el 45,2% y el 50,3 %; y en 1912, entre un 47,1% y un 52%¹¹¹ manteniéndose en este límite hasta por lo menos 1914. Es decir, entonces, que en los últimos años del período, pese al desarrollo de la producción de vino, la Provincia no logró ampliar su financiamiento a través de la vitivinicultura.

Por último, hacia 1910, el impuesto provincial y el análisis químico a los vinos mendocinos representaban, aproximadamente, el 7,9% de los costos de producción un (Cuadro 6). Sin duda, frente a la fuerte contribución que la industria tuvo que realizar al fisco durante 1898 y 1903, la derogación del gravamen nacional en un contexto de expansión económica, permitió importantes ganancias a los productores mendocinos.¹¹²

¹⁰⁶ A mediados de 1912 se erigió el Tribunal de Apelaciones con Antonio Scaramella (presidente de la Sociedad de Vitivinicultores), Melchor Villanueva, Joaquín Guevara y Roberto Ortega. Poco después se nombró un asesor técnico, Pedro Anzorena. Era enólogo recibido en Italia y trabajaba en el Ministerio de Agricultura de la Nación.

¹⁰⁷ *Boletín del Centro Vitivinícola Nacional* (1912), nro. 77, p. 2059.

¹⁰⁸ Provincia de Mendoza (1925), t. VII, pp. 2731-2732 y 3050-3059. Provincia de Mendoza (1910), pp. 283-306.

¹⁰⁹ Provincia de Mendoza (1925), t. IX, p. 3540.

¹¹⁰ Provincia de Mendoza (1925), t. VIII, p. 3014. El primer porcentaje no tiene en cuenta el pago por el análisis del vino que se pagaba a la Dirección de Industrias; el segundo considera todo lo que percibía esa repartición que incluía otros alimentos, aunque el de mayor peso era el vino.

¹¹¹ Provincia de Mendoza (1925), t. IX, p. 3479 y 3536.

¹¹² Nuestros cálculos –siempre sujetos a revisión– sobre la rentabilidad del productor agroindustrial que vendía su

El epílogo: la aparición de una nueva crisis y nuevas medidas (1913-1914)

A principios de 1913, la vitivinicultura mendocina entró en un nuevo ciclo de crisis.¹¹³ Si bien no obedecía a causas endógenas, se argumentó que su origen estaba en la falsificación del vino. Como había ocurrido en la anterior crisis, los bodegueros mendocinos y los comerciantes de vinos extra-provinciales se echaron mutuas culpas. Como los comercializadores tenían el apoyo de la gran prensa nacional, el gobernador Ortega tomó nuevas medidas de fiscalización a la producción y comercialización del vino, que recuerdan las desplegadas en 1902 durante la administración de Elías Villanueva. Entre ellas destacamos una ley que establecía que se consideraría vino no apto para el consumo el que contuviera más de 1,30 gramos de acidez volátil por litro en ácido sulfúrico¹¹⁴ y que prohibía la salida de la provincia del vino o mosto que no llevara perfectamente legible el nombre o marca del establecimiento bodeguero y la cantidad de vino que contenía el recipiente.¹¹⁵ También se obligó a viñateros y bodegueros a presentar semanalmente a la Dirección de Industrias una declaración jurada de la cantidad de uva cosechada y litros de mosto producido; y mensualmente otra declaración jurada sobre la cantidad de vino salido de bodega incluyendo su destino (extra-provincial, consumo local, derrame o desnaturalización). Quienes no cumplieran con lo establecido se hacían pasibles de multas.¹¹⁶ Por su parte, la AII de la Nación resolvió tomar muestras por triplicado de la mayor parte de los envases (de vino y licor), en forma proporcional a su capacidad.¹¹⁷

La prensa también culpó de la “falsificación” al Tribunal de Apelaciones, el cual en su corta historia había logrado disminuir las sanciones impuestas por la Dirección de Industrias a los bodegueros.¹¹⁸ Como consecuencia, este organismo *sui generis* fue suspendido a fines de 1914.

vino en el mercado de traslado, hacia 1910, oscilaba en un amplio rango que iba de un 14% a un 49%; mientras el que vendía fuera de la provincia podía tener una rentabilidad de hasta el 94% (Barrio, 2009).

¹¹³ Las crisis fue causada por dos factores principales: el conflicto en las colonias agrícolas del Litoral durante 1912 que disminuyó la venta de vino fuera de Mendoza, contribuyendo a la formación de un importante excedente vínico, y la entrada en producción, entre 1912 y 1913, de 13.000 ha de viñas, lo que suponía un fuerte aumento del volumen de vino elaborado en un momento en que la llegada de inmigrantes, principales consumidores de la bebida, disminuyó abruptamente. A esto se sumó la fuga del oro causada por la guerra de los Balcanes que contrajo el medio circulante (y el crédito) en más de 150 millones de pesos papel entre abril de 1913 y agosto de 1914, momento en que el inicio de la Gran Guerra obligó a las autoridades a suspender la libre convertibilidad del peso. Consecuentemente se pasó de una crisis corta, similar a la de 1901-1903, a un proceso de mayor duración y profundidad. Barrio (2010).

¹¹⁴ *Registro Oficial de la Provincia de Mendoza* (1914), t. I, pp. 500-501. Esta disposición se basaba en que si la acidez volátil es muy elevada, el vino se pica y avinagra con el paso del tiempo. No obstante, los enotécnicos la cuestionaban porque no atendía las características ambientales locales y carecía de “comprobación científica”. Ellos afirmaban que un vino con acidez volátil de 1.20, podía ser calificado como sano y, de todos modos, sufrir un principio de acetificación (avinagramiento). Consulta a Florencia Rodríguez Vázquez.

¹¹⁵ *Registro Oficial de la Provincia de Mendoza* (1914), t. I, pp. 500-501.

¹¹⁶ Lo establecido ampliaba las disposiciones del art. 21 del decreto reglamentario de la ley 47 del 12 de diciembre de 1908. *Registro Oficial de la Provincia de Mendoza* (1914), t. I, pp. 546-547.

¹¹⁷ *La Industria*, 28 de enero de 1913, p. 5.

¹¹⁸ No hemos hallado información sobre las multas, sino sólo una referencia periodística. El importe de multas

Sin embargo, cuando se comprobó que la crisis “resistía” el control estatal, la discusión derivó a temas no planteados hasta ese momento, como el de la superproducción, situación inédita en la historia de la agroindustria mendocina, que marcó un viraje en la política económica mendocina del sector.

Conclusiones

El proceso estudiado muestra inflexiones en la relación entre los Estados nacional y provincial, y la agroindustria del vino. Un hecho central que, a nuestro criterio, divide dicho proceso en dos etapas fue la sanción de la Ley de Vinos 4.363 de 1904 que cerró un ciclo de intentos normativos para la agroindustria. En efecto, durante los primeros años estudiados, la vitivinicultura enfrentó la competencia de una serie de bebidas vínicas y artificiales, y de los vinos comunes importados, gracias, entre otros aspectos, a la buena inserción de los intereses del sector en el gobierno nacional o, dicho de otra manera, a la necesidad del Estado nacional de acordar sus políticas con los gobiernos provinciales. Así, la primera Ley de Vinos de 1893 fue impulsada por los intereses de la región para disminuir la competencia de otras bebidas, logrando el objetivo simbólico de resguardar el nombre de vino a ciertos productos; defensa que se completó con la ley de impuestos internos y aduaneros de ese año. No obstante, también, se pudieron ver los límites de esa protección del Estado nacional en el momento en que otros intereses, como los de los importadores españoles, impusieron un freno a las exigencias de la industria y, asimismo, cuando por necesidades fiscales, la Nación gravó -aunque temporalmente-, al vino natural.

En esta etapa, la agroindustria mendocina no fue controlada rigurosamente por la jurisdicción nacional: hasta 1898 porque no aportaba al fisco y, luego, porque los análisis enológicos, obligatorios a los vinos de circulación nacional, continuaron siendo realizados por la Oficina Química provincial; mientras que el pago del gravamen se realizaba con la sola presentación de una declaración jurada ante la oficina de la Administración de Impuestos Internos en Mendoza.

Más firme fue el avance del Estado provincial sobre la agroindustria durante esa década de 1890 puesto que logró gravar el vino (negociando con el gremio empresarial) y vigilar su pago en las estaciones ferroviarias. La rápida expansión de la agroindustria y la firme decisión del gobierno de captar una parte de sus recursos se comprueba en el hecho de que, en pocos años, el impuesto al vino se convirtió en el principal ingreso fiscal. También, a través del Reglamento interno de la Oficina Química, la Provincia se propuso controlar la elaboración de un vino sano y genuino, tarea dificultosa teniendo en cuenta los escasos conocimientos técnicos (tanto de los productores como de los funcionarios), y la gran cantidad de bodegas a inspeccionar.

puestas por la Dirección de Industrias fue en 1908 de 166.171 pesos, en 1909 de 232.978 pesos; en 1910 de 388.883 pesos; en 1911 bajó a 158.867 pesos, y en 1912 cuando ya no estaba Taulis en ese organismo de sólo 18.648 pesos. *La Prensa*, 6 de abril de 1914, p. 9.

Un renovado pulso de fiscalización provincial se desarrolló durante la crisis de principios del siglo XX. Era necesario disminuir la acusación de falsificación en Mendoza que difundían medios periodísticos nacionales. Por eso, el gobernador Elías Villanueva desplegó una política acorde con el fin de devolverle a la industria mendocina su “buen nombre”. Los industriales, por su parte, lograron dos cosas muy importantes, la derogación del impuesto nacional al vino y la sanción de una nueva ley nacional que asegurara, entre otras cuestiones, el control del vino en la etapa de comercialización puesto que, argumentaban, allí era donde se realizaba la falsificación. Sin embargo, respecto de ciertos aspectos, el frente bodeguero local no se presentó unido. Para unos lo importante era prohibir la fabricación de bebidas artificiales (siguiendo la ley provincial de 1897), mientras que otros consideraban que lo central era evitar la mezcla de los vinos aguados mendocinos con los importados que tenían alta graduación alcohólica y extracto seco. Ambos contaban con poderosos referentes en el Congreso y la nueva ley nacional de vinos fue una transacción entre los dos grupos. Ella estableció que sólo se permitiría dar el nombre de vino a la bebida genuina, señaló las prácticas enológicas permitidas y prohibidas; previó la creación de Oficinas Químicas nacionales en distintas ciudades y dispuso las penas a los infractores. Quizás mayor impacto que la ley tuvo su reglamento que marcó la reasunción por parte de la AII de su función fiscalizadora a través de nuevas exigencias, aunque la jurisdicción provincial continuó presente a través de la Oficina Química provincial (encargada de los análisis a los vinos), hasta tanto se efectivizara la instalación en las provincias de igual repartición nacional.

En los años posteriores a la sanción de esta ley, que se correspondió a un ciclo expansivo de la vitivinicultura, nuestra atención se centró en Mendoza porque allí se destacó la figura del gobernador Emilio Civit quien, a partir de 1907, desplegó una firme política para que se elaboraran vinos de calidad y con tipos estables, reasumiendo el proyecto original de los iniciadores de la vitivinicultura mendocina. Además, consciente del problema de la especialización productiva, se dispuso a promover otras actividades (como la fruticultura y la olivicultura), y también a desarrollar otros territorios, como el oasis Sur mendocino. Para ello utilizó dos herramientas: la modernización de la legislación provincial a través de la incorporación de las disposiciones nacionales, y el nombramiento de un funcionario chileno -el ingeniero Enrique Taulis-, quien, sin compromisos con los industriales mendocinos, aplicó férreamente la ley.

Esta política, que produjo un lento distanciamiento entre el Estado provincial y los productores, eclosionó durante la siguiente gobernación de Rufino Ortega (h), quien profundizó la vigilancia en un aspecto muy molesto para los bodegueros: el pago del impuesto al vino. A esta nueva presión, que estaba justificada por la alta rentabilidad de la vitivinicultura, se sumó la lenta asunción de las competencias nacionales sobre la agroindustria, especialmente a partir de 1909 cuando se instaló la Oficina Química nacional en Mendoza, y los bodegueros no sólo debieron presentar papeles en reparticiones de

ambas jurisdicciones sino, también, someter sus caldos a dos análisis químicos. Con esto se llegó a la conformación de una verdadera burocracia estatal.

La tensión entre el Estado provincial y el empresariado del vino hizo crisis en 1912 y, si bien, este último salió ganancioso en algunos aspectos (como la salida del Director de Industrias y la constitución de un tribunal que atendiera las multas impuestas a los bodegueros), lo cierto es que las disposiciones de fiscalización a la industria continuaron en vigencia.

La caída del precio del vino y la existencia de un gran *stock* de la bebida a partir de 1913 renovó la discusión sobre las causas de ese desajuste, poniéndose nuevamente sobre el tapete el argumento de la falsificación. Esto permitió que el gobierno promoviera nuevas leyes de control y que se derogara el tribunal de apelaciones. Sin embargo, la continuación de la crisis hizo ver a sus protagonistas que ella obedecía a otras causas como la superproducción y, necesariamente, se abrió un tiempo de propuestas inéditas -como el de la compra del vino sobrante- que marcaron una mayor intervención del Estado provincial en la agroindustria del vino.

Bibliografía

Fuentes

Anales de la Legislación Argentina (1889-1919), Buenos Aires, La Ley, 1954.

Anuario de la Dirección General de Estadística de la Provincia de Mendoza correspondiente a los años 1907-1908 y 1909 (1910), Buenos Aires, Kraft.

Anuario de la Dirección General de Estadística de la Provincia de Mendoza correspondiente al año 1911 (1913a), Buenos Aires-Mendoza, Kraft.

Anuario de la Dirección General de Estadística de la Provincia de Mendoza correspondiente al año 1912 (1913b), Mendoza, Best.

Anuario de la Dirección General de Estadística de la Provincia de Mendoza correspondiente al año 1913 (1914), Mendoza, La Tarde.

Anuario de la Dirección General de Estadística de la Provincia de Mendoza correspondiente al año 1914 (1916), Mendoza, Best.

Arata, Pedro, et al (1903), *Investigación Vinícola. Informes presentados al Ministerio de Agricultura por la Comisión Nacional compuesta por el Dr. Pedro Arata (presidente), Ulises Isola (secretario), Luciano Garola, José Lavenir y Do-*

- mingo Simois (vocales)*, Anales del Ministerio de Agricultura – Sección Comercio, Industria y Economía, Tomo 1, nro. 1, Buenos Aires.
- Barraquero, Julián (1926), *Su labor parlamentaria, constitucional y jurídica*, Buenos Aires, Talleres Gráficos L. Gutiérrez.
- Boletín del Centro Vitivinícola Nacional, Buenos Aires, 1908-1914.
- Congreso Nacional (1893), *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados. Sesiones Ordinarias*, Buenos Aires, Compañía Sud-americana de Billetes de Banco.
- Diario *El Comercio*, Mendoza.
- Diario *El Debate*, Mendoza.
- Diario *La Industria*, Mendoza.
- Diario *La Nación*, Buenos Aires.
- Diario *La Prensa*, Buenos Aires.
- Diario *Los Andes*, Mendoza.
- Galanti, Arminio (1900), *La Industria Viti-nícola Argentina*, Tomo I, Buenos Aires, Talleres Ostwald & Cía.
- Junta Reguladora de Vinos (1941), *Recopilación de leyes, decretos y disposiciones sobre la industria vitivinícola*, Buenos Aires, Talleres Gráficos F. Chiesino.
- Ministerio de Hacienda de la Provincia de Mendoza (1911), *Memoria correspondiente al año 1910*, Mendoza.
- Provincia de Mendoza (1910), *Legislación fundamental sancionada en la Administración del Excmo. Sr. Gobernador de la Provincia D. Emilio Civit, 1907-1910*, Mendoza, Publicación Oficial.
- Provincia de Mendoza (1914), *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, Mendoza.
- Provincia de Mendoza (1925), *Recopilación de Leyes desde el 1-1-1869 al 31-12-1924*, Mendoza.
- Registro Oficial de la Provincia de Mendoza, Mendoza 1890-1913.
- República Argentina, *Tercer Censo nacional*, levantado el 1 de junio de 1914, T. X, Buenos Aires, Talleres Gráficos de L. J. Rosso y Cía, 1917.
- Revista de Agricultura, Industria y Comercio, Buenos Aires, Centro Vitivinícola Nacional, 1921.
- Revista Mensual Ilustrada, Centro Vitivinícola Nacional, 1929.
- Segundo Censo Nacional de la República Argentina (1895), Buenos Aires, Talleres Tipográfico de la Penitenciaría Nacional, 1898.

Bibliografía

- 📖 Balán, Jorge (1978); “Una cuestión regional en la Argentina: burguesías provinciales y el mercado nacional en el desarrollo agroexportador”, en *Desarrollo Económico*, nro. 69, Buenos Aires, IDES, pp. 50-87.
- 📖 Barrio de Villanueva, Patricia (2006a); “Las asociaciones de empresarios vitivinícolas mendocinos en tiempos de crisis y de expansión económica (1900-1912)”, en Richard-Jorba, Rodolfo *et al*; *La región vitivinícola argentina. Transformaciones del territorio, la economía y la sociedad 1870-1914*, Buenos Aires, UN-Quilmes, pp. 181-232.
- 📖 Barrio de Villanueva, Patricia (2006b); “Una crisis de la vitivinicultura en el oeste argentino (Mendoza) a principios del siglo XX”, en *América Latina en la Historia Económica*, segunda época, nro. 26, México, Instituto Mora, julio-diciembre, pp. 131-155.
- 📖 Barrio de Villanueva, Patricia (2007); “En busca del vino genuino. Origen y consecuencias de la Ley nacional de vinos de 1904”, en *Mundo Agrario. Revista de estudios rurales*, nro. 15, La Plata, Centro de Estudios Rurales, Universidad Nacional de La Plata, segundo semestre.
- 📖 Barrio de Villanueva, Patricia (2009); “Caracterización del boom vitivinícola en Mendoza (Argentina), 1904-1912”, en *Mundo Agrario. Revista de estudios rurales*, nro. 18, La Plata, Centro de Estudios Rurales, Universidad Nacional de La Plata, primer semestre.
- 📖 Barrio de Villanueva, Patricia (dir.) (2010); *Crisis y transformaciones en la vitivinicultura mendocina*, Mendoza, Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo.
- 📖 Civit de Ortega, Josefina (1994); *Don Emilio Civit. Político y Gobernante*, Mendoza, Ediciones Culturales de Mendoza, 2 tomos.
- 📖 Coria, Luis y Ferrari, Daniel (2002); “Las finanzas públicas mendocinas en las tres décadas anteriores a la Primera Guerra Mundial”, *Actas XVIII Jornadas de Historia Económica*, Mendoza, Asociación Argentina de Historia Económica, Universidad Nacional de Cuyo-CRICYT-Me, (CD-ROM).
- 📖 Fernández, Alejandro (2000); “La inmigración española en la Argentina y el comercio bilateral”, *Les Cahiers ALHIM (Amérique Latine Histoire et Mémoire) Migrations en Argentine II*, nro. 1, París, Université de Paris 8, versión electrónica: <http://alhim.revues.org/document57.html>.
- 📖 Pérez Romagnoli, Eduardo y Richard-Jorba, Rodolfo (1994); “Una aproximación a la geografía del vino en Mendoza, distribución y difusión de las bodegas en los comienzos de la etapa industrial (1880-1910)”, en *Revista de Estudios Regionales*, nro. 11, Mendoza, CEIDER, Universidad Nacional de Cuyo, pp. 151-176.
- 📖 Richard-Jorba, Rodolfo (1998); *Poder, Economía y Espacio en Mendoza, 1850-1900. Del comercio ganadero a la agroindustria vitivinícola*, Mendoza, Fac. de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo.

📖 Richard-Jorba, Rodolfo y Pérez Romagnoli, Eduardo (1994); “El proceso de modernización de la bodega mendocina (1860-1915)”, en *Ciclos*, nro. 7, Buenos Aires, IIHES, pp. 118-155.

📖 Rodríguez Vázquez, Florencia (2007-2008); “La Escuela Nacional de Vitivinicultura y su aporte a la modernización vitivinícola en Mendoza (1898- 1910)”, en *Travesía*, nro. 8 y 9, Tucumán, Universidad Nacional de Tucumán.



H-industri@ *Revista de historia de la industria, los servicios y las empresas en América Latina*

Año 4- Nro. 7, segundo semestre de 2010

Roberto Pinkus, *Villa Lynch era una fiesta*, Buenos Aires, De los cuatro vientos, 2008 (232 págs.)

Villa Lynch es una localidad del partido de San Martín, provincia de Buenos Aires. La instalación de una planta de General Motors en la década de 1920 fue modificando su paisaje casi rural. Pronto, el incipiente centro industrial se convertiría en un centro textil de relevancia nacional; la “pequeña Manchester argentina” como algunos llegaron a denominarla era mentada en el vecindario como “la república textil”.

En *Villa Lynch era una fiesta* Roberto Pinkus relata la historia de una decena de familias de inmigrantes polacos de origen judío que allí se establecieron contribuyendo a darle la impronta de ciudad textil, ciudad de inmigrantes, ciudad de Pymes familiares que la caracterizó por más de cuatro décadas.¹

El propósito de su obra es rendir un homenaje a aquellos pioneros y a quienes continuaron su labor. Cuenta para ello con los recuerdos de su familia y de su infancia, con su trayectoria como empresario textil, y con testimonios orales y escritos brindados por descendientes de segunda y tercera generación. Intercala en los relatos fotografías y documentos de época entre los que se encuentran imágenes de la vieja estación, de los primeros establecimientos fabriles, de maquinaria textil, certificados de arribo a Buenos Aires, certificaciones de servicios, anuncios de despidos y proclamas obreras.

Pinkus distingue dos oleadas de inmigrantes. La primera se extendió desde los años veinte hasta 1939. Se trataba en general de residentes de las ciudades de Bialystok y de Lodz, principales centros textiles de Polonia. Un contexto de creciente desocupación y miseria al finalizar la Primera Guerra Mundial se tornó aún más complejo con el avance del antisemitismo en Europa. Una vez en Buenos Aires, la mayoría trabajó en las principales empresas textiles de la época: Ángel Braceras SA, Ugolino y Giardino y Campomar, entre otras. A esta última el autor dedica un capítulo en el que describe brevemente su proceso de expansión y su estilo de gestión. La segunda oleada estuvo integrada por quienes vinieron escapando del holocausto. “Los verdes” (*di grine*) recibieron apoyo de la comunidad entera, se

¹ Las historias narradas corresponden a las siguientes familias: Pinkus, Rutemberg, Ponieman, Beserman, Muzycansky, Linkovski, Novera, Ventura, Naparstek.

integraron rápidamente y lograron insertarse laboralmente en tiempos en que la explosión de progreso asomaba al barrio.

El sector textil protagonizó un formidable crecimiento a partir del *crack* de 1929. La devaluación de la moneda, la caída de los precios internacionales de los bienes primarios, la reducción de la competencia externa fruto del aumento arancelario y de las restricciones cambiarias impuestas por el gobierno conservador, estimularon la sustitución de importaciones. Según datos del censo industrial de 1935 la industria textil ya se ubicaba en el segundo lugar - luego de la rama “alimentación y afines”- en número de establecimientos (15% del total), ocupaba al 21% de los trabajadores industriales y representaba el 20% de la producción del sector manufacturero. Esta expansión continuó en los años siguientes merced a la protección natural que significó la Segunda Guerra Mundial y luego gracias al estímulo de la política de redistribución del ingreso y apoyo crediticio oficial durante el peronismo. Si bien sufrió una recesión a partir de 1950, a comienzos de 1954 la industria textil comenzó a recuperarse bajo el impulso del mercado interno.

Villa Lynch fue el escenario elegido por quienes, luego de ser empleados en las empresas más tradicionales del ramo, se lanzaron a la aventura de trabajar por cuenta propia. Contaba con la ventaja de ser un lugar cercano a la capital y poco poblado por lo que el ruido de los telares podía ser bien soportado por los vecinos muchos de los cuales se convirtieron en empleados de los pequeños emprendimientos que fueron surgiendo. El derrotero del progreso fue muy similar en todos los casos: obrero, *façon* y fabricante. Lo más corriente fue la formación de sociedades familiares. Padres e hijos, hermanos o cuñados destinaban los primeros ahorros a la adquisición de un telar propio. Una vez transformados en *façonieres* tejían por cuenta de sus ex empleadores o para los cada vez más numerosos pequeños fabricantes que demandaban su producción. El paso siguiente, el más audaz, era la independencia total, convertirse en fabricante y por ende en nuevo cliente consumidor de hilados. Algunos empresarios diseñaron estrategias que apuntaron a la integración vertical. Tal fue el caso de los hermanos Ponieman que, arribados en la década del veinte, se instalaron en Villa Devoto donde construyeron los primeros galpones y desde allí irradiaron su influencia hacia Villa Lynch. Importaron de Europa una hilandería completa de lana cardada, compraron más terrenos y construyeron nuevos galpones. La empresa continuó creciendo e incorporando tecnología hasta lograr la instalación de una hilandería de lana peinada que también era apta para fibras sintéticas de gran finura. Los hijos de la primera generación también se dedicaron a expandir los negocios. Instalaron una moderna hilandería en Villa Carlos Paz, Córdoba, y otra en la ciudad de Trelew, Chubut, donde además montaron un lavadero de lana merino. Instalaron otras empresas en Villa Lynch completando todo el circuito industrial: lavadero, hilandería, tintorería y tejeduría. Gracias a esa infraestructura y a la calidad de sus productos pudieron acceder a mercados externos. *Ponieman Hermanos* atravesó varias crisis hasta que a mediados de los años noventa cesó sus

actividades. Otro caso de integración vertical es el de Linkolan SA. Dentro del conjunto de las empresas mencionadas en el libro, la de la familia Linkovski es una de las pocas que continúa sus actividades liderando actualmente el mercado de casimires.

A partir de los años treinta las pequeñas fábricas familiares se transformaron en medianas empresas textiles. Se fueron incorporando hijos y sobrinos con ideas nuevas, renovados conocimientos y deseos de expandir las actividades iniciadas por sus padres. Villa Lynch era la representación de las Pymes y de la inmigración. Pocos intentaron dar el salto para la gran empresa

La expansión de la industria textil favoreció la producción local de maquinaria y accesorios destinados a la rama. La producción de telares se desarrolló tempranamente como consecuencia de las restricciones a las importaciones durante la Segunda Guerra Mundial. Pinkus destaca el aporte que los empresarios de Villa Lynch realizaron en este sentido. Allí surgieron algunos talleres mecánicos especializados en los que, luego de ensayar la fabricación de piezas como reemplazo de las originales importadas, se logró la producción de un telar completo. Así apareció en el mercado el famoso telar Famatex, de los hermanos Muzycansky y Zabel Rutenberg. En pocos años, la planta tuvo una producción de trescientos telares mensuales y una dotación de 350 personas. Otro caso remarcable fue la creación, en 1951, de la firma FIMTA (Fabricación Industrial de Maquinaria Textil Argentina). Para lograr el prototipo matricero de las partes y fabricar las máscaras patrón para la fundición, Beserman –uno de los socios de la empresa- solicitó a un vecino y amigo un telar de la firma suiza Rütli, uno de los primeros que llegaron de ese país luego de la guerra. Como demoraron más de lo previsto, lo resarcieron devolviendo el original y dos fabricados por FIMTA. Relata Pinkus que muchas veces se entregaban los telares a amigos y conocidos que no contaban con el dinero para pagarlos y que fue gracias a esos lazos que Villa Lynch desarrolló un parque industrial de envergadura.

La trama de relaciones trascendió las cuestiones de negocios y se plasmaron en la creación de instituciones que se convirtieron en emblemas barriales. En 1940 se creó el Centro Cultural y Deportivo IL Peretz con el objetivo de conservar y educar a los hijos dentro de las tradiciones judías. Tenía jardín de infantes, colegio primario y secundario, biblioteca en idisch y español, teatro y deportes. En el ante-último capítulo el autor transcribe un artículo de Nerina Visacovsky, Licenciada en Ciencias de la Educación de la UBA y tercera generación en Villa Lynch. Como docente e investigadora en el área de Historia y Sociología de la Educación se dedicó a estudiar el pensamiento pedagógico de la izquierda judeo-progresista en el país. Esa tarea la llevó a recuperar la historia “del Peretz” que cerró sus puertas en 1996 y a madurar la idea que los libros de la biblioteca puedan ser consultados por el público. Con una mirada distinta sobre temas medulares del judaísmo, un grupo de vecinos fundó, en 1947, la Comunidad Tel Aviv de Villa Lynch y cinco años más tarde la escuela Tel Aviv N°5.

Tanto “El Peretz” como “La Comunidad” contaron con cooperativas de crédito, Cooperativa de Crédito de Villa Lynch y Cooperativa Cuenca, respectivamente. Ambas fueron creadas para respaldar las actividades institucionales pero también tuvieron un rol fundamental como herramienta financiera de pequeños y medianos empresarios de la zona cubriendo necesidades que los bancos tradicionales no atendían. La primera fue, junto a otras entidades afines, cofundadora del Banco Credicoop.

Los empresarios textiles de la zona también participaron en la fundación de la Asociación de Industriales Textiles Argentinos. ADITA nació en la década de 1950 como corporación empresaria Pyme y contrafigura de la Confederación Argentina de Industrias Textiles que desde 1932 representaba los intereses de las grandes empresas del sector.

Pinkus cierra su trabajo con una galería de más de cuatrocientas fotografías a modo de inventario arquitectónico. En ella se pueden observar las fachadas de los centros fabriles de Villa Lynch. Acompaña cada foto el nombre del establecimiento, la dirección y los nombres de los socios fundadores.

Villa Lynch era una fiesta carece del rigor metodológico de una obra académica. Es un tributo, una catarsis teñida de melancolía por un tiempo que la inestabilidad económica derivada de los contextos de apertura de mediados de los años setenta y de la década del noventa dejó atrás. Un tiempo pasado en el que inmigración, familia, industria y comunidad fueron trama y urdimbre de la fuerte identidad textil que caracterizó a Villa Lynch.

El lector interesado en la historia de la industria no encontrará datos “duros”, tampoco un relato ordenado cronológicamente ni continuidad temática entre capítulos pero podrá apreciarla desde un ángulo menos convencional, la verá plasmada en historias de vida.

Cecilia Dethiou
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de Buenos Aires



H-industri@ ***Revista de historia de la industria, los servicios y las empresas en América Latina***

Año 4- Nro. 7, segundo semestre de 2010

María Marta Lupano, *La Gran Familia Industrial. Espacio urbano, prácticas sociales e ideología (1870-1945)*, Buenos Aires, Santiago Arcos Editor, 2009 (356 págs.)

La Gran Familia Industrial es un estudio de historia sociocultural que tiene como propósito analizar la construcción de un tipo de vínculo obrero patronal particular conformado por el paternalismo empresario y la creación del imaginario de “la gran familia industrial”. Más específicamente, su objetivo es estudiar la implantación, consolidación y crisis de estas prácticas sociales en el marco de la modernización económica de la Argentina iniciada en el último tercio del siglo XIX. Entonces, un nutrido grupo de empresarios, de origen inmigrante, intentaron brindar una respuesta a los desafíos abiertos por el avance del capitalismo, la modernización social y la secularización mediante la recreación de un pasado mitificado, asumiendo el papel del *pater familiae* y construyendo una relación entre el capital y el trabajo signada por el paternalismo. Se trata de un período marcado por la emergencia de la cuestión social y el nacimiento del movimiento obrero. El arco temporal del estudio se cierra en los años del advenimiento del peronismo, un momento clave en que el Estado reclamará para sí un lugar predominante en la regulación de las relaciones obrero-patronales, al tiempo que procederá a expandir la ciudadanía social.

Para abordar su objeto de estudio, Lupano combina diferentes enfoques como la historia industrial y de la empresa, el análisis antropológico y la historia social para reconstruir la trayectoria de la comunidad trabajadora, y la historia urbana. El análisis se concentra en cuatro experiencias rioplatenses: la *Fábrica Nacional de Calzado* de Villa Crespo, la *Brasserie Argentine Quilmes* y su “Villa Argentina”, la empresa textil *Algodonera Flandria* y la fábrica de extracto de carne *Liebig* de Fray Bentos. El enfoque centrado en los casos le permite a la autora resaltar las especificidades de cada experiencia y resaltar los rasgos compartidos.

Este libro, que es resultado de una intensa investigación que culminó en una tesis doctoral defendida en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, está integrado por dos partes. La primera, compuesta por dos capítulos, aborda el surgimiento de las ideas y modelos de “Gran Familia Industrial” en Europa durante los siglos XVIII y XIX. Como respuesta a las transformaciones estructurales provocadas por la difusión de la industrialización, la proletarianización de las masas campesi-

nas y la urbanización desordenada un grupo de intelectuales, empresarios y políticos intentaron brindar algunas respuestas y soluciones a los nuevos problemas. Algunos buscaron restaurar el orden social desaparecido, y por lo tanto idealizado, signado por el equilibrio de los grupos sociales. En un contexto de surgimiento de las ideologías que impugnaban el capitalismo y se constituían nuevas disciplinas que intentaban resolver algunas de las dimensiones más negativas de la modernización como la higiene pública, la autora analiza las ciudades ideales construidas desde la literatura (las novelas *Sybil*, de Benjamín Disraeli, y *El judío errante*, de Eugenio Sue) y los proyectos que empresarios imbuidos de ideas progresistas o conservadoras llevaron adelante en Francia e Inglaterra. Las experiencias prácticas constituyeron verdaderos laboratorios sociales que intentaban (re)crear, en ámbitos sociales de dimensiones acotadas, modelos de vinculación obrero patronal, de urbanización y vivienda popular. La difusión de estas experiencias a través de la prensa, la producción de una amplia bibliografía sobre el tema y la presentación de sus resultados en las exposiciones universales realizadas a lo largo del siglo XIX como manifestaciones del progreso de la ciencia y la técnica, ponen de relieve la trascendencia de estas propuestas y programas.

El análisis del surgimiento y maduración de estas ideas y prácticas en Europa, permite inscribir las experiencias rioplatenses en esa trayectoria, resaltando sus características específicas y sus límites. Este es el objetivo de la segunda parte del libro compuesto por cuatro capítulos. En cada uno de ellos, Lupano reconstruye los orígenes de las empresas, los cambios en la organización de la producción y el trabajo, las estrategias empresariales frente a los trabajadores, la conformación de las comunidades obreras y el surgimiento de las estructuras urbanas creadas por las empresas con el objetivo de asentar la población obrera, los empleados y técnicos en las cercanías de las plantas fabriles. Retomando el concepto “fábrica con villa obrera” expuesto por Sergio López Leite, la autora sostiene que estas formas urbanas conformaban un verdadero sistema social que integraba en un mismo espacio, las actividades productivas y la reproducción social de los trabajadores.¹ En tanto la vida laboral y cotidiana tenía lugar en un mismo espacio, las estrategias empresariales alentaron el surgimiento de un sentimiento de pertenencia a la comunidad, una identidad propia de cada “familia industrial” que los diferenciaba de los forasteros. Las prácticas del paternalismo empresarial buscaron reforzar esta identidad a través de la puesta en marcha de diferentes iniciativas: la creación de instituciones (como la escuela, la biblioteca, el club deportivo), la construcción de viviendas, el otorgamiento de beneficios para los trabajadores que mostraran lealtad a las empresas y sus dirigentes como pensiones, subsidios, créditos para la vivienda, proveedurías y almacenes.

¹ Sérgio Lopes Leite (1979); “Fábrica e vila operária: considerações sobre uma servidão burguesa” en, *Mudança Social no Nordeste. A reprodução da subordinação*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. Para un análisis antropológico que emplea este concepto para el caso de la industria del cemento en Argentina, véase Federico Neiburg (1988); *Fábrica y Villa Obrera: historia social y antropológica de los obreros del cemento*, Buenos Aires, CEAL, 2 Volúmenes.

Las cuatro experiencias abordadas son de gran significación para la su tema y de interés para la historia de la industria; la *Fábrica Nacional de Calzado*, fundada en 1887 por los alemanes Adolfo Mantels y Salvador Bénédict; la *Brasserie Argentine Quilmes* la más importante fábrica de cerveza de Argentina, creada en 1889 por Otto Peter Bemberg; *Algodonera Flandria*, una de las más importantes tejedurías de algodón de la década de 1920, bajo la atenta dirección de Julio Steverlinck; y la *Liebig's Extract of Meat Company* fundada inicialmente por los inmigrantes alemanes George Giebert y Albert Hoffman en 1863 en las cercanías de Fray Bentos, que llegaría a ser la empresa más importante en su tipo en América Latina.

No me propongo resumir la trayectoria de cada emprendimiento empresario sino puntualizar algunas de las dimensiones que Lupano resalta en su análisis y permiten comprender integralmente estas experiencias sociales. La primera de ellas es el origen inmigrante de algunos de sus principales actores. Es un hecho conocido que los orígenes de la industria argentina se vinculaban con la llegada de empresarios inmigrantes, que traían al país sus conocimientos y destrezas empresariales y técnicas en distintas industrias y actividades manufactureras. En los casos estudiados por Lupano, los empresarios provenían de Alemania y Bélgica. Algunos de ellos como Bemberg y Giebert no tenían mayor experiencia industrial y se introdujeron en esa actividad luego de un paso previo por los negocios de importación y comercialización. En otros casos, como Steverlinck, fundador de *Algodonera Flandria*, y Bénédict, gerente e impulsor de la *Fábrica Nacional de Calzado*, provenían de familias con larga tradición en la industria textil y del calzado y eran portadores de conocimientos y prácticas de larga tradición. En todos los casos, se destaca su integración a la reducida comunidad de negocios rioplatense, algo a menudo soslayado por los estudiosos de las estrategias económicas de los empresarios. Lupano ilumina esa comunidad construida por vínculos económicos, sociales, parentales y étnicos. Estos empresarios también impulsaron la migración de ingenieros y técnicos, que fueron el capital humano fundamental a la hora de implantar con éxito las nuevas actividades manufactureras. La presencia extranjera impuso su impronta a estos proyectos sociales. Las identidades étnicas abonaron la construcción del imaginario de la “familia industrial” y se plasmaron con mayor o menor rigurosidad en las estructuras urbanas de las villas obreras.

Una segunda dimensión se centra en las transformaciones territoriales y urbanas que impulsaron estos proyectos. Con agudeza, la autora analiza estos cambios que involucraron la instalación de plantas en áreas relativamente alejadas de los centros urbanos. La *Fábrica Nacional de Calzado* se ubicó en un área entonces deshabitada, que luego se transformaría por el impulso de la empresa en el barrio de Villa Crespo; la *Brasserie Argentine Quilmes*, reforzaría el crecimiento de ese poblado ubicado a 20 kilómetros de Buenos Aires; *Flandria* transformaría el paisaje de Jáuregui y la *Liebig*, daría origen a una ciudad en el medio del campo. Las estrategias empresariales impulsarían diferentes modelos urbanos: la Fábrica se-

guiría el modelo tradicional español, en tanto que *Quilmes* y *Flandria* impondrían modelos que implicarían una novedad entre las urbes rioplatenses. Los empresarios impondrían un diseño urbano propio en cada caso, y diversas estrategias para asegurar la estabilidad de los trabajadores y su obediencia al orden establecido. *Quilmes* y *Liebig* retendrían la propiedad de las viviendas y las construirían siguiendo diseños arquitectónicos definidos. En cambio, Steverlinck buscaría crear una villa que no se asimilara a un barrio obrero, aquellos donde la uniformidad generaba el rechazo de los trabajadores. En todos los casos, las villas obreras serían espacios urbanos marcados por una clara jerarquización social y por la presencia dominante de la casa del *paterfamiliae* (o en el caso de *Quilmes* del gerente de la planta).

En tercer lugar, la autora resalta el papel de la religión en estos proyectos. Todos ellos surgieron de estrategias empresariales conservadoras que se proponían crear “ciudades ideales”, un supuesto pasado perdido, donde el conflicto en las relaciones obrero patronales quedara excluido. Pero no todas las “familias industriales” incluyeron entre los ingredientes de las identidades a la religión. Bénédict y Steverlinck eran fervorosos militantes católicos e imprimieron a sus proyectos un fuerte contenido religioso mediante la construcción de iglesias y haciendo de la práctica del culto católico un eje ordenador de la vida comunitaria. No sucedió lo mismo en otros casos en parte por su pertenencia a minorías religiosas (Bemberg) en el país o bien el avanzado proceso de secularización en el Uruguay (*Liebig*). La influencia católica incidía en aspectos tales como el lugar de la mujer en la vida social de la villa y su exclusión, con pocas excepciones, del trabajo en la fábrica.

Junto a la construcción de viviendas e iglesias se pusieron en marcha otras intervenciones empresarias destinadas a implantar diversas prácticas sociales y culturales como la construcción de escuelas, clubes deportivos y sociales, entidades culturales y empresas periodísticas. También se buscaba reforzar los vínculos entre el patrón y los trabajadores por medio de la concesión de beneficios y ventajas varias como el otorgamiento de ayudas, subsidios, créditos para la adquisición de los terrenos y la construcción de las viviendas, pensiones para las mujeres viudas o los trabajadores enfermos. En los casos signados por un fuerte personalismo empresario e imbuidos de contenidos religiosos, la esposa del *paterfamiliae* ocupaba esta función estratégica del paternalismo empresario. Estas intervenciones cumplían un papel destacado tendiente a solidificar la identidad comunitaria y, al mismo tiempo, eliminar el conflicto en el seno de las ciudades fábricas.

El análisis de las diversas dimensiones de la experiencia de “familia industrial” se realiza sobre la base de una variedad de fuentes que incluyen documentos pertenecientes a los archivos de las empresas (libros de sueldos y jornales, legajos de personal, entre otros), archivos de asociaciones culturales y educativos, archivos parroquiales, publicaciones oficiales, publicaciones periódicas, planos, fotografías y entrevistas orales. Estos documentos son tratados con gran rigurosidad y permiten a la autora reconstruir las historias de las empresas y sus comunidades. El libro incluye un apéndice de más de treinta

ilustraciones que permitieron a la autora iluminar algunos de los aspectos más interesantes de estos proyectos sociales.

En resumen, *La Gran Familia Industrial* reconstruye con gran rigor analítico y un rico y variado respaldo documental estas experiencias de paternalismo empresario. Como estudio sociocultural, el libro de Lupano se inscribe en un conjunto de trabajos que desde tiempo atrás vienen iluminando otras dimensiones del desenvolvimiento industrial que los enfoques más tradicionales de la historia de empresas y de la industria en la Argentina han soslayado.² Por ello, constituye un libro imprescindible para aquellos interesados en la historia social y la historia industrial en la Argentina.

Claudio Belini
CONICET-Instituto Ravignani-PEHESA

² Véase Jorge Liernur y Graciela Silvestri (1993); *El umbral de la metrópolis. Transformaciones técnicas y cultura en la modernización de Buenos Aires*, Buenos Aires, Sudamericana; Mirta Zaida Lobato (2001), *La vida en las fábricas. Trabajo, protesta y política en una comunidad obrera en Berisso, 1906-1970*, Buenos Aires, Prometeo; Graciela Silvestri (2003), *El color del río. Historia cultural del paisaje del Riachuelo*, Bernal, UNQui; Mariela Ceva (2010), *Empresas, trabajo e inmigrantes en Argentina*, Buenos Aires, Biblos, entre otros.



H-industri@ ***Revista de historia de la industria, los servicios y las empresas en América Latina***

Año 4- Nro. 7, segundo semestre de 2010

Castellani, Ana, *Estado, empresas y empresarios. La construcción de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989*, Buenos Aires, Prometeo libros, 2009 (290 págs.)

El libro de Castellani parte de notar tres hechos centrales de la historia económica argentina reciente, mutuamente relacionados: la pérdida de capacidades productivas de la estructura económica local; la disminución casi constante de las facultades del Estado para desarrollar e implementar líneas autónomas de política económica y; la aparición de un conjunto de grandes empresas que, en ese proceso, lograron obtener rentabilidades extraordinarias mediante la centralización y concentración del capital.

Para desentrañar ese devenir, propone en el primer capítulo del libro una categoría conceptual con el objetivo de abordar la relación entre grandes empresas y acción estatal, los denominados “ámbitos privilegiados de acumulación” (APA), que de acuerdo a su constitución y funcionamiento pueden definirse como “una red integrada por prácticas, actores, actividades económicas y regulaciones normativas, que permiten la generación y sostenimiento de diversos mecanismos de obtención de cuasi rentas de privilegio que son apropiadas por las firmas privadas involucradas” (página 46).

Esta noción reconoce la influencia explícita de tres vertientes; el análisis de la dinámica capitalista en clave schumpeteriana; de Kalecki se adopta el interés por la investigación sobre el funcionamiento de los monopolios y por último; se procura retomar el concepto de “autonomía relativa” para analizar la trayectoria de la (decreciente) capacidad estatal argentina. La autora sigue la articulación de estas nociones realizada por Hugo Notcheff, para dictaminar que el “peligro” emerge cuando en vez de conformarse *monopolios innovadores transitorios* que persigan la captación de cuasi rentas tecnológicas (lo que según Schumpeter explica el crecimiento económico),¹ los mercados de un país se conforman de manera que las empresas logran obtener cuasi rentas de privilegio, volviéndose en cambio monopolios no transitorios ni innovadores.

¹ La autora afirma al pasar (nota 10 en página 30) que éste es el único economista en tratar de manera endógena el cambio tecnológico, con lo cual discrepamos profundamente. Sólo para señalar los aportes previos a Schumpeter, marcamos que Wicksell, Marx y Smith (por nombrar a tres ilustres antecedentes del austríaco) incorporaron “endógenamente” el problema en sus respectivos desarrollos teóricos.

En ese caso, la tesis kaleckiana (dice Castellani apoyándose en Notcheff) indica que el estancamiento y atraso económico están relacionados directamente con la persistente presencia de monopolios no innovadores. El punto central que aborda la autora se refiere a la emergencia de una “elite económica” que logró acomodar el modelo de acumulación argentino a sus intereses particulares, gracias a su comportamiento tanto económico (especialmente en función de la determinación del nivel y tipo de inversiones) como político (en base a la influencia ejercida para determinar el rumbo de las políticas estatales).

Los grandes agentes económicos de esa elite son delineados en base a distintos tipos de caracterizaciones, como el origen del capital, el sector de actividad en que operan, la forma de organización y el tipo de su propiedad, los modos de Estado, entre los principales. El nivel “intermedio” de análisis elegido muestra sus potencialidades en los siguientes apartados cuando se desarrolla la aparición y consolidación del complejo económico estatal-privado (concepto desarrollado para marcar la comunión de intereses públicos y privados)² desde el onganato hasta la caída del alfonsinismo. Decimos que es “intermedio” porque no aborda el estudio mediante la reconstrucción histórica a nivel de empresas individuales (micro), ni trata a los conjuntos sociales como un todo sobredeterminado, es decir, no toma como eje las “lógicas” (macro) de los grandes bloques sociales, como la burguesía y sus fracciones o el Estado. El planteo es más interesante ya que se desplaza entre ellos, marcando interesantes caracterizaciones de estos sub-grupos, haciendo foco en la rama dominante del capital local, ubicada en la cúpula empresaria del APA.

De modo que los cuatro capítulos siguientes dan cuenta del análisis histórico, donde se abordan consecutivamente, los distintos modos por los que el Estado actuó en favor de determinados APA:³ la obra pública, el “compre nacional”, el subsidio y el financiamiento a grandes emprendimientos y la promoción industrial, durante la primera década del subperíodo estudiado. Después del golpe de 1976 los mecanismos se modificaron (sin extinguirse) con la estrategia de “privatización periférica” y la estatización de deuda privada. Finalmente, durante la restauración democrática, para Castellani los elementos de otorgamiento de renta extraordinaria fueron la promoción de exportaciones no tradicionales y los mecanismos de capitalización de deuda externa privada. El quinto apartado abarca el mismo espectro temporal que los dos capítulos anteriores para describir cómo la desregulación del mercado hidrocarbúrico a partir de 1977 habría conllevado a la aparición de un APA en el mercado del crudo, donde los crecientes beneficios de las firmas privadas involucradas mostraban su sombría contracara en el progresivo deterioro económico-financiero de la petrolera estatal.

² Utilizado por primera vez en Schvarzer, Jorge (1979); “Empresas públicas y desarrollo industrial en Argentina”, en *Economía de América Latina*, CIDE, nro. 3, pp. 45-68.

³ El análisis histórico se enmarca a su vez en las líneas más generales planteadas por Eduardo Basualdo, por ejemplo en *Estudios de historia económica argentina desde mediados del siglo XX a la actualidad*, Buenos Aires, FLACSO-Siglo XXI, 2006.

Si bien se afirma en el primer capítulo que la “élite económica” no conforma un bloque homogéneo, juzgamos que el tratamiento de la difusión de los APA deja algunas dudas con respecto a este punto, que constituye una dimensión crucial de la discusión sobre el papel de la “burguesía nacional” argentina. Por el contrario, pareciera resultar del trabajo de Castellani que este bloque dominante de empresas poseía una capacidad de acción y una visión bastante concertada sobre el rumbo a seguir. En ese sentido, creemos que es necesario avanzar sobre el examen del funcionamiento estructural del Estado,⁴ como contraparte necesaria de las empresas dominantes del APA. Concretamente, debe darse cuenta de los mecanismos por los cuales el Estado tendió a favorecer la acumulación del capital, aunque no existiera mediación directa de sus representantes, conociendo *ex-post* el carácter concreto que asumió esa intervención.

Castellani recurre a la noción de “autonomía relativa” para marcar su casi constante disminución en el caso del Estado argentino. Sin embargo, quizá resulte pertinente la crítica que Block estableció sobre ese concepto (de cuño poulantziano), al decir que para aceptarlo se “requiere que la clase dominante, o una porción de ella, tenga conciencia de clase, esto es, conozca lo que es necesario para reproducir las relaciones sociales capitalistas en cambiantes circunstancias históricas” y que si eso es cierto, entonces el concepto de “autonomía relativa” poco menos que carece de sentido.⁵ Se emparenta de alguna forma con Mancur Olson, para quien es muy difícil establecer una relación directa entre intereses grupales y acción colectiva, dado que los incentivos llevarán por lo general a actuar de manera individual en presencia de beneficios concentrados y costos difusos.⁶

En ese sentido, creemos que el avance hacia los niveles “micro” y “macro” que mencionábamos antes puede resultar muy revelador, en tanto permitiría iluminar hasta dónde existe una “lógica más general” de la burguesía extra-pampeana argentina,⁷ avanzando a la vez hacia la delimitación de los patrones que guiaron la actividad de las empresas en cada caso. Más allá de los rasgos generales de captación de cuasi rentas permanentes (muy bien abordados en el libro), ¿cómo se delinearón los mecanismos a nivel de cada empresa, que le permitieron acaparar y mantener esos beneficios en el largo plazo? Por el contrario, otro punto a abordar se refiere a las estrategias que siguieron las empresas que no accedieron a esta forma de valorización de su capital. Habiendo ya avanzado en la identificación de las empresas de los APA, se podrá abordar más acabadamente el proceso de su conformación.

⁴ Que se asienta en dos determinaciones fundamentales: el “pacto de dominación” establecido por las relaciones de fuerza dominantes, y la estructura y el carácter de clase de la forma organizacional de los aparatos del Estado. Véase Borón, Atilio (2003), *Estado, capitalismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO (especialmente su capítulo VIII).

⁵ Block, 1977, “The ruling class does not rule: notes on the Marxist theory of the State”, en *Socialist Revolution*, Vol. 7, n° 33, p. 9 (traducción propia).

⁶ Cfr. Olson, Mancur (1971); *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*, Cambridge, Harvard University press.

⁷ Lo que se liga a una extensa discusión sobre el carácter “nacional” de la burguesía argentina y sus potencialidades para convertirse en el “agente motor” del desarrollo de nuestro país. Véase Schvarzer, Jorge (2004); “De nuevo sobre la burguesía nacional. Una nota breve con fines didácticos”, en *Realidad Económica*, nro. 201.

Dentro de un mismo APA pueden convivir firmas muy diversas. Si se examina detalladamente la experiencia argentina, de hecho se pueden observar algunas (no la mayoría) que lograron reconvertirse y obtener *rentas por innovación tecnológica* además de las *rentas de privilegio*. Sólo refinando el estudio de las estrategias empresariales podrá darse cuenta de la totalidad del fenómeno. Dado que los subsidios al capital –de todo tipo- no fueron prácticas excluyentes del Estado argentino, la cuestión central que debe responderse es si el camino (de retraso económico) seguido por nuestro país en las últimas décadas era realmente ineluctable, máxime cuando el desarrollo y la conformación de una “burguesía nacional” son aún hoy materia pendiente.

Juan Odisio
CONICET – CEEED, FCE-UBA



H-industri@ ***Revista de historia de la industria, los servicios y las empresas en América Latina***

Año 4- Nro. 7, segundo semestre de 2010

Daniel Azpiazu, Martín Schorr y Victoria Basualdo, *La industria y el sindicalismo de base en la Argentina*, Editorial Cara o Ceca, Buenos Aires, 2010 (160 págs.)

La industria y el sindicalismo de base en la Argentina reúne dos trabajos realizados a fines de 2008 como material de lectura y discusión para seminarios de formación sindical de la Federación de Trabajadores de la Industria de la Central de Trabajadores Argentinos.

El primero de los artículos, “La industria en la posconvertibilidad”, de Azpiazu y Schorr está dedicado a analizar los rasgos más destacados de la industria en el proceso que se abrió tras la crisis de 2001. La pregunta que sobrevuela todo el artículo, explicitada como segunda parte del título en el prólogo, apunta a determinar si las transformaciones acaecidas permiten hablar de un cambio en el régimen de acumulación o si por el contrario éstas significaron más una profundización que una reversión de los rasgos estructurales adquiridos durante los años noventa.

Los autores comienzan por reconocer los cambios más importantes que se observan a partir de 2002 y más aún desde la salida de la crisis en 2003. En este punto, el protagonismo del sector como eje dinámico de la recuperación y crecimiento de la economía en su conjunto resaltan como las discontinuidades más relevantes respecto de los años noventa; a tal punto que los autores sugieren que puede situarse allí el fin de la “desindustrialización” iniciada en 1976. La alta rentabilidad que obtuvo la actividad manufacturera y la internalización de ganancias por parte de las grandes firmas, muestran otra ruptura respecto del destino financiero de parte considerable del excedente en la década previa. También la recuperación del empleo industrial muestra un cambio en la trayectoria de los años noventa cuando el sector fue expulsor neto de mano de obra.

Por otra parte, uno de los cambios más destacados de la industria en la posconvertibilidad es el peso determinante que adquirió el mercado externo, hecho que se refleja en un coeficiente exportación del orden del 27%. Cifra mucho mayor para determinadas ramas que realizan en el exterior las tres cuartas partes de su producción. No obstante, por un lado, la composición de las exportaciones profundiza la estructura heredada de los noventa. Por otro lado, los autores destacan que detrás de este fuerte crecimiento, está ante todo la reducción de los costos salariales en términos internacionales, impulsada por la devaluación del tipo de cambio, y señalan que esta salida exportadora se ha visto más que

compensada por el aumento de las importaciones demandadas por la industria. Por ende, la compensación de la balanza comercial sectorial depende, en última instancia, del sostenimiento de los altos precios internacionales de las *commodities*. En este punto, entendemos que un mayor desarrollo de la interrelación entre las transformaciones locales y la reestructuración del mercado mundial en los últimos años serviría para iluminar mejor las razones y límites del desahogo de las cuentas externas desde 2003.

Pero no sólo en la composición de las exportaciones manufactureras los autores encuentran una continuidad entre ambas décadas. Las ramas vinculadas a la elaboración de recursos naturales, los productos químicos, la siderurgia, la producción de aluminio primario y el sector automotriz se consolidaron como las de mayor incidencia en el producto industrial. Los procesos de concentración y centralización del capital han dado un nuevo salto en el marco de la severa crisis de 2001, aumentando el peso de la cúpula empresaria sobre el conjunto y ampliando la brecha que separa a las grandes firmas de las Pymes. Asimismo, la extranjerización de esa cúpula, característica de la década de 1990, se ha profundizado en los últimos años. En cuanto a las políticas elaboradas desde el Estado para promocionar al sector, los autores no encuentran una situación que habilite a hablar de un retorno de la promoción industrial como eje de la política económica, tal como ocurriera durante la sustitución de importaciones. La herramienta prácticamente excluyente de estímulo ha sido el sostenimiento de un tipo de cambio alto. El análisis de los resultados de la Ley 25.924 de “promoción de inversiones en bienes de capital y obras de infraestructura” muestra que los recursos se han destinado en forma casi exclusiva hacia empresas que ya contaban con un lugar privilegiado en el mercado, por lo cual los autores la califican como “promoción redundante”.

La conclusión a la que arriban los autores es que la reactivación manufacturera no se ha traducido en la estructuración de un nuevo patrón de acumulación. Creemos que estos resultados obligan a revisar algunas de las interpretaciones más extendidas sobre la década de 1990 que adjudicaban a la desindustrialización muchos de los rasgos que, como demuestra en forma contundente este trabajo, no han hecho más que profundizarse en estos años de dinamismo del sector.

Si el aporte de Azpiazu y Schorr se inserta en una línea de investigación que ya cuenta con un amplio desarrollo, el artículo de Victoria Basualdo “Los delegados y las comisiones internas en la historia argentina: 1943-2007” avanza en una problemática poco abordada como tal en la producción académica. Aunque se han dedicado muchos trabajos al estudio del sindicalismo en la historia Argentina, la organización en el lugar de trabajo no había dado lugar a investigaciones específicas. Es destacable que a pesar de tomar esa cuestión como eje, la propuesta se aleja de la descripción exclusivamente monográfica. La exposición se articula en un permanente ida y vuelta entre los cambios en esa instancia de representación de los trabajadores y los procesos generales como las transformaciones en estructura

económica y social, las alteraciones en la estructura sindical (considerando no sólo la legislación sino su aplicación práctica) y el marco sociopolítico global.

El recorte temporal 1943-2007 recupera una mirada de largo plazo que se ha ido perdiendo en los últimos años. Los cuatro apartados en que se divide el artículo se dedican, respectivamente, a los cambios en la representación de base durante los gobiernos peronistas, la segunda sustitución de importaciones, el período 1976-2001 que la autora denomina de “ofensiva contra el trabajo”, y finalmente el que corresponde a la actualidad. Si bien cada apartado cuenta con una breve reconstrucción de los rasgos salientes del subperíodo que aborda, la exposición se articula en torno de los debates más importantes sobre la cuestión de la representación de base y la acción sindical en cada uno de ellos.

En la discusión sobre el reconocimiento legal de las comisiones internas y de la figura del delegado durante los gobiernos peronistas, Basualdo afirma la importancia de pensar esa medida no sólo desde la perspectiva gubernamental sino como una conquista de la clase trabajadora. Ésta alteró la relación de fuerzas en el interior de los lugares de trabajo que se manifestó muy claramente en los debates del Congreso de la Productividad de 1955.

Al analizar la segunda etapa de la ISI, la autora sostiene la necesidad de vincular el creciente poder obrero desde la segunda mitad de la década del sesenta con las características de la fase 1964-1974. El incremento de la tasa anual de crecimiento del empleo industrial junto con una desaceleración del ritmo de crecimiento de la productividad constituyó la base de la mayor fortaleza de los trabajadores que se expresó, entre otras, en la recuperación de su participación relativa en el ingreso. Según Basualdo, esta dimensión estructural explica el consistente proceso de acumulación de fuerzas de la clase trabajadora mejor que los intentos por encontrar una línea de conducción sindical de confrontación o por adjudicar a algunos gobiernos de la etapa una supuesta orientación a favor de los trabajadores.

Una de las hipótesis más innovadoras del trabajo se refiere a la interpretación de la confrontación que se dio entre 1955 y 1976 dentro del movimiento obrero. Desechando la potencialidad explicativa de reducir el problema a la oposición “peronismo” e “izquierda”, propone que la disputa se dio entre dos formas de concebir la relación capital-trabajo. La línea que denomina conciliadora “partía de la complementariedad entre capital y trabajo y de la posibilidad de mutuo beneficio de las clases”. Por el contrario, la línea combativa “consideraba que existía una relación de oposición ineludible entre capital y trabajo”. A fines de los años sesenta la confrontación entre estas dos líneas, se dirimió en gran medida en las fábricas y tuvo a las comisiones internas y a los delegados en el epicentro del conflicto.

La situación de los trabajadores durante la dictadura es otro de los nudos polémicos que se abordan en el artículo. La participación activa de las patronales en la represión, el desmantelamiento de las comisiones internas, la intervención de los sindicatos y la prohibición de cualquier tipo de organización y de lucha, el deterioro de la situación general de los trabajadores son algunos de los elementos que la

autora marca como cambio de etapa. Para quienes realizan estudios industriales, es de considerar el hecho de que la política de promoción regional también estuvo condicionada por la necesidad de disciplinar al trabajo. Detrás de la noción de descentralización de las actividades industriales, estuvo también el propósito de fomentar la radicación de empresas en áreas geográficas que carecían de tradición de organización y lucha sindical.

Respecto al retorno de la democracia, Basualdo afirma que a pesar de los importantes cambios que introdujo, no alteró la transformación drástica que había impulsado la dictadura. La hiperinflación a fines de la década de 1980 y los altos niveles de desocupación y pobreza durante los años noventa agravaron aún más la situación. La protesta de diciembre de 2001 mostró hasta qué punto las formas de organización y de lucha empleadas fueron radicalmente distintas a las de etapas anteriores, mostrando con claridad la fragmentación de la clase trabajadora, la expulsión del conflicto del lugar de trabajo, la erosión de la identidad de trabajador como eje aglutinante y el desplazamiento del conflicto entre capital y trabajo como núcleo organizador de las protestas.

La perspectiva sobre la posconvertibilidad comparte con la interpretación general de Azpiazu y Schorr. Aun cuando luego de 2001 la reactivación económica dio lugar a un aumento de los conflictos por salarios, a una mayor participación del movimiento obrero, a la reanudación de las negociaciones colectivas de trabajo, la autora destaca que los aumentos salariales, conseguidos con la movilización, se dieron un contexto de marcada alza de la productividad, hecho que explica una nueva caída de la participación de los asalariados en el ingreso. Por otro lado, la sindicalización se mantiene muy por debajo de sus picos históricos nacionales. La conclusión final del artículo apunta a la necesidad de reconstruir esos espacios de representación de base, recuperando la rica experiencia de la clase obrera argentina.

En síntesis, ambos trabajos articulan viejos y nuevos debates cuya profundización es imprescindible tanto para reelaborar la historia como para comprender el presente.

Valeria Ianni
CONICET - Instituto de Investigaciones Económicas, FCE-UBA



H-industri@ ***Revista de historia de la industria, los servicios y las empresas en América Latina***

Año 4- Nro. 7, segundo semestre de 2010

Rougier, Marcelo (director): *Estudios sobre la industria argentina. Políticas de promoción y estrategias empresariales 2*, Buenos Aires, Lenguaje Claro Editora, 2010 (292 págs.)

Desde hace varios años, como parte de un vasto programa de investigación, un equipo interdisciplinario coordinado por Marcelo Rougier ha venido estudiando el proceso de industrialización de la Argentina, a partir de la utilización de un enfoque sumamente interesante, muy riguroso y pormenorizado en lo metodológico, en particular en lo que se relaciona con el tratamiento de fuentes documentales primarias y secundarias.

Es en ese marco que se inscribe la reciente aparición de *Estudios sobre la industria argentina. Políticas de promoción y estrategias empresariales*, que constituye la segunda parte de un estudio publicado en 2007. En el libro que estamos reseñando se propone un nuevo recorrido analítico por una de las etapas más apasionantes y, en muchos sentidos, controvertida de la historia económica e industrial de nuestro país, la que se corresponde con la denominada segunda sustitución de importaciones; es decir, aquella que fue drásticamente interrumpida por el programa de reestructuración económica, política y social con el que los militares y sus bases de sustentación en la sociedad civil usurparon el poder el 24 de marzo de 1976.

Las múltiples evidencias sistematizadas y analizadas por los autores de los nueve capítulos que componen la obra complementan y enriquecen las conclusiones a las que los distintos miembros del equipo de investigación han arribado en trabajos previos referidos, entre otras cosas, a la política crediticia del Banco Industrial durante los primeros gobiernos peronistas, los rasgos sobresalientes de la dinámica manufacturera durante esos años, el rol que jugó el Banco Nacional de Desarrollo en la profundización del planteo industrializador, las singularidades del accionar del “Estado empresario”, los ejes ordenadores y los condicionantes del proyecto económico del tercer gobierno del general Perón y numerosos estudios de caso sobre las peripecias que atravesaron varias firmas emblemáticas y ramas fabriles en esta fase del capitalismo argentino.¹

¹ A simple título ilustrativo se recomienda consultar las siguientes publicaciones: Rougier, Marcelo (2001): *La política crediticia del Banco Industrial durante el primer peronismo*, Buenos Aires, CEED/FCE/UBA; Belini, Claudio (2009); *La industria peronista*, Buenos Aires, Edhasa; Rougier, Marcelo (2004); *Industria, finanzas e instituciones. La experiencia del Banco Nacional de Desarrollo, 1966-1976*, Quilmes, UNQui; Belini, Claudio y Rougier, Marcelo (2008); *El Estado empresario en la industria argentina. Conformación y crisis*, Manantial, Buenos Aires; Rougier, Marcelo y Fiszbein, Martín (2006); *La frustración de un proyecto económico. El go-*

Pese a la diversidad de las temáticas abordadas, en *Estudios sobre la industria argentina* el lector podrá encontrar un denominador común que se vincula con la preocupación por indagar la forma en la que se relacionan y se implican mutuamente las políticas públicas y el régimen económico (dimensión “macro”), el patrón de desenvolvimiento de los diferentes sectores industriales (dimensión “meso”) y las estrategias desplegadas por algunas de las compañías más importantes con actividad en el ámbito manufacturero (dimensión “micro”). A nuestro juicio, se trata de un aporte sustantivo en tanto permite acceder a una visión abarcadora de las características centrales del derrotero industrial argentino en esta etapa, así como de los principales factores que concurren en su explicación. Fundamentalmente, si se considera que los abordajes habituales tienden a focalizarse casi exclusivamente en lo “macro” o en lo “micro”, con dificultades manifiestas para integrar los diferentes niveles de análisis involucrados en la elucidación de un proceso tan rico y complejo como el de la sustitución de importaciones.

Siempre a partir de la priorización de un encuadre analítico que busca articular las variables “macro”, “meso” y “micro”, los dos primeros trabajos indagan sobre el debate de ideas y las formas concretas que en el período aludido asumió la planificación económica estatal en el nivel nacional (Martín Fiszbein) y en la provincia de Santa Fe (Silvia Simonassi). Por su parte, los estudios de Mario Racanello y de Andrés Lajer Barón y María Celeste Tempestoso se focalizan, respectivamente, en la trayectoria de la industria nacional de tractores y la elaboradora de celulosa y papel. A su vez, en las investigaciones de Claudio Castro, Cecilia Dethiou, Marcelo Rougier, Juan Odisio y Graciela Pampin se analiza el desempeño de las firmas Dálmine-Safta (productora de tubos sin costura), Macar (fabricante de piezas para maquinarias textiles), Fábrica de Vidrios y Opalinas Hurlingham (elaboradora de vidrio plano), el Complejo Petroquímico de Ensenada y Alpat (procesadora de soda Solvay), respectivamente.

Del conjunto de estos análisis surgen diferentes ejemplos de éxitos y fracasos sectoriales y empresariales, lo cual arroja luz sobre las bondades y las limitaciones del esquema sustitutivo, de las capacidades estatales para impulsar proyectos industriales y del accionar empresario. Pero el libro también brinda elementos de juicio de peso para que el lector reflexione si a mediados de la década de 1970 el modelo sustitutivo estaba agotado, tal como señala un arco amplio y heterogéneo de la literatura disponible. O si, pese a que se trataba de un proceso que denotaba falencias, insuficiencias y una serie de restricciones asociadas a su condición de tardío y trunco, la masa crítica acumulada justificaba sobradamente la implementación de políticas que, enmarcadas en una estrategia tendiente a profundizar la industrialización, potenciaran algunos de los rasgos virtuosos del modelo, al tiempo que permitieran superar sus límites y desequilibrios en el marco de las tendencias que se venían registrando en el escenario internacional.

bierno peronista de 1973-1976, Buenos Aires, Manantial; Rougier, Marcelo (director) (2007); *Políticas de promoción y estrategias empresariales en la industria argentina 1950-1980*, Buenos Aires, Ediciones Cooperativas; y Rougier, Marcelo y Schvarzer, Jorge (2006); *Las grandes empresas no mueren de pie. El (o) caso de Siam*, Buenos Aires, Norma.

La respuesta a estos interrogantes no es para nada menor en términos de la discusión académica y política, ya que de lo primero se sigue que las políticas y el planteo reestructurador de la última dictadura vinieron a “sincerar” un cambio necesario en el modelo de acumulación en el país, mientras que de lo segundo se desprende que la interrupción de la dinámica sustitutiva respondió a otros factores (más políticos que económicos). Desde esta última perspectiva, para el equipo económico conducido por Martínez de Hoz no se trataba de “resolver” los problemas inherentes al régimen de sustitución de importaciones, sino directamente de objetar y enfrentar la industrialización “por la vía de cuestionar su existencia volviendo a esquemas pretéritos de división internacional del trabajo en que los países de América Latina aparecerán resignados a la opaca y poco trascendente función de exportadores de recursos naturales”.²

De allí que no resulte casual el dramático saldo de la etapa 1976-1983 en materia de: desindustrialización; reestructuración regresiva del aparato manufacturero (por efecto de una acelerada reprimarización y un intenso retroceso de los segmentos fabriles más complejos); fenomenal aceleración de la concentración económica y la centralización del capital; pobre acumulación de capital; profunda crisis laboral y distributiva; conformación de una sociedad crecientemente polarizada y desigual; y, en definitiva, un creciente subdesarrollo del país en forma simultánea con un considerable distanciamiento del mismo respecto de las naciones centrales y de muchas de la periferia.

Al respecto, resultan sumamente ilustrativos los señalamientos que se realizan en uno de los trabajos compilados en el libro: “Aunque con dificultades a superar (deseconomías de escala, proveedores insuficientemente maduros, limitada estandarización), la producción nacional de tractores logró constituirse en una industria promisoría en apenas dos décadas. Concentrado el Estado de la industrialización sustitutiva de importaciones en hacer más denso el tejido industrial del país, la búsqueda de eficiencia quedó en un segundo plano. Sin embargo, aquella brecha productiva del sector frente a la competencia internacional podría haberse reducido en una segunda instancia, si el Estado hubiera promovido la introducción de innovaciones tecnológicas o la aceleración de la colocación de producción en el exterior (tal como lo han practicado las economías del sudeste asiático). O sea, todos problemas que podrían haber sido aminorados con una mayor eficiencia de la política pública para promover la industria que, al fin y al cabo, significaba generar ventajas competitivas a largo plazo. Pero en vez de corregirse errores, en 1977 se decidió poner en marcha la desregulación de la economía y dejar a su suerte a este sector como a tantos otros del aparato productivo nacional. La futura convertibilidad daría cierre a ese proceso de reforma estructural de la economía iniciado por la dictadura veinticinco años atrás. Más allá de la reestructuración de la industria a nivel internacional, estos regímenes económicos tuvieron el mérito de ayudar a las firmas extranjeras a descartar al sector argentino, como el peronismo lo tuvo en darle vida”.

² Fajnzylber, F. (1983): *La industrialización trunca de América Latina*, México, Nueva Imagen.

En definitiva, *Estudios sobre la industria argentina* es un libro que merece celebrarse por varias razones, entre las que interesa destacar dos. La primera es que a partir de una metodología renovada permite discutir varias hipótesis sobre el proceso de sustitución de importaciones en la Argentina a través del análisis de la dinámica y compleja retroalimentación que se manifiesta entre las políticas públicas, los entornos macroeconómicos y sectoriales, y las estrategias empresarias. La segunda es que, a favor de las enseñanzas de la historia, este libro brinda interesantes claves para pensar algunas de las modalidades que debería asumir el necesario e impostergable proyecto de reindustrialización nacional tras largos años de hegemonía neoliberal, así como el rol que en el mismo le correspondería al aparato estatal y a los distintos actores involucrados. Como apunta Rougier en la introducción: “La elaboración sistemática de estudios específicos sobre la evolución industrial constituye una tarea imprescindible para acercarnos a la comprensión de las potencialidades y los límites de los procesos de crecimiento en países de industrialización tardía, así como para comprender las vicisitudes actuales y el diseño de estrategias de desarrollo”.

Martín Schorr
CONICET-FLACSO