

EL PROBLEMA FERROVIARIO ARGENTINO Y LA NACIONALIZACIÓN DE LAS COMPAÑÍAS DE CAPITAL BRITÁNICO EN 1948 *

Autor: Mario Justo LÓPEZ (Universidad de Buenos Aires, mjustolopez@yahoo.com.ar)

RESUMEN: La Argentina tenía para 1930 un extenso y eficiente sistema ferroviario, el más importante de América Latina. El modelo de explotación en base a la actuación de empresas privadas extranjeras entró en crisis en ese año. Aunque continuó satisfaciendo las demandas de transporte hasta finalizada la Segunda Guerra Mundial, careció de los capitales necesarios para renovarse y hacer frente a la competencia del transporte por automotor por carretera. El Estado argentino compró los ferrocarriles de capitales británicos, luego de negociaciones con Gran Bretaña, entre 1946 y 1948, en la que se discutieron importantes cuestiones de la relación bilateral. El gobierno británico las llevó a cabo a través de un equipo de funcionarios conocedores de la Argentina que aconsejaron a su gobierno los objetivos que debían lograrse y fijaron la estrategia negociadora. Por el contrario, el gobierno argentino, enfrentó las discusiones en base a la actuación de un solo funcionario, el presidente del Banco Central, sin equipos técnicos asesores y sin tener en cuenta distintos temas que debían interesar a su gobierno. El resultado fue que la Argentina no obtuvo los mejores resultados posibles. Desperdició la oportunidad de constituir una empresa ferroviaria mixta, pagó un precio ligeramente excesivo por los activos ferroviarios, pagó ese precio innecesariamente al contado, mostró despreocupación por el futuro de su balanza de pagos, afectó las reservas de oro, mostró indiferencia por el futuro de sus exportaciones. Respecto del sistema ferroviario la improvisación puesta de manifiesto tuvo como consecuencia la no resolución del problema que la crisis de 1930 había comenzado.

-
- Artículo publicado en *Revista de Historia TST Transportes, Servicios y Telecomunicaciones*, Nº 15, diciembre de 2008, Fundación de los Ferrocarriles Españoles, Madrid, páginas 112 a 145.

1. Introducción

La compra por el Estado argentino de los ferrocarriles de propiedad de empresas británicas, entre 1946 y 1948, fue una operación de enorme importancia por el precio pagado¹ y el papel fundamental en el sistema de transporte que aquéllos habían mantenido hasta entonces. Esta operación se llevó a cabo luego de negociaciones entre los gobiernos de Gran Bretaña y la Argentina en la que se discutieron, además, otros temas que interesaban a las partes y que resultaban de la estrecha relación que las economías de ambos Estados habían forjado desde la segunda mitad del siglo XIX.

En el artículo se detallarán las circunstancias que llevaron a los gobiernos británico y argentino a negociar, se hará un breve relato de las discusiones y se recordarán los puntos principales de los acuerdos alcanzados poniendo especial atención en la forma en que el Presidente Perón y sus colaboradores enfrentaron el problema ferroviario argentino. Se discutirá en particular si fue fijada una serie de objetivos a buscar en las discusiones con los británicos, cómo se formó el equipo negociador, cómo se llevaron adelante las sucesivas negociaciones, cómo fueron modificados sobre la marcha los planteos a la otra parte, qué se logró en definitiva, qué repercusiones políticas tuvo la operación, cuáles económicas para concluir con un balance de los resultados.

El trabajo se compone de cuatro partes. En la primera se hará una breve descripción de la situación creada a las empresas ferroviarias por la crisis de 1930; en la segunda se discutirá de qué manera afectaron al problema ferroviario el creciente nacionalismo y las cambiantes relaciones con Gran Bretaña durante esa década; en la tercera se enumerarán los trastornos producidos por la Segunda Guerra Mundial y la situación tal cual era en 1946 cuando las primeras negociaciones comenzaron. En la cuarta se describirán esas negociaciones y los acuerdos celebrados².

2. La crisis de 1930 y el modelo de explotación ferroviaria en base a empresas de capital extranjero.

La crisis de fines de 1929, y que se extendió durante la década de 1930, alteró las relaciones argentino-británicas y afectó seriamente el modelo de explotación ferroviaria que la Argentina había adoptado. Para la Argentina significó, sobre todo, que el crecimiento de su economía se detuvo y el sistema político de la democracia representativa se quebró dando lugar a regímenes inestables y a cambios constantes de su política económica sin volver a encontrar un rumbo aceptado por la sociedad en su conjunto.

El sistema ferroviario funcionaba en base a la actuación de empresas privadas, de las cuales las más importantes eran de capital británico. Los Ferrocarriles del Estado desarrollaban su actividad en zonas marginales y su movimiento apenas alcanzaba al 10% del total. El diseño de la red, la oportunidad para extenderla o construir ramales,

¹ El precio de £ 150.000.000 en 1948 equivale, aproximadamente a u\$s 30.000.000.000. El cálculo fue realizado por el autor al 31/12/2007 en base a datos extraídos de la publicación de la House of Commons Library, 2006, sobre índices del valor de la libra esterlina y variaciones posteriores.

² Este trabajo, en una primera versión, fue presentado al Primer Congreso Latinoamericano de Historia Económica, Montevideo, 5 al 7 de diciembre de 2007 y es continuación de López (2004), López (2006) y López (2007).

como también su ubicación, había quedado en manos de los directores de las compañías, quienes asimismo eran los responsables de mantener en funcionamiento el sistema, atender a las novedades que se produjeran en la demanda y resolver la adopción de innovaciones técnicas para mantener la eficiencia. Las empresas privadas financiaban sus construcciones e innovaciones en base a capitales que obtenían en los mercados europeos, en especial el de Londres, y que atraían en la medida que ofrecieran una adecuada remuneración. El Estado había contribuido a cimentar el modelo mediante la concesión de algunos privilegios, el más importante de todos una exención general impositiva a cambio, a partir de 1907, del pago de una única contribución del 3% sobre las entradas netas.

La actividad ferroviaria, a raíz de su carácter monopólico y de servicio público estaba bajo el control de la Dirección General de Ferrocarriles, que reconocía el monto del capital invertido, supervisaba la contabilidad, autorizaba las modificaciones de las tarifas, vigilaba la calidad del servicio y controlaba que éste no afectara los bienes o la seguridad del público o de terceros. La actividad de las empresas estaba, así, reglamentada en detalle y el Estado intervenía, además, como árbitro con poder de decisión, en los conflictos que pudieran surgir con la fuerza de trabajo, que constituía una de las mayores del país, la más disciplinada detrás de sus organizaciones sindicales y la que recibía mejores salarios. Al 31 de diciembre de 1929 la red ferroviaria argentina alcanzaba una extensión de 37.550 kilómetros. De ellos 25.906 pertenecían a compañías de capital británico, 4.171 a compañías de capital francés y el resto al Estado. Dentro de las compañías británicas se encontraban las empresas más importantes, sobre todo las cuatro de trocha ancha (1,676 m): el Ferrocarril Sud (6.739 kilómetros), el Ferrocarril Oeste (4.842 kilómetros), el Ferrocarril Central Argentino (5.368 kilómetros) y el Ferrocarril Buenos Aires al Pacífico (4695 kilómetros).³

El modelo en base a la actuación de empresas privadas de capital extranjero había sido ratificado por las tres presidencias radicales, de 1916 a 1930, sin perjuicio de que la nueva época iniciada con la reforma política del presidente Roque Sáenz Peña introdujo la necesidad de atender los reclamos de los sectores que podían tener intereses encontrados con las compañías ferroviarias. En momentos cercanos a las elecciones nacionales el gobierno satisfacía los reclamos de las asociaciones de trabajadores y defendía los puntos de vista de los productores agropecuarios en materia de tarifas y de la frecuencia de los servicios. Pero no olvidó en esos años la necesidad de mantener una rentabilidad adecuada de todo el sistema de la cual dependía su buen funcionamiento y su renovación. Si antes de una elección las autoridades se mostraban dispuestas a aceptar pedidos de aumentos de salarios y se negaban a todo aumento de tarifas, su comportamiento variaba al transcurrir unos meses. En definitiva, todos los sectores estaban de acuerdo en que el sistema ferroviario gestionado por las empresas privadas era eficiente y había sido la base sobre la cual se había construido el progreso argentino. Cuando los efectos negativos de la Primera Guerra Mundial sobre la economía cesaron, a partir de 1921, con los aumentos de tarifas acordados, todas las compañías tuvieron mejor desempeño y volvieron a pagar dividendos elevados para la actividad. Fue así que importantes sumas de capital se obtuvieron en Londres y se introdujeron mejoras en todas las líneas⁴.

³ Datos obtenidos de Ministerio de Obras Públicas, *Estadística de los Ferrocarriles en Explotación*, 1930.

⁴ Sobre la ratificación del modelo de empresas privadas por los gobiernos radicales ver López y Waddell (2007), 105 a 118.

A raíz de la crisis las compañías ferroviarias sufrieron tres impactos negativos: la caída del tráfico y en consecuencia de los ingresos, por la recesión económica; la imposibilidad de girar sumas al exterior y pérdidas de cambio por el control de cambios y la desvalorización del peso, y la competencia creciente del transporte por carretera con vehículos automotores que comenzó a hacer perder los tráficos más rentables y amenazó todos los demás en el futuro⁵. Como consecuencia de ello, se produjo una caída en la rentabilidad de las empresas, como puede verse reflejado en el siguiente cuadro correspondiente a la más importante de todas, el Ferrocarril Sud.

Cuadro N° 1: Caída del rendimiento ferroviario

Ferrocarril Sud. Cifras en £						
año	Ingresos netos	coef. explot.	rend. 1	rend. 2	div. ord. %	reserva general
1926	4.558.891	64,24	8,25	7,89	8	964.134
1927	4.801.881	64,79	8,03	8,01	8	1.201.840
1928	4.214.296	68,24	6,47	6,52	8	1.730.264
1929	4.312.343	67,00	6,28	6,24	8	1.967.466
1930	3.431.662	71,91	4,82	4,55	6	1.781.946
1931	3.390.111	70,13	4,66	3,19	-	1.146.058
1932	3.140.954	76,26	4,31	2,72	-	1.106.029
1933	3.143.403	70,23	3,61	1,59	-	1.160.135
1934	3.168.787	69,90	4,35	2,36	-	558.447
1935	3.386.388	69,10	4,64	2,58	-	536.278
1936	2.680.421	70,21	3,70	2,08	-	533.529
1937	3.663.418	66,67	5,06	3,27	-	534.139
1938	3.499.623	71,05	4,32	2,52	-	441.281
1939	2.667.782	74,63	3,64	1,95	-	341.217
1940	2.758.306	73,71	3,75	2,27	-	396.147

Fuente: Memorias Ferrocarril Sud. El rendimiento se calcula sobre el capital efectivamente invertido en la explotación. "Rend. 1" se refiere a aquél sin considerar las variaciones producidas por el cambio. "Rend. 2" las tiene en cuenta. Todas las demás cifras son sin esas variaciones.

Para esta empresa la pérdida de ingresos y la disminución del rendimiento significó la imposibilidad de pagar dividendos a las acciones ordinarias aunque pudo, hasta el estallido de la guerra, hacer frente al servicio de los bonos (*debentures* en el lenguaje usado por las compañías y en la Argentina) pero a costa de consumir la mayor parte de las reservas acumuladas con anterioridad.

Para las otras empresas la situación fue peor aún. Todas sin excepción se vieron obligadas a dejar de pagar los intereses sobre los *debentures* y, para evitar la liquidación, a acordar moratorias que obtuvieron aprobación judicial.

Una muestra de la caída general en la rentabilidad de todas las empresas está dada por la suma de la contribución sobre los ingresos netos que había creado la Ley Mitre de 1907. Las empresas de capital británico, con exclusión del Central Córdoba, llegaron a pagar, en conjunto, en la década de 1920 entre 4 y 5 y medio millones de pesos moneda nacional -\$ m/n- (el mejor año fue 1924 con \$ 5.491.185 m/n). Para 1930 la cifra se redujo a \$ 2.800.000 m/n y siguió cayendo. Salvo 1934 que mostró una

⁵ Sobre estos temas ver García Heras (1985), 80 a 133; García Heras (1988), 300 a 329; García Heras (1990), 477 a 505; Skupch (1971), 119 a 141.

recuperación hasta \$ 3.000.000 m/n, la cifra osciló, en los años treinta, entre un millón ochocientos mil (1938) y dos millones ochocientos mil (1937)⁶.

La situación de los ferrocarriles no era una excepción. Toda la actividad económica se encontraba seriamente deprimida y los diferentes gobiernos se vieron obligados a adoptar medidas para paliar los problemas que la recesión acarrea. En Gran Bretaña hubo un tránsito del libre comercio al bilateralismo y la imposición de la doctrina de la preferencia imperial que había surgido ya en los años veinte como una forma de combatir el persistente desempleo y la competencia agresiva de nuevas naciones industrializadas. A partir de los años treinta se impuso el “Ottawa System” que pretendía crear una zona de comercio protegida entre la metrópoli, las colonias y los dominios y amenazaba dejar afuera a la Argentina⁷.

En la Argentina, la crisis llevó a la adopción de diversas medidas de emergencia, entre ellas la implantación del control de cambios, ya que la producción argentina perdió dos terceras partes de su valor y el peso de la deuda externa se volvió insoportable absorbiendo una porción cada vez mayor de la oferta de divisas. El valor del peso argentino disminuyó frente a la libra esterlina. Antes de 1930 el mismo había oscilado pero, en general, hacia el final de la década de 1920 se había estabilizado en \$ 11,50 m/n por £ 1⁸. Con la reforma cambiaria de 1933 se creó un mercado oficial en el cual la libra esterlina se vendía a \$ 17 m/n y se compraba a \$ 15 m/n y un mercado libre donde su valor comenzó siendo de \$ 20 m/n, aunque luego se redujo⁹. La situación era especialmente grave si se tiene en cuenta que la moneda británica también tenía sus problemas.

En 1931 Gran Bretaña se había visto obligada a abandonar el patrón oro lo que produjo, a su vez, una pérdida de valor de su moneda frente a otras de economías más fuertes, como el dólar de Estados Unidos¹⁰. Hacia 1933 el gobierno argentino estuvo en condiciones de intentar medidas de mayor alcance. El nuevo régimen de cambios, antes mencionado, fue un intento de poner un freno a la depreciación del peso al mismo tiempo de generar un ingreso fiscal para destinarlo a la reactivación de la economía. La diferencia entre el valor vendedor y comprador de las divisas permitió financiar el mecanismo de los precios mínimos sostenidos para los productos agrícolas, lograr su elevación y a partir de allí producir la reactivación de toda la economía. Pero para poder tener éxito en esa estrategia había que resolver otros problemas: evitar la pérdida del principal mercado externo, de donde provenían la mayor parte de las divisas y al que el “Ottawa System” había amenazado; fortalecer las cuentas fiscales evitando crear o aumentar impuestos que impedirían la reactivación; terminar con la existencia de fondos bloqueados en pesos que no habían podido convertirse para su giro al exterior. Todo

⁶ Eddy (1944), 19. El peso moneda nacional era la moneda papel que circulaba en la Argentina. Aunque al ser creada en 1881/3 su valor fue igual al del peso oro -\$ o/s- que representaba un quinto de libra esterlina, sufrió un proceso de desvalorización de 1885 a 1893. La ley de convertibilidad de 1899 lo estabilizó en algo menos de la mitad de su valor original. Con pequeñas oscilaciones se mantuvo en él hasta 1930 cuando sufrió otra devaluación. Ver Olarra Jiménez (1968), 73, 92 y 183.

⁷ Cain and Hopkins (1989), 271; Cairncross (1981), 371.

⁸ Sobre medidas de emergencia tomadas por el gobierno argentino por la escasez de divisas y otras repercusiones de la crisis ver *The Economist*, 24/4/1931.

⁹ Olarra Jiménez (1968), 73.

¹⁰ Véase las consecuencias que siguieron al abandono del patrón oro en el sistema monetario mundial a partir de 1931 (inestabilidad cambiaria, nacionalismo económico y devaluación) en *The Statist*, 7/11/1936, 3 a 6. La pérdida de valor de la libra esterlina frente al dólar fue del 25%.

ello requería celebrar un acuerdo con Gran Bretaña y ello llevó a acordar los términos de lo que se denominaría el Pacto Roca-Runciman¹¹. La Argentina trataba así de volver a la “normalidad” del estado de cosas anterior a la crisis mundial, entendiendo por normalidad el crecimiento económico sobre la base del comercio exterior, manteniendo sus principales mercados externos, es decir, fundamentalmente Gran Bretaña.

Las compañías ferroviarias siempre habían llevado adelante sus negociaciones con el gobierno argentino por sí, en forma directa. No habían requerido la asistencia del gobierno británico ni habían mezclado sus intereses con los temas de las relaciones diplomáticas entre ambos Estados. Su conducta no cambió a partir de 1930 pero la gravedad de la situación y la falta de respuestas satisfactorias de las autoridades a sus pedidos hicieron que los directores de Londres especularan con que podían verse beneficiados si el gobierno británico incluía sus quejas en las negociaciones con el gobierno argentino. Sin embargo, el resultado fue magro para las empresas de servicios públicos. Fue prioridad para ambos gobiernos la solución de problemas financieros y comerciales y los intereses de quienes habían invertido en títulos de compañías como las ferroviarias quedaron en último lugar.

Para el éxito de la política económica que trataba de instrumentar el gobierno argentino, además de asegurar la continuidad de las ventas a Gran Bretaña, cobró fundamental importancia el empréstito conocido como “Roca Funding Loan”, que alcanzó a £ 11.200.000, unido a otros empréstitos menores en dólares y francos suizos (por un total de £ 9 millones). El lanzamiento del empréstito habría sido imposible sin la celebración del acuerdo y no era un secreto que el gobierno británico accedió a ello porque le interesaba solucionar el problema de los pesos bloqueados, que se giraron en base al empréstito. La Argentina fue el primer país en solucionar el problema de los fondos bloqueados a raíz de la escasez de divisas que produjo la crisis. El gobierno argentino logró, asimismo, luego de celebrar el pacto, convertir la deuda pública interna ahorrándose de esa forma grandes sumas por intereses. La recuperación económica iniciada con la reactivación agrícola se apoyó, también, en la reducción del gasto público y en el no aumento de impuestos, que de otra manera habrían seguido.

El pacto Roca-Runciman sirvió así a un objetivo de política económica nacional, más allá de sus cláusulas comerciales. Gran Bretaña logró conservar un mercado de exportación para sus productos industriales pues la Argentina se comprometió a usar la mayor parte de sus divisas provenientes de las exportaciones al Reino Unido para pagos en ese mercado. Pero los ferrocarriles sólo pudieron girar fondos a Gran Bretaña por medio del empréstito Roca, no sin quebranto, y no obtuvieron nada más a su favor pues la cláusula de trato benevolente para las inversiones británicas en la Argentina, que el acuerdo incluía, no resultó operativa¹².

Dos eran los reclamos principales de las compañías ferroviarias: obtener un tipo de cambio preferencial y la sanción de una legislación que protegiera a la actividad ferroviaria de la competencia automotor. A partir de 1930, como vimos, el valor del

¹¹ Alhadeff (1985), 367 a 378. El denominado pacto Roca-Runciman se suscribió entre los gobiernos de Gran Bretaña y la Argentina a comienzos de 1933 a raíz de las negociaciones llevadas a cabo en Londres por la misión Argentina encabezada por el vicepresidente Julio A. Roca (h). La Argentina logró que Gran Bretaña no redujera sus importaciones de carne a cambio de comprometerse a destinar las divisas resultantes del superávit comercial a efectuar pagos en Gran Bretaña.

¹² Alhadeff (1985), 367 a 378.

peso cayó respecto al de la libra esterlina. Aunque al avanzar la década su valor en el mercado libre mejoró acercándolo al del mercado oficial y las compañías pudieron girar divisas a \$ 16 m/n por libra esterlina, la desvalorización respecto a la cotización anterior a la crisis llegaba a un 40%. Los ferrocarriles recibían sus ingresos en pesos papel mientras que una parte importante de sus insumos provenía de Inglaterra, como equipos y combustible, y debían pagarse en libras esterlinas. Las utilidades, menguadas por la caída del tráfico e insumos que resultaban más caros, debían convertirse en libras para el pago de los servicios de los bonos. El gobierno no autorizaba, ni la situación de los cargadores permitía, una actualización de las tarifas y las compañías veían disminuir o evaporarse sus utilidades por lo que denominaban la “pérdida de cambio”. La competencia de los automotores, por otra parte, insignificante antes de 1930, se hizo importante porque el gobierno emprendió un plan de construcción de carreteras. Las cargas a menores distancias comenzaron a perderse a favor del camión. Los ferrocarriles estaban sujetos a una detallada reglamentación que les creaba obligaciones frente a sus clientes y sus dependientes. Por el contrario, ninguna reglamentación había sido dictada para el transporte por carretera. Sin embargo, las compañías prácticamente nada obtuvieron en estas dos cuestiones.¹³

3. El nacionalismo, las relaciones argentino-británicas y los ferrocarriles

El pacto Roca-Runciman, más allá del significado económico ya relatado, tuvo una enorme repercusión política en la Argentina y fue prueba de que un profundo cambio se estaba produciendo en el campo ideológico, cambio que, de ahí en más, influiría enormemente en las relaciones con Gran Bretaña y en la suerte de las inversiones en ferrocarriles. En la década de 1920 había hecho su incursión en la vida política un primer nacionalismo, reaccionario, autoritario, nativista, xenófobo y militarista. Sin repercusión popular se había reducido a pequeños círculos. A pesar de ello tuvo su primer éxito político. Penetró en el ejército y tomó la iniciativa para la producción del golpe de Estado de septiembre de 1930.

Entre las preocupaciones del primer nacionalismo no entraban los temas económicos. Sin embargo, fracasados sus planes de revolución al estilo fascista por la intervención de Agustín P. Justo y los partidos de la Concordancia, los nacionalistas, al terminar el gobierno de facto de Uriburu, pasaron a la oposición y en su búsqueda de un nuevo discurso comenzaron a tratar temas de economía y de historia. Obra emblemática es al respecto el libro de los hermanos Rodolfo y Julio Irazusta, “La Argentina y el imperialismo británico”, publicado con motivo de la celebración del acuerdo Roca-Runciman, que fue denunciado como un acto de claudicación injustificada por parte de las autoridades argentinas frente a los intereses británicos. A este primer nacionalismo de derecha, opositor y antiimperialista, aunque siempre fascista, se le sumó una versión de izquierda, coincidente en todo lo concerniente al problema del imperialismo pero menos elitista y más amiga de formas políticas con respaldo mayoritario. La década de 1930 muestra un continuo avance de la idea nacionalista, que para muchos sirvió de explicación a los graves problemas y frustraciones que la Argentina enfrentó desde 1929.

Aunque con repercusión menor, también contribuyó a reforzar algunas tesis del nacionalismo, la acción de grupos de ideología marxista-leninista que reclamaban para

¹³ Sobre estas cuestiones ver García Heras (1983), 145 a 171 y García Heras (1985), (1988) y (1990).

sí la introducción del concepto de imperialismo. La cuestión ferroviaria fue ocupando poco a poco un lugar central en la literatura de denuncia de tipo nacionalista por obra de distintos ensayistas, en especial de Raúl Scalabrini Ortiz. Sus obras carecían de todo rigor histórico, usaba en forma caprichosa datos extraídos de fuentes aisladas, ignoraba hechos evidentes, como la autonomía de las distintas compañías y la existencia de intereses divergentes dentro del mundo de los negocios británico. Pero las explicaciones conspirativas de los autores nacionalistas, como Scalabrini, dieron respuesta a la frustración y la desesperación que la crisis había desatado. Se convirtió en creencia generalizada que el sistema ferroviario en manos británicas había sido el instrumento más eficaz para mantener el control sobre la economía argentina. Se negó que las compañías ferroviarias tuvieran dificultades económicas y muy por el contrario se afirmó que habían obtenido y seguían obteniendo ganancias fabulosas a costa de los intereses de los productores y los viajeros argentinos. Se señaló también, sin ningún margen de duda, que la inversión real había sido muy inferior a la registrada en las respectivas contabilidades y, en definitiva, que los capitales se habían formado mediante el traspaso de enormes sumas de fuente argentina.¹⁴

El auge del nacionalismo, y su particular visión de la cuestión ferroviaria, dificultó que el gobierno accediera a los reclamos de las empresas. En la cuestión del surgimiento del transporte por automotor, que estaba a cargo de empresarios locales, más allá de que sus insumos fueran totalmente importados, cualquier intento de coordinación con el ferrocarril era interpretado como subordinación de intereses argentinos a intereses extranjeros. Como refuerzo del rechazo a cualquier política de coordinación o de regulación del transporte por automotor, se impuso la idea de que los ferrocarriles, y los tranvías, representaban una tecnología obsoleta frente a la innovación de los automotores. En la cuestión de las tasas de cambio se hizo inadmisibles, más allá de los problemas fiscales, que los ferrocarriles pudieran disfrutar de una tasa preferencial en sus remesas al exterior. El acuerdo tácito vigente antes de 1930, de que el sistema de transporte terrestre a cargo, mayormente, de empresas privadas de capital extranjero era eficiente y debía ser protegido, había desaparecido.

La situación creada no parecía ser muy promisoría para las compañías británicas. En la medida que avanzaba la década de 1930 se fue instalando en ellas la convicción de que la crisis parecía ser definitiva. Es cierto que la situación económica general en la Argentina experimentó una mejoría a partir de 1935. Hacia fines de 1933 los observadores sólo se animaban a señalar que podía haber una reacción positiva aunque no existía una manifestación clara de que la crisis hubiera llegado a su fin. Se consideraba que los índices de actividad económica eran satisfactorios simplemente porque no se habían reducido aún más¹⁵. Para 1935 la producción agrícola y el comercio exterior habían repuntado¹⁶ y para fines de 1936 ya se decía que se advertían indicios de un mejoramiento general¹⁷. Sin embargo, la recuperación fue sólo pasajera. Los años siguientes no fueron buenos y para comienzos de 1938 se señalaba que había un estancamiento general y los precios agrícolas volvían a caer¹⁸.

¹⁴ Sobre el nacionalismo y los ferrocarriles en la década de 1930 ver López y Waddell (2007), 131 a 135 y López (2007 bis).

¹⁵ Diario *La Prensa*, 1/1/1934.

¹⁶ Diario *La Prensa*, 1/1/1936.

¹⁷ Diario *La Prensa*, 1/1/1937.

¹⁸ Diario *La Prensa*, 1/1/1939. Sobre la recuperación y caída de la economía argentina durante la década de 1930 ver Randall (1978), 180 a 189.

El cúmulo de dificultades y el convencimiento de que era impensable que el gobierno argentino tomara medidas a favor de empresas extranjeras, fue lo que llevó, poco a poco, a que los responsables de la dirección de las compañías británicas vieran en la venta al gobierno argentino la mejor salida para sus intereses.¹⁹ A fines del año 1937, cuando se frustró lo que se creía que era una recuperación económica, se hicieron manifestaciones públicas en las asambleas de accionistas en Londres en el sentido de que se acercaba el día “en que el gobierno argentino pueda comprar todos los ferrocarriles en la Argentina”²⁰. En diversos departamentos del gobierno británico, sobre todo dentro del Foreign Office, también comenzó a imponerse la idea de que la subsistencia de esas enormes inversiones en manos de residentes en Gran Bretaña era un inconveniente para mantener cordiales relaciones diplomáticas con la Argentina y lograr satisfacción adecuada en aquellos temas que eran prioridad: los servicios de la deuda pública y una mejora en la balanza comercial. Al mismo tiempo la oposición en la Cámara de los Comunes atacaba al gobierno afirmando que éste no defendía en forma satisfactoria “los intereses de 200.000 accionistas ... que han suministrado £ 250.000.000 para construir los ferrocarriles, sobre una gran parte de las cuales no se han obtenido beneficios durante los últimos años”²¹.

Dentro del gobierno argentino también fue surgiendo la convicción de que el Estado tendría que hacerse cargo de la explotación del sistema ferroviario. Ese paso era especialmente impulsado desde la burocracia de la Administración General de Ferrocarriles del Estado y defendido por el Administrador General, el ingeniero Pablo Nogués, hombre cercano al presidente Agustín P. Justo. Los grupos de presión, con intereses en pugna frente a las compañías ferroviarias, las cámaras empresarias de cargadores y los gremios de trabajadores ferroviarios, comenzaban a vislumbrar que una compra por el Estado podía resultar en un beneficio para ellos, al menos en el corto plazo.

El progreso de la ideología nacionalista, que había penetrado en la oposición, en algunos sectores oficialistas, en la iglesia católica y en las fuerzas armadas, además de influir profundamente en la opinión pública con sus constantes denuncias de negociados y traiciones, enviaba un mensaje contradictorio respecto de la nacionalización de los servicios públicos. Por un lado, ésta aparecía como una medida trascendental, revolucionaria, salvadora, iniciadora de una nueva época de felicidad general. Pero, por otro lado, cualquier negociación con las compañías británicas era inmediatamente considerada un acto doloso en perjuicio de los intereses nacionales.

Casos concretos parecieron indicar que el gobierno argentino estaba dispuesto a hacerse cargo de las compañías ferroviarias. Dos de ellas, el Ferrocarril Central Córdoba y el Ferrocarril Trasandino, pasaron a ser explotadas por la Administración General y, en definitiva, hacia el final de la década fueron adquiridas por el Gobierno mediante acuerdos con los directorios aprobados por las asambleas de accionistas. No se trataba de ninguna de las empresas más importantes y habían sufrido inconvenientes que hacían dudar de la continuidad del servicio en un caso y lo hacían imposible en otro, si el Estado no se hacía cargo.

¹⁹ Una amplia información sobre las razones que llevaron a las compañías a buscar la nacionalización y sobre las gestiones hechas al respecto puede encontrarse en Skupch (1973), 51 a 54.

²⁰ Diario *La Prensa*, 29/10/1937.

²¹ Diario *La Prensa*, 10/11/1937.

El Central Córdoba, que explotaba líneas de trocha angosta y que competía por el tráfico con de empresas mayores, era producto de la ausencia de planificación de la red ferroviaria. Era una empresa débil y había sido objeto de manejos financieros para obtener ganancias a costa de los propios inversores. Los efectos de la crisis la habían puesto en situación de extrema fragilidad y hacia 1934 los conflictos con sus trabajadores amenazaban con paralizar el servicio. El Estado fue llevando a cabo acciones progresivas hasta que en 1937 se hizo cargo de la administración. La venta se aprobó en enero de 1939 por un precio de £ 9.500.000, pagando el gobierno en títulos £ 8.800.000 y en efectivo £ 700.000.

El Ferrocarril Trasandino había sido construido entre 1887 y 1910, superando extremas dificultades, para alcanzar la frontera con Chile, entre Mendoza y Santiago. Su operación no fue exitosa, pues su capacidad de transporte era muy limitada y su mantenimiento costosísimo. Fue administrado hasta 1934 por el Ferrocarril Buenos Aires al Pacífico cuando un aluvión interrumpió el servicio y la empresa británica desistió de llevar adelante las obras de reparación. El Estado se hizo entonces cargo de la tarea y la compra se formalizó junto con la del Central Córdoba en enero de 1939. Su precio fue muy inferior al de aquél, menos de un millón de libras esterlinas²².

Los directores de las compañías británicas llevaron adelante diversas gestiones ante el gobierno argentino con el fin de llegar a un acuerdo de venta de las empresas más importantes. Pero nada se avanzó. Mientras tanto, tampoco recibieron atención los reclamos realizados con el objeto de mejorar la rentabilidad empresaria. Las compañías, que no pagaban dividendos a las acciones y que se encontraban en mora en el pago de los servicios de los bonos, se vieron privadas de llevar adelante planes de modernización. El transporte de cargas por camión continuó captando parte del tráfico ferroviario. El gobierno no quiso o no se atrevió a enfrentar la cuestión. El transporte por tierra había sido realizado exclusivamente hasta 1930 por un sistema ferroviario con empresas privadas que obtenían su financiamiento en el extranjero. La nueva realidad mostraba una situación de competencia con el transporte por carretera que avanzaba sobre una red ferroviaria imposibilitada de invertir. Era necesario pensar en una nueva política que fijara el lugar que correspondía a cada modo de transporte y que permitiera el financiamiento ferroviario, devolviendo la rentabilidad al sector privado o en base a la inversión pública. La falta de decisiones al respecto sólo podía causar el deterioro del sistema ferroviario. Llamaré a esta situación, de aquí en adelante, el problema ferroviario argentino.²³

4. Efectos de la Segunda Guerra Mundial sobre las relaciones argentino-británicas.

Con el estallido de la guerra surgieron nuevos y mayores problemas tanto para Gran Bretaña como para la Argentina y el tema ferroviario quedó relegado a un lugar secundario. La libra esterlina se volvió inconvertible y Gran Bretaña comenzó a

²² Ver al respecto López (1999), 18 a 22; López (2007), 25; Public Record Office, archivo BT 31, Legajo 24903, Boxes 40385 y 40391; Diario *The Times* 11/1/1939 y *Financial Times* 10/2/1939 y 26/1/1939. Por el Ferrocarril Trasandino el gobierno entregó £675.000 en títulos públicos y £75.000 en efectivo. Ver detalles de la aprobación de la compra por los accionistas en Archivo MRE y C, archivo de la embajada en Londres, Caja F26/18.

²³ El problema ferroviario es ignorado por la historiografía. Así Escudé (2005) dice que las compañías británicas no habían realizado inversiones desde 1930 “por el temor de sus dueños de que los impuestos que se les cobraban aumentarían fuertemente”.

acumular saldos negativos en sus balanzas de pagos con distintos países que para 1945 eran siete veces las reservas de dólares y oro que había en el Banco de Inglaterra. La Argentina encontraba en Gran Bretaña un mercado para sus exportaciones agropecuarias que difícilmente podía reemplazar, por lo menos a corto o mediano plazo, y ésta última dependía de la primera para obtener el 40% de la carne, el 85% del lino, el 24% del trigo y el 75% del maíz que su población consumía. Un acuerdo entre ambos países estableció que con el saldo negativo de la balanza de pagos se formaría un fondo en libras esterlinas con garantía a oro que quedaría depositado en el Banco de Inglaterra.²⁴

El ministro de hacienda argentino, Federico Pinedo, ante la toma de conciencia de que podía producirse una nueva depresión y la certidumbre de que la “normalidad” ya no podría recuperarse, a fines de 1940, elaboró un plan que significaba, por primera vez en décadas, replantear la estrategia del país en materia de política económica. El plan aparecía como un plan de emergencia pero contenía medidas de largo plazo y pretendía sentar las bases para que la Argentina superara en su comercio exterior el problema del déficit con los Estados Unidos y el superávit con Gran Bretaña. Se intentaba aumentar las exportaciones industriales con destino a mercados fuera del área de la libra y en especial a Estados Unidos. El primer paso era crear un mercado de capitales a mediano y largo plazo, para financiar la producción industrial y la construcción, reduciendo el efectivo mínimo que los bancos debían conservar. También se proponía el control de las importaciones para las zonas fuera del área de la libra y dar incentivos cambiarios para exportaciones industriales y créditos a largo plazo para promover industrias que elaboraran materias primas locales. El problema ferroviario, sin ser mencionado, recibía atención en una disposición especial que contemplaba autorizar al gobierno a recibir títulos de deuda pública o acciones de empresas de servicios públicos en pago o garantía de exportaciones, abriendo la posibilidad de reducir el saldo de libras bloqueadas mediante la adquisición, bajo una forma que no se especificaba, de las empresas británicas que cumplían esos servicios, de las cuales las más importantes eran las de ferrocarriles. Sin embargo, el plan no se aprobó en el Congreso, el ministro renunció y el gobierno de Castillo se sintió más libre para seguir una política neutralista para lo que el plan era un obstáculo. La oposición, en su gran mayoría pro aliada, colaboró, sin darse cuenta en este giro, por razones puramente circunstanciales²⁵.

La idea del plan Pinedo, cambiar ferrocarriles por el saldo que la Argentina iba acumulando en el Banco de Inglaterra, podía señalar el camino. Pero el gobierno argentino no insistió en ello ni buscó ninguna otra solución para el problema de los ferrocarriles que ya llevaba diez años. La guerra agregaría seis años más de inacción. Esos dieciséis años de demora en diseñar una nueva política ferroviaria perjudicaron a todo el sistema. Además el sentimiento nacionalista había contribuido a debilitar la posición ferroviaria.

²⁴ Sobre la influencia de la guerra en el terreno de las ideas económicas argentinas y la formulación de políticas públicas ver Jáuregui (2006).

²⁵ Llach (1984), 8 a 21. Las opiniones de los distintos sectores de la economía sobre el plan están resumidas en Murmis y Portantiero (1998), 33 a 42. Véase comentarios inmediatos al plan Pinedo en *EL Cronista Comercial* del 7, 8 y 9/11/1940; La Sociedad Rural Argentina efectuó críticas al plan, ver *EL Cronista Comercial* del 6/12/1940; en cambio la Bolsa de Comercio de Buenos Aires lo apoyó con cautela, *La Nación* del 12/12/1940.

Desde el punto de vista económico la situación Argentina no resultó tan sombría a medida que avanzaba la guerra mundial. Algunos de los pasos propuestos por el plan Pinedo se cumplieron a pesar de su no aprobación formal. Las exportaciones industriales argentinas crecieron y los mercados de América Latina e incluso Estados Unidos se abrieron a ellas, al desaparecer los habituales proveedores. Es cierto que, a partir de 1944, esas exportaciones tendieron a disminuir pero todavía para 1945 representaban un porcentaje cuatro veces mayor que el de 1939. Mientras tanto la balanza de pagos mostraba sucesivos saldos positivos. Para 1945, como país productor de alimentos, que buena parte del mundo necesitaba desesperadamente, con reservas mejores que años atrás, producto de los saldos favorables y sin haber sufrido daños por no haber participado en la guerra, muchos podían creer que esperaban a la Argentina años de progreso acelerado. Sin embargo, un análisis más cuidadoso mostraba para el país un panorama un tanto mediocre. La producción agrícola estaba estancada cuando no retrocedía, su industria carecía de insumos y su éxito como exportadora en los años anteriores se debía a la ausencia temporaria de proveedores más eficientes, ocupados en el esfuerzo bélico. Los saldos favorables se debían más a la imposibilidad de importar que a un crecimiento de la producción o a un aumento de competitividad que permitiera ganar mercados externos. En conjunto la economía argentina no había crecido de manera destacada. Entre 1939 y 1945 había crecido lo mismo que Gran Bretaña, a pesar de los daños que a ésta había causado la agresión nazi, había crecido menos que Brasil, Australia y México y muchísimo menos que Canadá y Estados Unidos²⁶.

La actividad ferroviaria siguió los avatares de la economía argentina. Al iniciarse la guerra y perturbarse el comercio exterior se produjo una caída en los tráficos y en los ingresos, para luego retomar un ritmo creciente de tal suerte que en volúmenes transportados y en ingresos los ferrocarriles llegaron a cifras similares a las anteriores a la crisis de 1930. Sin embargo, se produjo una elevación de todos los costos, una extrema escasez de combustible y una absoluta imposibilidad de adquirir insumos industriales en el exterior. El siguiente cuadro muestra con cifras esta realidad, siempre con relación a la principal compañía ferroviaria.

Cuadro N° 2: Los ferrocarriles durante la guerra

Ferrocarril Sud. Cifras en £						
Año	ingresos netos	coef.explot.	rend.1	rend.2	div.ord.%	reserva general
1941	2.093.806	79,42	2,84	1,48	-	384.169
1942	2.284.780	79,36	3,12	1,75	-	352.090
1943	2.347.683	80,67	3,22	1,89	-	350.035
1944	1.894.154	85,83	2,60	1,53	-	214.669
1945	3.097.067	80,00	4,25	2,45	-	318.878
1946	1.775.214	83,64	-	2,45	-	494.984

Fuente y observaciones iguales al cuadro anterior, salvo para 1946 en que todas las cifras son con la variación de cambio.

Los efectos de la guerra en el intercambio comercial argentino-británico (mantenimiento de las exportaciones de productos agropecuarios y disminución abrupta de las importaciones desde Gran Bretaña) hicieron que la balanza fuera cada vez más favorable a la Argentina y que se acumulara un saldo importante de libras bloqueadas en

²⁶ Gerchunoff y Llach (2003), 159 a 161.

el Banco de Inglaterra. Este era de algo más de un millón de libras a fines de 1940, llegando en mayo de 1946 a £ 117.865.000.²⁷

Por otra parte la guerra había hecho continuar en la Argentina la ola industrializadora que se había iniciado en la década anterior cuando la escasez de divisas había convertido a las importaciones en imposibles o excesivamente caras. La creciente industrialización con su fenómeno asociado de migraciones internas de zonas rurales a urbanas y fundamentalmente del interior del país a las periferias del área metropolitana de Buenos Aires venía produciendo transformaciones sociales y políticas que se traducirían en hechos como la creciente importancia de la Secretaría de Trabajo, el aumento de poder de las asociaciones de trabajadores y el ascenso político de Juan D. Perón hasta su elección como presidente en febrero de 1946. Este nuevo protagonista pretendía encabezar un movimiento político nuevo, con una nueva política económica, revolucionaria, a la que se consideraba iniciada con el golpe de Estado de junio de 1943, al que se denominaba concordantemente “Revolución Nacional”. Las bases de dicha política se apoyaban en un crecimiento aun mayor de la industria, en medidas distributivas, mediante aumento de salarios, con un protagonismo dirigista de parte del poder público y en la exaltación de ciertas tesis del nacionalismo económico y político de la década de 1930.²⁸ Perón enarbolaba la bandera del desarrollo industrial con fines estratégicos a fin de llegar a una situación de autarquía en la que la Argentina no dependiera del exterior para proveerse de lo necesario para su defensa nacional. Consideraba que el Ejército tenía una misión civilizadora de liderazgo y movilización y debía ser un freno de los conflictos de clases que beneficiaban a la penetración del comunismo.²⁹

También había novedades en materia de política internacional. La iniciación de la guerra y el posterior ingreso a ella de los Estados Unidos dejaron a la Argentina descolocada con respecto al resto de América, en donde la totalidad de los Estados rompieron sus relaciones diplomáticas con las potencias del Eje y se sumaron a las naciones aliadas. En la conferencia de La Habana de 1940 la Argentina se opuso al proyecto del secretario de Estado norteamericano Cordell Hull que pretendía tomar medidas para impedir que las colonias americanas de países ocupados (Francia y Holanda) pasasen a poder de Alemania. En la conferencia de Río de Janeiro el canciller argentino E. Ruiz Guiñazú reiteró la posición aislacionista del gobierno. Por otro lado, el gobierno de facto había tenido entre sus funcionarios a individuos que públicamente manifestaban su simpatía por las ideas políticas predominantes en Alemania o en la Italia fascista. Cuando, después de un escándalo diplomático que mostraba la infiltración alemana en el servicio exterior argentino, la Argentina rompió relaciones con Alemania y Japón en enero de 1944, internamente los partidarios del fascismo y nazismo ganaron mayor espacio. La declaración de guerra recién fue resuelta por el país en la víspera de la derrota del nazismo y aun entonces se continuó con la persecución local de quienes mostraban adhesión a la causa de los aliados y se reprodujeron hechos como el protagonizado por el interventor en Tucumán que mandó izar la bandera nacional a media asta³⁰. El segundo gobierno de facto, es decir el encabezado por el General Farrell no fue reconocido ni por Estados Unidos ni por Gran Bretaña. Los

²⁷ Bank of England Archive, OV 102/119, folio 94. Sobre la formación del saldo en libras esterlinas ver Fodor (1985), 154 a 180.

²⁸ Germani (1965), págs. 211 a 226.

²⁹ Rock (1995), pág. 139.

³⁰ Un rápido panorama de la política exterior argentina puede verse en Pita Romero (h) (1961).

embajadores de ambos Estados fueron retirados en el transcurso de 1944. Si bien el gobierno de Londres tenía una actitud más contemporizadora con el país, pues tenía con él una valiosa relación comercial e inversiones de capitales británicos, no dejaba de calificar la actitud general de la Argentina como “egocéntrica y oportunista”. Aunque criticaba el manejo de las relaciones diplomáticas por parte del Departamento de Estado norteamericano por contraproducente, tampoco podía apartarse de mantener una posición conjunta y firme con su aliado³¹. El triunfo aliado había dejado a la Argentina descolocada en el escenario internacional.

5. Las negociaciones argentino-británicas. 1946-1948.

El fin de la guerra mundial coincidió con una nueva normalización institucional argentina y ello creó el clima adecuado para negociaciones que permitieran enfrentar al problema ferroviario.

El gobierno de Gran Bretaña tenía que solucionar algunos de los efectos que la guerra había producido en su economía, entre ellos el de la deuda acumulada con los países proveedores de materias primas. Por otra parte sus exportaciones habían caído a un tercio de los niveles anteriores al conflicto. La escasez de divisas era extrema y la posibilidad de alcanzar algún punto de equilibrio en el corto plazo era inexistente. Sólo los préstamos de Canadá y Estados Unidos permitían cubrir el déficit comercial por un tiempo. Las libras bloqueadas podían convertirse en una amenaza para el futuro del país. Por el momento un cerco de controles de cambio impedía que se ejerciera presión sobre las reservas al mismo tiempo que aseguraban un mercado protegido de manera mucho más eficaz que cualquier sistema de tarifas preferenciales. Pero también significaba que las reservas en oro y dólares del Banco de Inglaterra estaban sirviendo de reservas para toda el área de la libra esterlina. Además, no podía forzarse a los gobiernos de los países acreedores a que mantuvieran los saldos de manera indefinida. Tarde o temprano había que acceder a su conversión en bienes, oro o dólares. Era sólo un mecanismo precario que requería una adecuación a los nuevos tiempos que se avecinaban³².

El gobierno británico fue diseñando su estrategia y fijando sus objetivos en la negociación bilateral en base a la opinión de un conjunto de funcionarios conocedores de la Argentina, la mayor parte de los cuales estaba vinculada al Banco de Inglaterra. En definitiva se decidió iniciar negociaciones con la finalidad de obtener tres objetivos: 1) acordar una forma de devolución del saldo en libras bloqueadas de tal manera que no comprometiera más la delicada balanza de pagos británica y no debilitara la posición en las discusiones con otros Estados (la Argentina fue el primer país de América Latina con el que se negoció pero los saldos con otros Estados, como la India, eran muy superiores); 2) celebrar un acuerdo comercial que permitiera a Gran Bretaña seguir comprando alimentos en la Argentina, a pesar de los saldos negativos y facilitara las exportaciones a medida que la industria británica se recuperara; 3) rescatar las inversiones en servicios públicos, fundamentalmente en ferrocarriles, que habían perdido rentabilidad, utilizando parte del saldo de libras para su pago.

En lo estrictamente ferroviario la posición del gobierno británico partió, en última instancia, de los consejos de Everard Meynell, vinculado al Banco de Inglaterra,

³¹ Rapoport (1988), 301 a 324.

³² Cairncross (1981), 399; Drummond (1981), 307; Fodor (1985), 154 a 182.

residente en la Argentina desde hacía más de quince años y desempeñando el papel de consejero financiero de la embajada en Buenos Aires. Sus ideas, que se conocieron internamente como “Esquema de Meynell”, partieron del convencimiento de que la mejor solución para las inversiones en ferrocarriles era lograr su venta al gobierno argentino, de lo cual los directores de las empresas ya estaban convencidos. El valor nominal de esas inversiones llegaba a, aproximadamente, £ 260.000.000, pero debería partirse de un monto menor, por ejemplo £ 200.000.000. Ese precio podía ser pagado por el gobierno argentino en diez cuotas anuales. El gobierno británico podría incluir en la venta una renovación de material ferroviario que permitiría mantener exportaciones de ese tipo por unos años. Otro funcionario radicado en Buenos Aires, John Phillimore, y que sería el principal negociador de 1946 a 1948, estimaba que el precio a obtener no podría superar las £ 150.000.000 pero que parte de él se compensaría con las libras bloqueadas³³.

Si la venta no podía lograrse, la segunda opción era formar una empresa mixta, reconociendo un monto al capital invertido por los británicos y fijando un aporte del Estado nacional para renovación del material. La empresa mixta podía convertirse fácilmente en una venta a plazo si el Estado comenzaba, después de constituida, a adquirir parte del capital privado. En ambos casos, empresa mixta o venta en cuotas, se podría acceder a que se constituyera un directorio único con mayoría del gobierno argentino y a aceptar que parte o todas las utilidades fueran para el gobierno argentino. Era deseable, en cualquier caso, que se compensara la mayor suma posible de libras bloqueadas con el aporte a realizar por el gobierno argentino³⁴. La estrategia fijada y la manera de llevar adelante las negociaciones debía servir de guía a lo que se propondría en dos casos similares que Gran Bretaña tenía en América Latina: Uruguay y Brasil, aunque en esos casos las libras bloqueadas alcanzaban saldos menores: £ 17.000.000 y £ 68.000.000, respectivamente, y las redes ferroviarias a entregar eran más reducidas³⁵. Para septiembre de 1946 el gobierno británico ya había realizado acuerdos monetarios con numerosos Estados y había encarado su deuda de guerra con Australia, Canadá, Egipto e India.³⁶

Del lado argentino las cosas fueron diferentes. El Gobierno no mostró mayor interés por negociar un acuerdo con Gran Bretaña. Hasta promediar el año 1947, se comportó siempre como si fuera la parte más fuerte en la relación bilateral. La iniciativa para reunirse, proponer fórmulas de acuerdo y negociar correspondió siempre a los británicos. Las negociaciones invariablemente se llevaron a cabo en Buenos Aires, quizá porque a los ojos nacionalistas ello daba una sensación de mayor poder. Cuando algún punto se hacía demasiado conflictivo, el gobierno argentino sugería que Gran Bretaña mandara una misión especial para discutir la cuestión. Cuando la primera misión estaba en camino, a principios de junio de 1946, el flamante gobierno de Perón creó la Comisión Interministerial Permanente de Política Económica (decreto 1069/46), que debía, entre otras funciones, asesorar a la Cancillería en las reuniones con los británicos. Miguel Miranda fue designado su presidente, representando al Banco

³³ Bank of England Archives, Legajo OV 102/108. Las empresas, a diferencia de los funcionarios, no se resignaban a bajar el precio a menos de £ 180.000.000.

³⁴ Bank of England Archives, Legajo OV 102/119.

³⁵ Nahum (2005), 19 a 23 y 225.

³⁶ Archivo MRE y C, Archivo de la embajada en Londres, Caja Informes al Banco Central de la República Argentina. El Consejero financiero de la embajada argentina había reunido información sobre ello y la enviaba periódicamente a Buenos Aires.

Central³⁷. Había representantes de cinco ministerios y fue conocida como “comisión negociadora argentina”. Si bien sus miembros acompañaron a Miranda en las primeras reuniones luego dejó de reunirse y desapareció³⁸. La representación argentina fue asumida exclusivamente por Miranda quien no consultó con ningún funcionario acerca de los objetivos a lograr ni formó un equipo de trabajo.³⁹ En las discusiones, el único interés del presidente del Banco Central fue obtener algún mecanismo para disponer de las libras bloqueadas. Sus acciones sólo se combinaron con las intervenciones del ministro de Relaciones Exteriores, Juan Atilio Bramuglia y, a petición de éste, del mismo presidente de la Nación, cuyo objetivo primordial era mantener relaciones amistosas con Gran Bretaña como una forma de mejorar las relaciones con Estados Unidos⁴⁰. Miranda había conocido a Perón en 1945 para cuando ya era un empresario con éxito. Representaba a un conjunto de industriales que pretendía que el Estado apoyara al sector mediante créditos de bajo costo provenientes de bancos públicos. En marzo de 1946 fue designado presidente del Banco Central, en mayo siguiente del recientemente creado Instituto Argentino de Promoción del Intercambio y poco después del Consejo Económico Nacional. Pronto fue conocido como el “zar económico del nuevo gobierno” y como “mago de las finanzas”. Perón confió a él la conducción de la política económica.⁴¹

Las negociaciones se reiniciaron a principios de julio de 1946. La misión británica estaba encabezada por Wilfred Eady, secundado por el embajador en Buenos Aires y por los funcionarios antes mencionados. Miranda manifestó que era intención de su país llegar a un acuerdo por las libras bloqueadas, que después de ello se podría discutir un acuerdo comercial y que no era voluntad del gobierno argentino adquirir los ferrocarriles. Los británicos se negaron a discutir los temas por separado y, finalmente, por instrucciones del Presidente, el representante argentino accedió a una discusión conjunta⁴². El 15 de septiembre se arribó a un acuerdo que fue conocido como Miranda-Eady. Constaba de cuatro capítulos. Los tres primeros se referían a cada uno de los temas planteados por los británicos. El último contenía una manifestación de voluntad de alcanzar un acuerdo comercial más amplio en el futuro. Respecto de las libras bloqueadas, se mantenía su garantía a oro, se establecía que la Argentina podía disponer

³⁷ Miranda representaba al Banco Central en ella. Su directorio lo nombró representante el 22 de junio. Ver Archivo BCRA, Libro de actas de Directorio iniciado el 22/3/46, folio 37. El Directorio del Banco, luego de ello, no tuvo más participación en el asunto.

³⁸ Vicepresidencia de la Nación (1958), Tomo II, 917 a 919.

³⁹ Miranda no pidió colaboración a la embajada argentina en Londres, a pesar de que en ella actuaba el consejero financiero R.Q. Blamey Lafone desde 1935, que tenía amplios conocimientos de los problemas de la relación bilateral y del problema ferroviario. Éste enviaba periódicamente al Ministerio de Hacienda y al Banco Central de la República Argentina informes sobre estos temas, pero de ellos se acusaba recibo formalmente por funcionarios secundarios. Ver MRE y C, archivo embajada argentina en Londres, caja F26/18 y Caja informes al BCRA. Entre otra información Blamey envió el acuerdo celebrado entre el gobierno británico y las cuatro grandes compañías ferroviarias inglesas celebrado en 1940, detalle sobre las negociaciones entre Estados Unidos y Gran Bretaña sobre la forma de solucionar el problema de las libras bloqueadas y datos sobre las cotizaciones de las acciones de los ferrocarriles argentinos.

⁴⁰ Rein (2006), 151 a 160.

⁴¹ Rein (1998), 43 a 47 y Gambini (1999), 119 a 120. El golpe de Estado de 1943 y el acceso de Perón a la Presidencia provocaron un cambio general de funcionarios en la administración pública. En el Banco Central se designó un directorio completamente nuevo y el cargo de gerente general, ocupado hasta 1943 por Raúl Prebisch, fue ocupado por una persona sin experiencia. Además Miranda recelaba de todos aquellos que podían tener alguna ingerencia en asuntos económicos, como el ministro de hacienda, y se negaba a pedir colaboración. Testimonio de ello dan los funcionarios ingleses que negociaban en Buenos Aires. Ver Bank of England Archive, legajos OV 102/121, folio 158^a y C 44/34, carta del 8/11/46.

⁴² Escudé y Carballo de Cilley (1979), 6 a 27.

de ellas lo necesario para rescatar deuda pública y adquirir inversiones británicas; además, anualmente se liberaban cinco millones además de diez millones adicionales el primer año. El plazo del convenio era de cuatro años por lo que ello equivalía a treinta millones en total. Las libras provenientes de saldos posteriores al acuerdo serían libremente disponibles. El saldo devengaba un interés del 0,5%. Por el acuerdo comercial Gran Bretaña se comprometía a adquirir el 80% del saldo exportable de carnes a un precio superior en un 45% al abonado con anterioridad. Respecto de los ferrocarriles se acordaba constituir una empresa mixta, es decir, una empresa de capitales privados reconocidos a las actuales compañías y capitales públicos combinados. Una comisión fijaría el capital inicial reconocido a los inversores británicos. La Argentina aportaría \$ 500.000.000 m/n durante los próximos cinco años. La nueva empresa gozaría de exención de impuestos pero no asumía la obligación de pagar los servicios de los *debentures*. Dicha nueva empresa tomaba a cargo la explotación con efecto retroactivo al 1/7/1946. Había un compromiso del gobierno argentino para disponer medidas que aseguraran una rentabilidad del 4% al capital invertido⁴³.

Lo estipulado en materia de ferrocarriles fue recibido en Gran Bretaña como una solución aunque no óptima. Un informe preparado por la firma consultora Laurence, Keen & Gardner, contratada por inversores de Londres, comentaba que el compromiso de rentabilidad podía representar £5.000.000 anuales, una suma levemente inferior a la que habían estado remitiendo las empresas en los últimos ejercicios. La expectativa era que el gobierno argentino reconociera a las compañías un capital de £170.000.000 en la empresa mixta. Discutían luego distintas alternativas para distribuir esta suma entre las diferentes clases de inversores (titulares de *debentures*, de acciones preferidas y de acciones ordinarias) pero concluían que los accionistas ordinarios no recibirían prácticamente nada.⁴⁴

En la Argentina la idea de la empresa mixta fue muy mal recibida entre la oposición y los formadores de opinión de ideas nacionalistas. Si prestamos atención a los fundamentos de ese rechazo veremos que provenían del desconocimiento de la realidad. Así, por ejemplo, Ricardo M. Ortiz decía: “Gran Bretaña tenía particular interés en mantener bloqueadas las libras argentinas, acaso no tanto por las libras en sí, sino porque con ello obtenía algo que le es esencial: evitar que la Argentina pretendiera adquirir los ferrocarriles ... Significaba además no dejar escapar la presa. Mientras los ferrocarriles estén en manos de sus actuales propietarios, cualquiera que sea la forma que caracterice a esa permanencia, la Argentina no tiene posibilidad alguna de resolver libremente las cuestiones fundamentales que afectan a su vida económica y social”⁴⁵. Julio Irazusta afirmaría que “el convenio Miranda-Eady ... era la entrega más vergonzosa hecha por un gobierno argentino a favor de los ingleses”⁴⁶. La oposición en el Congreso, y aun diputados del mismo oficialismo, amenazaban con plantear una cuestión en la Cámara de Diputados. Dentro del grupo negociador británico había cierto desconcierto por la reacción producida por el acuerdo, al que ellos mismos habían

⁴³ Ortiz (1958), 133 a 139.

⁴⁴ El informe de la consultora fue remitido al Ministerio de Hacienda y al Banco Central de la República Argentina por la embajada de Londres. Poco después la embajada también envió la ley de nacionalización de los medios de transporte sancionada por el Parlamento. Sin embargo, desde Buenos Aires, no se requirió información adicional alguna. Ver Archivo MRE y C, archivo embajada de Londres, Cajas informes al Ministerio de Hacienda y al BCRA.

⁴⁵ Ortiz (1958), 141 y 142.

⁴⁶ Irazusta (1956), 63 a 69.

considerado positivo dadas las difíciles negociaciones con Miranda, pero que no significaba el logro de los objetivos fijados en materia ferroviaria. Los funcionarios británicos pensaban que, tanto el Gobierno como la oposición argentinos, no estaban cumpliendo su misión de ilustrar al público sobre los problemas concretos a enfrentar en la elaboración de políticas públicas⁴⁷. Este juicio parece correcto. Tanto el discurso que usaba el gobierno argentino para comunicar al público sus acciones, como el usado por la oposición para analizarlas, padecían de una completa superficialidad. El problema ferroviario, que podía afectar el desempeño de la economía argentina en los años próximos y disminuir la calidad de vida de todos los habitantes del país, no era siquiera considerado. En ese sentido, la formación de una empresa de capitales privados a los que se sumaban recursos públicos, podía ser una adecuada solución, por lo menos transitoria. El aporte estatal permitiría recuperar la desinversión de los últimos dieciséis años. La permanencia del sector privado aseguraría una eficiente administración del sistema, eficiencia que las empresas habían demostrado hasta entonces, y la participación del Estado como empresario posibilitaría encarar la coordinación con el crecimiento del transporte por carretera.

Lo ocurrido respecto de la repercusión de la empresa mixta no pasó desapercibido para el Gobierno. Muy por el contrario, la aceptación general de las afirmaciones nacionalistas que se observaba en la opinión pública, llevó a prestar atención al tema ferroviario que hasta entonces había sido mantenido en segundo plano y sólo incluido en el acuerdo por la insistencia británica. Las compañías ferroviarias iniciaron inmediatamente las gestiones para fijar el monto a reconocer a los accionistas en la nueva empresa. Las condujo quien era presidente del Ferrocarril Sud y director de todas las demás, J.M. Eddy. El gobierno argentino designó una subcomisión tasadora la que, sin adecuadas instrucciones y con escaso conocimiento de la realidad, elaboró una valuación que no fue tenida en cuenta⁴⁸. Así las cosas, sin debate público alguno, el gobierno argentino cambió de posición, optando por un camino que podía brindarle un beneficio político en el corto plazo. El 28 de diciembre de 1946, Miranda comunicó a los británicos que el poder ejecutivo argentino no podía presentar al Congreso el proyecto de empresa mixta y que por ello ofrecía convertirlo en una compra lisa y llana por \$ 2.000.000.000 m/n⁴⁹ que era el precio que él siempre había reconocido como justo. Los sorprendidos británicos aceptaron rápidamente la propuesta de compra y en veinticuatro horas quedó formalizada, faltando fijar el precio. El gobierno británico comenzó a emitir comunicados a fin de que la opinión pública de su país aceptara que la venta era mejor solución que seguir operando en las condiciones imperantes, aunque el precio no fuera el que se pretendía.⁵⁰

Las negociaciones por el precio fueron arduas aunque nuevamente la participación de Bramuglia y Perón permitió un acuerdo que la intransigencia de Miranda parecía frustrar. Finalmente el 11 de febrero de 1947 el monto de la compra fue fijado en £ 150.000.000; £ 135.500.000 correspondían a los activos ferroviarios, £ 14.500.000 a los no ferroviarios de las compañías sobre bienes ubicados en la

⁴⁷ Bank of England Archive, Legajo OV 102/187, folio 1.

⁴⁸ Vicepresidencia de la Nación (1958), 939 y ss. La subcomisión tasadora estuvo formada por un militar que presidía la Dirección Nacional de Transportes y dos funcionarios de la Dirección General de Ferrocarriles. Sus conclusiones eran que el valor de las empresas ferroviarias debían ubicarse entre 18 y 50 millones de libras esterlinas. Ni siquiera la oposición se atrevió a hacer valer el informe.

⁴⁹ Esa suma podía equivaler a £125.000.000 o a más, según el tipo de cambio.

⁵⁰ Bank of England Archive, Legajo OV 102/187, folio 1.

Argentina. El comprador era el ya mencionado Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI), creado el año anterior y del cual Miranda seguía siendo presidente. La participación del IAPI se hacía con el objetivo de eludir la intervención del Congreso⁵¹.

El convenio de compra fue mejor recibido por la opinión pública que la idea de empresa mixta. Por un lado había ya una serie de órganos de prensa controlados directamente por el gobierno (Democracia, Noticias Gráficas, El Laborista, El Líder) que al unísono proclamaban que con el nuevo acuerdo comercial el gobierno había roto la cadena del imperialismo. La Tribuna, peronista nacionalista, opinaba que el precio era alto pero se justificaba porque “se compraba la liberación”. En la oposición no se criticaba la improvisación del Gobierno ni el cambio de decisiones sobre la marcha aunque el periódico comunista La Hora afirmaba que el precio fijado era elevado⁵². Sólo el diario socialista La Vanguardia señalaba las contradicciones del gobierno, pero sobre todo por acordar un precio por un monto muy superior al que anteriormente había reconocido como valor y advertía que el Banco Central había emitido moneda que tenía como garantía el saldo depositado en el Banco de Inglaterra. La operación, junto con otras similares, significaba una disminución de las reservas y podía producir inflación.⁵³

El cumplimiento del acuerdo Miranda-Eady y su modificación respecto de la cuestión ferroviaria tropezó con problemas sobrevinientes, pero previsibles, que afectaron tanto a Gran Bretaña como a la Argentina. Londres había celebrado un acuerdo con Washington en julio de 1946 con el fin de normalizar su situación monetaria. Estados Unidos daba en préstamo u\$s 3.500.000.000 y Gran Bretaña se comprometía a reestablecer la convertibilidad de la libra⁵⁴.

El acuerdo con la Argentina tenía en cuenta este antecedente que hacía esperar que las libras disponibles del saldo posterior a aquél además de disponibles fueran convertibles. Tanto es así que a partir de octubre de 1946 en el Banco de Inglaterra la cuenta del Banco Central se desdobló en Special Account “A” de libras bloqueadas (blocked) y en Special Account “B” de libras “transferibles”⁵⁵. A fines de julio de 1947 Gran Bretaña reestableció la convertibilidad de su moneda. Sin embargo, la pérdida de divisas fue tan grande que el 21 de agosto siguiente se vio obligada a suspenderla nuevamente. Este acto podía ocasionar la denuncia del convenio Miranda-Eady por la Argentina y la caída, en consecuencia, de las cláusulas comercial y ferroviaria. Ambas cosas eran temidas por los británicos⁵⁶. Por otra parte, comenzaba a preocupar a los británicos lo que consideraban un severo deterioro de la balanza de pagos argentina que amenazaba con hacer imposible que el gobierno de Buenos Aires cumpliera el compromiso de pago del precio⁵⁷.

⁵¹ Bank of England Archive, Legajo OV 102/187, folios 1, 3, 5, 6, 10, 12, 13, 14 y 14^a. El IAPI monopolizaba el comercio exterior argentino. Se obligaba a los productores a venderle los productos agropecuarios a valores inferiores a los precios internacionales. Los recursos así obtenidos debían ser volcados a la promoción industrial. El IAPI se manejó de manera ineficiente y fue fuente de negocios ilícitos. Sobre ello ver Otto T. Solbrig (2002), 43 y Regalsky y Barbero (2002), 130.

⁵² Bank of England Archive, Legajo OV 102/187, folio 206.

⁵³ Irazusta (1956), 63 a 69.

⁵⁴ Nahum (2005), 19.

⁵⁵ Bank of England Archive, Legajo C 44/34.

⁵⁶ Bank of England Archive, Legajo OV 102/121, folio 77.

⁵⁷ Bank of England Archive, Legajo OV 102/121, folio 73b.

El gobierno argentino, siempre a través de Miranda, reaccionó ante la nueva inconvertibilidad de la libra, amenazando suspender las exportaciones de carne.⁵⁸ Sin embargo, para alivio de los británicos, en ningún momento, hizo referencia alguna al convenio por la compra de los ferrocarriles. Los negociadores británicos comenzaron a convencerse de que por alguna razón que ellos no comprendían, los argentinos se habían vuelto ansiosos por concretar la operación de compra, pero que enfrentaban dificultades para poder entregar el precio comprometido. Por primera vez, desde junio de 1946, los británicos sintieron que la posición argentina se iba haciendo más débil que la de ellos⁵⁹. En consecuencia se fijaron como objetivos inmediatos lograr que la venta de alimentos no cesara y que la operación ferroviaria se concretara. Nuevamente fue una propuesta de Miranda la que permitió que esos objetivos se alcanzaran.

Después de haber solicitado que una nueva misión llegara a Buenos Aires, el presidente del IAPI planteó a Phillimore que el acuerdo por los ferrocarriles le creaba un serio problema. Las reservas de oro argentinas habían bajado a \$ 600.000.000 m/n. Por ello, no podía disponer de las libras bloqueadas con garantía a oro porque era el único respaldo que quedaba para los billetes. Proponía, en consecuencia, que el Banco de Inglaterra le adelantara una suma equivalente a lo depositado en la cuenta “A”, lo que sumado al saldo de la cuenta “B” le permitiría pagar los £150.000.000. La cuenta “A” quedaría como garantía del adelanto, que se iría cubriendo con el progresivo aumento del saldo de la cuenta “B” proveniente de las ventas de alimentos⁶⁰. Esto ocurría a mediados de diciembre de 1947. Si bien algunos funcionarios británicos consideraron desvergonzada la propuesta, John Phillimore había anticipado, dos meses antes, que el adelanto podía ser una forma de destrabar las negociaciones y alcanzar los objetivos fijados. En el Banco de Inglaterra se analizó la situación y se redactaron los primeros borradores de las instrucciones que se enviarían, a través del Foreign Office, a la embajada en Buenos Aires. Se pensó en incluir alguna otra cláusula en el futuro acuerdo, como que la Argentina no restringiría las importaciones desde Gran Bretaña⁶¹.

Las negociaciones fueron por tercera vez largas. Se llegó a un nuevo acuerdo, conocido como convenio “Andes”, el día 12 de febrero de 1948. Para entonces la cuenta “A” mantenía un saldo de £ 117.387.477 y la “B” llegaba a £ 35.054.856⁶². El convenio estableció que ambas cuentas se mantendrían separadas y que la “A” seguiría con su garantía a oro y devengando el interés pactado. Serviría como garantía del pago de la deuda pública y de la devolución del adelanto que se disponía. La “B” serviría para pagos corrientes, no tendría garantía a oro pero sí garantía de devaluación. La Argentina se comprometía a acrecentar sus compras en Gran Bretaña. El gobierno británico adelantaba £100.000.000 a cuenta del saldo de la balanza comercial del año 1948. Además pagaría £10.000.000 por “aumentos de los costos de producción”, que era en realidad una compensación por el aumento de precio de la carne. Ambas sumas se acreditarían en la cuenta “B”. Al mismo tiempo se dispondrían £5.000.000 de la cuenta “A” y £35.000.000 de la cuenta “B”. La suma de todo ello, es decir £150.000.000 se transferiría, en nombre del gobierno argentino y del IAPI, a favor de las compañías

⁵⁸ El Banco Central de la República Argentina suspendió la cotización de la libra esterlina y el otorgamiento de permisos de cambio. La medida sólo duró dos días. Ver Archivo BCRA, Libro de actas del directorio con rúbrica del 5/9/47, folio 7, acta del 29/8/47 y folio 19, acta del 15/9/47.

⁵⁹ Bank of England Archive, Legajo OV 102/187, folios 96, 1026, 114, 117, 121, 127, 131, 13^a, 137, 138, 154, 155, 158^a, 160 y 174.

⁶⁰ Bank of England Archive, Legajo OV 102/123, folio 128.

⁶¹ Bank of England Archive, Legajo OV 102/123, folio 145 y 147; Legajo OV 102/124, folio 7^a.

⁶² Bank of England Archive, Legajo OV 102/124, folios 17, 19^a, 25, 41, 1266.

ferroviarias en pago del precio convenido. El 26 de febrero el IAPI ratificó el convenio de compra y el 1 de marzo se procedió al pago en base al convenio “Andes”. Ese día el saldo de la cuenta “A” era de £117.387.477 y el saldo de la “B” £40.073.354. Producidas las transferencias los saldos quedaron en £112.387.477 y £5.125.302, respectivamente⁶³.

El mismo día 1 de marzo de 1948 se llevó a cabo en Buenos Aires el acto público por el cual el gobierno tomó posesión de lo que había adquirido. Las características del mismo explican por qué el gobierno de Perón había preferido la compra a la formación de una compañía mixta y por qué no había desistido de la adquisición, a pesar de la caída de las reservas. Se eligió como lugar la estación terminal de Retiro del Ferrocarril Central Argentino. El fondo del palco oficial estaba formado por un enorme cartel en el que estaba transcrito el preámbulo de la llamada “declaración de la independencia económica argentina”, formulada por Perón el 9 de julio de 1947. Entre sus párrafos podía leerse que era decisión del pueblo argentino “romper los vínculos dominadores del capitalismo foráneo en el país y recuperar los derechos al gobierno propio de las fuentes económicas nacionales”⁶⁴. En la esquina de la Avenida del Libertador, sobre el edificio que el Central Argentino todavía estaba construyendo para ampliar sus oficinas, se desplegó otro enorme cartel, esta vez con la imagen de un supuesto trabajador, mezcla de obrero industrial y de peón rural, con una locomotora en sus manos y con la leyenda “¡Perón cumple ya son argentinos!”. La prensa, ahora casi por completo controlada por el oficialismo, dio amplia repercusión a estos hechos. Con un poco más de un año de demora el Gobierno de Perón cosechaba los frutos de la operación imaginada a raíz de las críticas que había generado la formación de una empresa mixta.

6. Conclusiones

El relato de las negociaciones que antecede⁶⁵, permite hacer algunas reflexiones sobre la nacionalización ferroviaria y sacar conclusiones sobre la forma en que el gobierno argentino las llevó adelante.

A primera vista surge que éste actuó con una alta dosis de improvisación, cambiando abruptamente sus objetivos, sin sujetar su acción a algún plan de mediano o largo plazo previamente elaborado. Asimismo, se observa en los representantes argentinos un comportamiento personalista, en el que se rechaza un trabajo en equipo en el cual las decisiones resultan de una labor colectiva. Llama la atención la ausencia de una burocracia profesional especializada. El principal negociador, Miguel Miranda, no fue asesorado por equipos técnicos ni del Banco Central de la Republica Argentina ni del Instituto Argentino de Promoción del Intercambio. Las dos comisiones que se crearon, o no actuaron o sus acciones no fueron tenidas en cuenta. Lo realizado por la subcomisión técnica tasadora de fines de 1946⁶⁶, por otra parte, induce a pensar que no existía una burocracia idónea que conociera cabalmente los problemas que el país enfrentaba y que pudiera sugerir el rumbo a tomar. Sobre todo llama la atención que, a diferencia de Gran Bretaña que contaba con funcionarios especializados, en la

⁶³ Bank of England Archive, Legajo OV 102/125 y OV 102/126, folios 2, 3 y 4.

⁶⁴ El acto está descrito en la escritura N° 303 del 5/5/1949. Además puede verse un relato en todos los diarios.

⁶⁵ Más detalles pueden verse en López (2006) y (2007).

⁶⁶ Su actuación se describe en López (2007).

Argentina no actuara nadie que estuviera al tanto de la posición británica y pudiera opinar con fundamento sobre cuáles podían ser los objetivos de la contraparte en la discusión. La embajada argentina en Londres no tuvo ninguna participación en el asunto y sus informes eran archivados sin ser tenidos en cuenta.

Es cierto que en los temas en discusión no había, para ninguna de las partes, mucho margen de maniobra. Que el Estado argentino debía actuar sustituyendo en el sistema ferroviario el modelo de empresas privadas extranjeras era algo ya aceptado por todos desde muchos años antes. En todo caso, los defectos apuntados en el párrafo anterior sólo pudieron haber tenido las siguientes causas negativas: a) no haber valorado adecuadamente la solución de la empresa mixta, no haber desarrollado mayormente la idea y no haberla sabido defender frente a una opinión pública adversa. Asimismo, no haber incorporado a esta idea la posibilidad de una compra gradual de la parte que quedaba para el capital privado; b) no haber considerado en ningún momento la posibilidad de pagar el precio de los ferrocarriles en cuotas. Los británicos estaban dispuestos a aceptarlo. De allí que el pago de una sola vez de una suma tan importante aparece como totalmente injustificado; c) haber pagado, quizá, una suma mayor a la última aceptable para la contraparte. Esto se vincula con lo anterior. Si la Argentina juzgaba conveniente un pago al contado podría haber usado esta modalidad como un argumento para la disminución del precio, quizá £10.000.000.

El precio pagado por los activos de las compañías ferroviarias de capitales británicos fue la cuestión más discutida de todas, al momento de conocerse el acuerdo de compra y aún después.⁶⁷ Había diferentes parámetros para calcular el valor de las empresas: el capital emitido e integrado, el capital efectivamente invertido, el capital en base al valor de cotización de los títulos, el valor de reposición, el rendimiento promedio de los últimos años, etcétera. Pero, en definitiva, el precio dependía de lo que las contrapartes estaban dispuestas a ofrecer y aceptar. En ese sentido, el gobierno argentino en su posición inicial de desinterés por el problema ferroviario se había resistido por un tiempo a ofrecer una suma que superara los £125.000.000.⁶⁸ Entre los funcionarios del gobierno británico se consideraba que podía llegarse a un acuerdo por £150.000.000 sin incluir los activos no ferroviarios, pero esa suma incluía la aceptación de pago en cuotas. El hecho de que el gobierno de Perón viera en la compra una acción que podía convertirse en hecho político favorable al gobierno debilitó la posición negociadora argentina. Aun así en las últimas instancias de la discusión, a cambio de un pago al contado podría haberse obtenido una reducción del monto.⁶⁹

Pero, en nuestra opinión, más importante que la cuestión del precio fueron otras omisiones en la formulación de políticas públicas que se observan en la forma de negociación argentina, que saltan a la luz si se compara lo hecho por los británicos. El equipo negociador británico era extremadamente complejo. Si bien había un negociador habitual con Miranda, John Phillipmore, un gestor de la intervención de Bramuglia y Perón cuando se la juzgaba necesaria, el embajador en Buenos Aires Leeper, y ocasionales cabezas de misiones especiales, Eady, Eddy y Baillieu⁷⁰, las decisiones

⁶⁷ La cuestión del precio fue debatida con amplitud en López (2004) y (2007).

⁶⁸ Ver al respecto López (2006).

⁶⁹ No nos parecen convincentes los argumentos de Bowen (1975), 16 a 19, en el sentido de que la influencia del embajador de Estados Unidos fue determinante en el acuerdo sobre el precio y otras cuestiones de la negociación.

⁷⁰ Ver al respecto López (2006).

resultaban de la intervención de funcionarios de al menos cinco reparticiones más los directores de las empresas ferroviarias, cada uno de las cuales defendía un aspecto distinto en la negociación: el Foreign Office que se preocupaba de que lo hecho estuviera de acuerdo con la política exterior fijada, el Board of Trade que se ocupaba de manejar la balanza comercial, el Treasury (Hacienda) de la balanza de pagos, el Banco de Inglaterra que se ocupaba de las reservas monetarias y la disponibilidad de divisas y el Food Ministry que se ocupaba del suministro de alimentos a una población seriamente afectada por el racionamiento desde comienzos de la guerra.⁷¹ Del lado argentino nos encontramos con la presencia solitaria de Miguel Miranda. Como empresario industrial exitoso, se consideraba y era considerado por Perón, experto en todos los problemas económicos argentinos. Su arrogancia sólo era mitigada por la intervención de Bramuglia que trataba de que no se perjudicara su política exterior de reacomodamiento de la Argentina en el nuevo orden internacional. Todo esto es lo que produce las llamativas omisiones que anunciábamos al comienzo de este párrafo. Así, del lado argentino, en las negociaciones, en ningún momento, aparece la preocupación por defender las exportaciones argentinas (muy por el contrario, estas parecen más un favor que la Argentina hace al extranjero) ni la preocupación por el futuro del sistema ferroviario (que para Miranda, hasta la repentina decisión de comprar de fines de 1946, era un problema de los británicos). Se pasaba por alto el hecho de que los ferrocarriles eran todavía el modo fundamental de transporte por tierra en la Argentina.

Otra conclusión que puede extraerse del comportamiento argentino en la negociación es la facilidad con que el gobierno cambió de rumbo frente a opiniones adversas lo que mostraba una ausencia de estrategia y una dependencia peligrosa de las reacciones de corto plazo. Ese cambio es criticable si se tiene en cuenta que esas opiniones eran completamente infundadas. La impugnación al proyecto de la empresa mixta se basaba en la afirmación de que los británicos tenían la firme voluntad de mantener en su poder los ferrocarriles y que ello era la clave para mantener controlada la economía argentina. Ninguna de estas dos proposiciones era cierta, mucho menos la primera. Hacía ya mucho tiempo que ningún departamento del gobierno de Londres y ninguno de los directorios de las compañías creían que les convenía mantener estas inversiones. Muy por el contrario, estaban impacientes por recibir una oferta de compra de parte del Estado argentino. Pero en vez de preocuparse por conocer las ideas debatidas entre sus adversarios y de llevar el tema por el camino de la discusión racional ante sus propios partidarios y la oposición, el gobierno argentino dio marcha atrás, manteniéndose prisionero del discurso nacionalista que él mismo venía utilizando. En esas circunstancias, y con una despreocupación absoluta por el largo plazo, Perón convirtió el revés en una operación política, quizá recordando el éxito de su slogan “Braden o Perón”. Optó por la compra y convirtió a ella en un supuesto acto trascendente de política económica cuando no era más que el hacerse cargo de un sistema de transporte.

⁷¹ El equipo conformado por los británicos se componía de funcionarios que ocupaban sus cargos desde mucho antes del último cambio de gobierno en julio de 1945 cuando triunfó el Partido Laborista en las elecciones generales. El programa de este Partido, que incluía la nacionalización de los ferrocarriles en Gran Bretaña, pagando una justa indemnización a los accionistas, no influyó mayormente en el diseño de la estrategia para negociar con la Argentina pero implicaba que no se aceptaría que el gobierno argentino procediera de otra manera. Sobre el programa laborista ver Stafford Cripps (1949), 10 y 11, 38 y 39, y Serban Voinea (1950), 99 a 111.

La improvisación argentina es también fuente de problemas, algunos de los cuales afloran en forma inmediata. Si seguimos la actuación de Miranda de julio de 1946 a febrero de 1947 podemos ver en ella constantemente el uso de un discurso triunfalista. En forma repetida hace notar a los británicos que la situación argentina es floreciente y la de ellos es calamitosa y declara que si accede a negociar es por un gesto de buena voluntad. En ello o hay simulación o hay clara ignorancia de los hechos. Nos inclinamos por lo segundo si observamos el derrumbe precipitado de las reservas argentinas de la mano de una balanza de pagos que se vuelve negativa. Esto no parece haber sido previsto en absoluto. Los temas de la negociación con Gran Bretaña estaban en el centro del problema pues implicaban una enorme erogación en rescate de inversiones y una despreocupación por generar mayores ingresos por exportaciones. Las cifras siguientes son elocuentes partiendo de la base de que en 1946 la balanza comercial tenía un superávit de \$ 2.000.000.000 m/n y que las reservas en oro llegaban a \$ 4.098.000.000 m/n.⁷²

Cuadro N° 3: El deterioro de la situación argentina.

Año	Export.	Import.	Saldo bal.pagos	Oro	Divisas	circ.monet.
1947	5428	4494	(989)	1030	2467	5346
1948	5465	5341	(1905)	434	1674	7694

(Cifras en millones de \$ m/n) Fuente Memorias Banco Central R. A.

La descuidada actitud del gobierno argentino, que no medía las consecuencias de las acciones emprendidas, produjo un continuo debilitamiento de su posición que, en definitiva, permitió a Gran Bretaña lograr con mayor amplitud los objetivos fijados. Así, se desistió de la idea de la empresa mixta y se optó por la compra que era lo que Gran Bretaña quería en primer lugar. Cuando ésta temía un desistimiento de la operación, ante la inconvertibilidad de la libra, el gobierno argentino mostró ansiedad por mantenerla. Luego se colocó en situación de no poder cumplir el compromiso de pago del precio y en la necesidad de pedir un préstamo, lo que fue explotado por la contraparte para obtener el compromiso de venta de los alimentos.⁷³

Finalmente, corresponde volver al tema central de este trabajo: el problema ferroviario. Durante todo el tiempo que duró la negociación por el destino de las inversiones británicas en ferrocarriles, es decir, desde junio de 1946 hasta marzo de 1948 el problema estuvo ausente de las preocupaciones del gobierno argentino. En todo caso, al lanzarse la idea de la empresa mixta, como antes discutimos, pudo pensarse que era un comienzo de prestar atención al mismo. La administración del sistema seguiría estando en manos de las mismas personas de antes y que habían mostrado idoneidad para la labor. El aporte comprometido por el Estado aseguraría por un tiempo capitales para la renovación. El compromiso de rentabilidad indicaría que el Estado continuaba interesado en mantener al sistema ferroviario como parte importante del sistema de

⁷² El aumento de las importaciones sin control, el rescate anticipado de deuda y la nacionalización de empresas de servicios públicos, en conjunto, contribuyeron al derrumbe de las reservas monetarias. El rescate de deuda había comenzado en 1942, cuando se inició la acumulación del saldo de libras bloqueadas, pero en 1946 su ritmo se aceleró y coincidió con la aparición de los otros factores. Ver Archivo MRE y C, archivo de la embajada argentina en Londres, Cajas notas al ministerio de hacienda, 1928-1931 y 1936-1944.

⁷³ Esta conclusión, y los hechos antes relatados sobre los que se basa, se opone a la afirmación de Escudé (1986), 20, de que Gran Bretaña “mediante la mentira y el fraude, se las arreglaría para que la Argentina cumpliera, de todas formas, con su compromiso fundamental bajo ese tratado (se refiere a Miranda-Eady): comprar los ferrocarriles”.

transportes. Pero a partir de que se decidió la compra el Gobierno pareció desentenderse del problema. No organizó la nueva administración ni previó la inversión que el sistema del que se hacía cargo requería.⁷⁴ De alguna manera, la forma en que Miranda encaró las negociaciones, con el aval de Perón, preanunciaban todo ello. Lo ocurrido después de 1948 está más allá del objeto de este artículo. Pero lo aquí relatado explica, en parte, por qué el gobierno argentino no fue eficiente en la administración de los ferrocarriles, por qué descuidó la relación entre ingresos y egresos, por qué no hubo coordinación con el modo de transporte por carretera y por qué no se hicieron inversiones para mantener funcionando al sistema ferroviario en la forma en que lo había hecho hasta entonces. La Argentina contaba al finalizar la Segunda Guerra Mundial con una red ferroviaria que se destacaba en el mundo por su extensión y su movimiento. La decadencia que entonces se inició llevaría a su casi total desaparición.

⁷⁴ Sobre estos temas ver Coronell (1996), 49 y 50.

FUENTES PRIMARIAS

A) Documentos

- Escritura Pública N° 303, 5/5/1949, pasada ante el Escribano General del gobierno de la Nación.
- General Scheme of Arrangement in the High Court of Justice, Chancery Division, 21/08/1947 (acuerdo entre las compañías británicas por el reparto del precio).
- Bank of England Archive, Documents OV 102/119, OV 102/120, OV 102/121, OV 102/22, OV 102/123, OV 102/124, OV 102/125, OV 102/126, OV 102/127, OV 102/186, OV 102/187, C 44/34, 43/407, OV 102/169.
- Archivo MRE y C (Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina). Este Archivo se encuentra en etapa de reorganización. Por ello la identificación de los documentos que se da en las notas al pie es provisoria.
- Archivo BCRA (archivo del Banco Central de la República Argentina), libros de actas del Directorio.
- Public Record Office (Archivos nacionales de Inglaterra y Gales), Kew, archivo del Board of Trade (BT).

B) Publicaciones Oficiales

- Banco Central de la República Argentina, *Memorias Anuales* 1946, 1947 y 1948.
- Ministerio de Hacienda de la Nación, *Memoria* 1945.
- Ministerio de Obras Públicas, *Estadísticas de los ferrocarriles en explotación*, 1930.
- Vicepresidencia de la Nación, Comisión Nacional de Investigaciones, *Documentación, autores y cómplices de las irregularidades cometidas durante la segunda Tiranía*, Tomo II, 1958.
- Instituto Argentino de Promoción del Intercambio, *Memorias*, 1948, 1949 y 1950.

C) Publicaciones de empresas

- Ferrocarril Buenos Aires al Pacífico, *Memorias anuales*, 1940, 1941, 1942 y 1945.
- Ferrocarril Central Argentino, *Memorias anuales*, 1940 y 1945.
- Ferrocarril Gran Sud de Buenos Aires, *Memorias anuales*, 1926 a 1946.
- Ferrocarril Oeste de Buenos Aires, *Memorias anuales*, 1941 y 1945.

D) Publicaciones periódicas

- El Cronista Comercial 7, 8 y 9/11/40, 3/10/40, 27/4/44.
- Financial Times 26/1/39, 10/2/39.
- La Nación 11/12/40.
- La Prensa 1/1/34, 1/1/35, 1/1/36, 1/1/37, 29/10/37, 10/11/37, 1/1/39, 6/12/42.
- The Economist 24/4/1931.
- The Statist 7/11/1936.
- The Times 11/1/1939.

E) Obras de protagonistas

- Lisandro DE LA TORRE (1939), *Escritos y discursos, Tomo I, Las dos campañas presidenciales (1916-1931)*, Buenos Aires, Colegio Libre de Estudios Superiores, 1939.
- John Montagu EDDY (1944), *Presente y futuro de los ferrocarriles argentinos*, Buenos Aires, Dirección de Informaciones y Publicaciones Ferroviarias, 1944.

BIBLIOGRAFÍA

- Peter ALHADEFF (1985), "Dependency, Historiography and Objections to the Roca Pact", en Christopher ABEL and Colin M. LEWIS (eds.), *Latin America, Economic Imperialism and the State: The Political Economy of the External Connection from Independence to the Present*, London, The Athlone Press, 1985.
- Nicholas BOWEN (1975), "The End of British Economic Hegemony in Argentina: Messersmith and the Eady-Miranda Agreement", en *Inter American Economic Affairs*, Spring, 1975, N° 28.

- P. J. CAIN and A. G. HOPKINS (1993), *British Imperialism. Crisis and Deconstruction*, London, Longman, 1993.
- Sir Alec CAIRNCROSS (1981), "The Postwar years. 1945-77", en Roderick FLOUD and Donald MC CLOSKEY (eds.), *The Economic History of Britain since 1700, Vol 2, 1860 to the 1970s*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981.
- Sir Stafford CRIPPS (1949), "La reconstrucción socialista en Gran Bretaña", en revista *Índice*, Año I, Nros. 1 y 2, septiembre de 1949
- Juan Carlos CORONELL (1996), "¿Cómo se organizaron los ferrocarriles argentinos a partir de la nacionalización (1948-1950)?" en Boletín de Historia Ferroviaria N° 4, revista *Todo es Historia* N° 347, junio de 1996.
- I. DRUMMOND (1981), "Britain and the World Economy.1900-45", en Roderick FLOUD and Donald MC CLOSKEY (eds.), *The Economic History of Britain since 1700, Vol 2, 1860 to the 1970s*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981.
- Carlos ESCUDÉ y María T. CARBALLO de CILLEY (1979), "Perón, Miranda y la compra de los ferrocarriles británicos", en revista *Todo es Historia* N° 142, marzo 1979.
- Carlos ESCUDÉ (1986), *La Argentina versus las grandes potencias. El precio del desafío*, Buenos Aires, Ed. de Belgrano, 1986.
- Carlos ESCUDÉ (2005), "Renegociaciones con trampa", en *La Nación*, 7/3/2005.
- Jorge G. FODOR (1985), "The Origin of Argentina's Sterling Balances, 1939-1943", en Guido DI TELLA y D.C.M. PLATT (eds.), *The Political Economy of Argentina. 1880-1946*, Oxford, Mac Millan, 1985.
- Jorge G. FODOR y Arturo O'CONNELL (1973), "La Argentina y la economía atlántica en la primera mitad del siglo XX", en Revista *Desarrollo Económico*, 1973, abril-junio, N° 49.
- Hugo GAMBINI (1999), *Historia del peronismo. Tomo I. El poder total (1943-1951)*, Buenos Aires, Ed. Planeta, 1999.
- Raúl GARCÍA HERAS (1983), "World War II and the Frustrated Nationalization of the Argentine British-owned Railways, 1939-1943", en *Journal of Latin American Studies* 17, 1983.
- Raúl GARCÍA HERAS (1985), *Automotores norteamericanos, caminos y modernización urbana en la Argentina. 1918-1939*, Buenos Aires, Libros de Hispanoamérica, 1985.
- Raúl GARCÍA HERAS (1988), "Los ferrocarriles británicos y la política de coordinación de transportes en la Argentina durante la década del 30", en Mario RAPOPORT (Comp.), *Economía e historia. Contribuciones a la historia económica argentina*, Buenos Aires, Tesis Grupo Editorial Norma, 1988.
- Raúl GARCÍA HERAS (1990), "Las compañías ferroviarias británicas y el control de cambios en la Argentina durante la Gran Depresión", en revista *Desarrollo Económico* Vol. 29 N° 116, enero-marzo 1990.
- Pablo GERCHUNOFF y Lucas LLACH (2003), *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*, Buenos Aires, Ed. Ariel, 2003, 2^{da}. ed.
- Julio IRAZUSTA (1956), *Perón y la crisis argentina*, Buenos Aires, Ed. Unión Republicana, 1956.
- Aníbal JÁUREGUI (2006), "La Segunda Guerra y su impacto en la conducción económica argentina", en XX Jornadas de Historia Económica, Asociación Argentina de Historia Económica, Mar del Plata, 2006 [CD].
- Juan José LLACH (1984), "El Plan Pinedo de 1940, su significado y los orígenes de la economía política del peronismo", en revista *Desarrollo Económico* N° 92, 1984.
- Mario Justo LÓPEZ (1999), "Reflexiones sobre la compra del Ferrocarril Central Córdoba por el Estado nacional", en *Boletín de Historia Ferroviaria*, N° 13, marzo, 1999.
- Mario Justo LÓPEZ (2004), "Ganancias y pérdidas de los inversores en la venta de las empresas ferroviarias británicas en 1947", *XIX Jornadas de Historia Económica*, Asociación Argentina de Historia Económica, San Martín de los Andes, 2004 [CD].
- Mario Justo LÓPEZ (2006), "Sucesivas negociaciones que llevaron a la nacionalización del servicio ferroviario en manos del capital británico. 1946/1948", *XX Jornadas de Historia Económica*, Asociación Argentina de Historia Económica, Mar del Plata, 2006 [CD].
- Mario Justo LÓPEZ (2007), "La estrategia del gobierno argentino en la negociación por la compra de los ferrocarriles de capital británico", *Primeras Jornadas de la Industria y Servicios*, Universidad de Buenos Aires, 2007 [CD].
- Mario Justo LÓPEZ (2007 bis), "The Argentine Government and the Railways.1857-1947", en *Journal of British Overseas Railways*, May 2007, Londres.
- Mario Justo LÓPEZ y Jorge E. WADDELL (Comps.) (2007), *Nueva Historia del Ferrocarril en la Argentina.150 años de política ferroviaria*, Buenos Aires, Ed. Lumière, 2007.

- Callum A. MACDONALD (1985), "The United States, the Cold War and Perón", en Christopher ABEL and Colin M. LEWIS (eds.), *Latin America, Economic Imperialism and the State: The Political Economy of the External Connection from Independence to the Present*, London, The Athlone Press, 1985.
- Miguel MURMIS y Juan Carlos PORTANTIERO (1998), *Estudios sobre los orígenes del peronismo*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 5ta. edición, 1998.
- Benjamín NAHUM (2005), *Nacionalización de empresas británicas de servicios públicos. 1947-1949*, Montevideo, Universidad de la República, 2005.
- Rafael OLARRA JIMÉNEZ (1968), *Evolución monetaria argentina*, Buenos Aires, Eudeba, 1968.
- Ricardo M. ORTIZ (1958), *El ferrocarril en la economía argentina*, Buenos Aires, Ed. Cátedra Lisandro de la Torre, 1958, 2^{da} Ed.
- Leandro PITA ROMERO (1961), "Relaciones exteriores", en Autores Varios, *Argentina 1930-1960*, Buenos Aires, Editorial Sur, 1961.
- Laura RANDALL (1978), *An Economic History of Argentina in the Twentieth Century*, New York, Columbia University Press, 1978.
- Mario RAPOPORT (1988), *¿Aliados o neutrales? La Argentina frente a la Segunda Guerra Mundial*, Buenos Aires, Eudeba, 1988.
- Mario RAPOPORT (1994), "El triángulo argentino: las relaciones económicas con Estados Unidos y Gran Bretaña. 1914-1943", en Mario RAPOPORT, *Economía e historia. Contribuciones a la historia económica argentina*, Buenos Aires, Tesis Grupo Editorial Norma, 1988.
- Andrés M. REGALSKY y María Inés BARBERO (2002), "Las inversiones extranjeras y el comercio exterior", en Academia Nacional de la Historia, *Nueva historia de la Nación Argentina*, Tomo 9, Buenos Aires, Ed. Planeta, 2002.
- Raanan REIN (1998), *Peronismo, populismo y política. Argentina 1943-1955*, Buenos Aires. Ed. de Belgrano, 1998.
- Raanan REIN (2006), *Juan Atilio Bramuglia. Bajo la sombra del líder. La segunda línea de liderazgo peronista*, Buenos Aires, Ed. Lumière, 2006.
- David ROCK (1995), *Authoritarian Argentina. The Nationalist Movement, its History and its Impact*, London, University of California Press, 1995.
- Pedro R. SKUPCH (1971), "Las consecuencias de la competencia de transportes sobre la hegemonía británica en la Argentina (1919-1939)", en revista *Económica*, N° 1, enero-abril 1971, La Plata.
- Pedro R. SKUPCH (1973), "El deterioro y el fin de la hegemonía británica sobre la economía argentina. 1914-1947", en Miguel MURMIS y Juan Carlos PORTANTIERO (Comps.), *Estudio sobre los orígenes del peronismo*, Buenos Aires, Siglo XXI, 1973.
- Pedro R. SKUPCH (2006), "El tratado Eady-Miranda y la nacionalización de los ferrocarriles. Sesenta años después", en XX Jornadas de Historia Económica, Asociación Argentina de Historia Económica, Mar del Plata, 2006 [CD].
- Otto T. SOLBRIG (2002), "Agricultura y ganadería. 1945-1983", en Academia Nacional de la Historia, *Nueva historia de la Nación Argentina*, Tomo 9, Buenos Aires, Ed. Planeta, 2002.
- Serban VOINEA (1950), "La revolución inglesa (1945-1950)", en revista *Índice*, Año II, Nro. 5, marzo/abril 1950.
