

LA PROTECCION DEL ESTADO A LA CONSTRUCCION DE LOS FERROCARRILES

SU DETERMINACIÓN

Para que sea fructífera la discusión que se promueve en el Instituto de Ingenieros, sobre el fondo y la forma en que el Estado debe contribuir al desarrollo y mejoramiento de los ferrocarriles nacionales y locales, se hace necesario estudiar de antemano las condiciones de la discusión misma, ó sea, fijar los procedimientos á que debe someterse.

El desarrollo del tema, estudiado en toda su extensión, sería largo, pesado y fatigoso si la investigación partiera del origen mismo de la cosa para llegar al último resultado.

En efecto estudiar los ferrocarriles mismos, su objeto y sus beneficios para la comunidad, sus inconvenientes y los males que acarrea; divagar en seguida sobre la noción de Estado, sobre su acción en el desarrollo de la riqueza pública y en la felicidad del ciudadano, buscar el límite de acción del Estado sobre el modo de ser, las aspiraciones, y si se quiere, el capricho del individuo, y definir, por último, dentro de un estudio profundo y filosófico, los límites hasta donde puede llegar la acción recíproca de uno y otro; todo esto, si fija bases esenciales sobre las que puede descansar la discusión, no es sin duda del resorte del ingeniero.

El estudio filosófico de estas entidades tema del pensador y del hombre de ciencia y no puede ser del hombre profesional.

Y esto es natural desde que el hombre que se dedica al ejercicio de una profesión no tiene más objetivo que el hacer práctico lo que otro ha enseñado teóricamente: salvo que posesionado de cualidades superiores pueda abarcar lo uno y lo otro, pero esto es lo raro.

De modo que es conveniente apartar de la discusión del tema todas aquellas entidades que forman parte del estudio social y político de la cuestión, que son ajenas al fin que se ha propuesto el Instituto y que por otro lado, aunque no faltarían quienes pudieran entrar con conocimientos y preparación, son divagaciones que nos pueden llevar muy lejos y, como decía, hacer fatigoso el estudio y como tal pesado y expuesto á que no sea de provecho, y por último importuno.

Alejadas estas entidades de la discusión que se abre, nos queda para nuestras deliberaciones el terreno técnico é industrial, tan interesante como los otros y mucho más útil de cultivo en la actualidad.

De este modo tendiendo nuestra discusión á establecer los procedimientos que permitan el desarrollo de la industria nacional por medio de la protección del Estado, cautelando al mismo tiempo los intereses públicos, habremos hecho, sin duda, una obra de gran importancia que probará los fines y las buenas intenciones que dominan en el Instituto de Ingeniero, cuyo concurso al mejoramiento de nuestra situación económica, como propaganda, puede ser mayor de lo que se cree.

Queda pues establecido que nuestra discusión debe versar únicamente sobre los medios que se deben poner en práctica para obtener estos resultados.

Alejados de las preocupaciones políticas ó sociales se nos presenta inmediatamente la cuestión de lo que significa la protección del Estado.

Para llegar al fin propuesto es, sin duda, de primera necesidad definir claramente lo que ella significa.

La protección, según el diccionario de la Real Academia Española, es el amparo ó favor que da un poderoso á un desvalido, en este caso el Estado á la industria nacional.

Es de presumir que dado el espíritu que hoy domina á la humanidad este favor ó amparo sea el resultado de un convenio recíproco encaminado únicamente á proteger mientras la acción del tiempo viene á cimentar la existencia del protegido, que una vez obtenido este resultado ya la protección significa beneficios adquiridos fuera de la ley del trabajo y como tales tendentes á desmoralizar la industria ó lo que es lo mismo á arruinarla.

Debemos aceptar que la protección del Estado debe ir hasta permitir que la industria protegida pueda establecerse y consolidarse, y nuestra discusión debe ir en tal caso hasta encontrar el límite de la protección en las diversas circunstancias que puedan presentarse.

Por otro lado, estudiada la cuestión bajo el punto de vista industrial es necesario también investigar si la protección que hace el Estado presenta para él ventajas que la hagan recíproca.

La dilucidación de esta cuestión es sin duda difícil, pero aunque se presente con caracteres oscuros y ambiguos es necesario abordarla para llegar á determinar el otro límite de la protección, es decir, lo que al Estado beneficia la construcción de los ferrocarriles.

Determinados estos dos límites es ya fácil estudiar lo que entre ellos queda y adoptar lo que más convenga en los diversos casos que se presenten.

Entrando al fondo mismo de la cuestión y tomando como cierta la definición de protección citada, se ve que el amparo puede producirse por los siguientes procedimientos:

1.º Por el abandono que haga el Estado de entradas que no tendría si un ferrocarril no se construyera;

2.º Por su garantía para obtener los capitales á un interés bajo siendo responsables del pago de estos intereses y capitales el ferrocarril mismo;

3.º Por préstamos directos del Estado bajo las mismas condiciones;

4.º Por acciones tomadas por el Estado.

Estos procedimientos de protección no significan gravamen para la comunidad por lo que en realidad pueden clasificarse como simples amparos.

Cuando el Estado tenga que hacer desembolsos se presenta la protección bajo caracteres más graves, que pueden clasificarse de negocios cuando no son de favores.

Estos desembolsos pueden producirse por los siguientes procedimientos:

1.º Por una subvención anual fija y determinada;

2.º Por una garantía limitada sobre una parte alícuota del capital;

3.º Por una garantía sobre el capital total;

4.º Por una prima sobre el kilómetro-tonelada de movimiento de carga.

*
* *
*

Me parece que dentro de la ley de la reciprocidad los procedimientos de simple amparo no implican la devolución al Estado de los servicios prestados puesto que ellos son de tal naturaleza que no pueden ser estimados en valor real.

En cambio la protección en forma de favor ó de negocio implica naturalmente la reciprocidad que puede ser estimada en diversas formas.

Ella puede ser de efectos inmediatos, próximos y remotos.

Pertenecen á los primeros los que se relacionan con los servicios públicos, como correo, conducción de valores, carga y pasajeros del Gobierno, movimientos judiciales, servicios municipales, del culto, etc., etc., que pueden ser aprovechados desde el día en que se entregue al tráfico público por una reducción de fletes.

Más ó menos estos servicios tienen un monto anual de gastos que fija el presupuesto y en caso de reducción representan ellos una economía para el Fisco, que es fácil determinar.

Efectos próximos pueden llamarse los que se obtienen por el desarrollo de las industrias, por la facilidad de los negocios, por el mayor movimiento de pasajeros, que aumentan la riqueza nacional, que producen mayor exportación y que dan á la Empresa de los Ferrocarriles del Estado mayores entradas.

Es difícil poder estimar en lo que valen estos beneficios que reporta á la Comunidad un ferrocarril, pero, aunque ellos no sean efecto directo de la obra son sus consecuencias, por lo que no sería exajeración equipararlos como ventajas á lo que como pérdida tendría el Estado por la liberación de derechos de internación.

Los efectos remotos de la reciprocidad pueden definirse ó producirse por la devolución al Estado de las sumas que por garantía ó subvención hubiera entregado mientras se consolida el negocio de un ferrocarril.

*
* *

Teniendo definidos los procedimientos de protección y las ventajas que de ella se obtiene se presenta inmediatamente la cuestión siguiente: para establecer el cuerpo de la ley que fije las condiciones de relación entre la protección del Estado y el beneficio llamado á obtener ¿cómo se procede?

El desarrollo y estudio de este tema es simplemente el de la forma en que ha de producirse la cautelación del Estado.

Necesariamente ella tiene dos épocas diversas que requieren distintos medios de acción y son: 1.º la de la fijación de las bases generales del negocio mismo; y 2.º la de fiscalización de la construcción y explotación.

*
* *

Para fijar las bases del negocio se necesita en primer lugar definir lo que se va á hacer, es decir, la presentación de planos que den garantías y que permitan juzgar del valor material de la obra y de las dificultades que para la explotación se presentan.

En segundo lugar se hace necesario acompañar una memoria justificativa del proyecto y un cuadro completo del costo de explotación.

Y en tercer lugar, una estadística de la población, del terreno de cultivo y sin cultivo, de las industrias existentes y de las que puedan establecerse, que permita formar una apreciación sobre las entradas probables. Establecidas éstas se puede ya conocer industrialmente las condiciones del ferrocarril y saber hasta dónde es remunerador de los capitales que demande.

Con estas bases se puede entrar á estudiar qué forma de protección necesita para que el empresario pueda hacerlo sin temor á ver fracasar su negocio, y para que pueda el Estado fundarse con tranquilidad en esas apreciaciones pueden ellas ser revisadas por la Dirección de Obras Públicas.

Los datos estadísticos deben necesariamente tener un origen oficial y si no lo hay, ó sobre lo que eso haya, es conveniente que se presente un informe de la autoridad local que acredite la existencia de las industrias, poblaciones, etc., que se presenten como productoras de materias trasportables.

*
* *

Los procedimientos de fiscalización en la construcción y explotación de los ferrocarriles deben estar ajustados á disposiciones que tiendan á obtener este resultado sin entorpecer la acción é iniciativa de sus directores.

Se hace difícil establecer estos procedimientos por la demarcación precisa de las atribuciones, pero ella se facilita dejando cierta laxitud en las del representante fiscal de manera á desviarse del medio conveniente en sentido contrario al de destruir la iniciativa del Directorio del ferrocarril.

Por lo demás la fiscalización si debe abarcar todos los ramos de la Administración de un ferrocarril debe principalmente efectuarse sobre la contabilidad y la estadística, porque son ellas las que permitirán juzgar suficientemente sobre su marcha.

La construcción evita la fiscalización construyendo dos ferrocarriles por licitación pública, pero no presenta ella los graves caracteres de la explotación aunque se lleven á término por administración.

Sin embargo, conviene establecerla seriamente sobre una y otra.

*
* *

Para entrar á fijar las bases generales sobre las que creo debe iniciarse la discusión de el tema propuesto, no me queda más que indicar las agrupaciones que pueden formarse con los distintos ferrocarriles que reciben la protección del Estado.

Estas agrupaciones tienen como base la importancia de los terrenos llamados á beneficiar.

Según este modo de ver se clasifican:

- 1.º Internacionales;
- 2.º De interés general;
- 3.º De interés local ó secundarios; y
- 4.º Industriales.

Los ferrocarriles internacionales son raros y especiales y era de apartarlos de la discusión si la cuestión de procedimientos no los abarcara.

La protección que en Chile se hace necesario establecer de

hecho es sobre las tres últimas agrupaciones, por lo que debe recaer sobre ellos nuestra atención.



Debemos también tener presente al discutir este tema las condiciones económicas del país, que producirán, sin duda, en los resultados á que podamos llegar diferencias notables con lo que puede haberse establecido en Europa.

El régimen del papel moneda y la escasez de capitales crían una situación especial: aquel produce la inestabilidad de la moneda y este el subido interés.

Estas dos entidades son los enemigos más encarnizados de la industria después de la ignorancia, y es necesario tenerlas muy presente para que podamos llegar á resultados prácticos.

Mientras que el capital encuentre el 8% en colocaciones bancarias ó hipotecarias se hace difícil sino imposible que vaya á buscar inversiones que no le den ese interés y si no mediaran otras consideraciones que pueden animar á los industriales á emplear en ferrocarriles una parte de sus ahorros no tendríamos en Chile más que ferrocarriles del Estado y de propiedad extranjera.

De este modo cualquiera que produjera 5% de interés valdría la pena de someterlo, porque con él se podría traer un capital extranjero y obtener para el industrial las ventajas del ferrocarril mismo á más del mayor interés que pudiera dar.

No quiere decir esto que el Estado debe garantizar todo el capital, á no mediar consideraciones de orden superior que á ello lo llevarán,—porque queda sin ningún estímulo para el propietario, causa que puede producir la ruina del ferrocarril y una pérdida para el Estado

Es también necesario tener presente que las condiciones industriales del carácter nacional son muy limitadas y que en forma de extensión no es capaz sino de obras reducidas; esta con-

dición le llevará á no organizar el capital para obras de mayor importancia.

Por esta razón creo que es difícil llevar á cabo por capitalistas chilenos ferrocarriles de interés general é internacionales lo que revela cierta decadencia en el ánimo público, puesto que nuestros antepasados lograron organizar sociedades para construir importantes ferrocarriles.

*
* *

Conveniente es llamar la atención sobre la necesidad de dejar en manos de nacionales la dirección de estas industrias, porque perdemos nuestro carácter poco á poco acercándonos más y más á ser esclavos de la industria extranjera.

Por esto, la protección á ferrocarriles que sean de origen y de dirección nacionales se impone.

Que sea el capital extranjero no es cuestión porque ello no significa más que el cumplimiento de un contrato que obliga á pagar anualmente un interés y una amortización, mientras que la intromisión del capital como interesado industrial nos trae la especulación extranjera al seno del país lo que aunque sea de poca consideración carcome poco á poco nuestra unidad, y nuestra iniciativa pudiendo de este modo llegar á dominar insensiblemente nuestra situación.

*
* *

Resumiendo lo espuesto se llega á establecer que nuestra discusión debe versar sobre los siguientes puntos:

A. Tramitación que debe seguirse para la presentación de la solicitud en que se pide la protección del Estado para la construcción de un ferrocarril y documentos que la deben acompañar.

- 1.º—Planos.
- 2.º—Documentos é informaciones.
- 3.º—Presupuestos.
- 4.º—Pasajeros y carga probable.

5.º—Tarifas.

6.º—Gastos de explotación.

7.º—Solicitud al Supremo Gobierno pidiendo informe.

8.º—Informe de la Dirección de Obras Públicas.

B. Forma de la protección.

1.º—Liberación de derechos de aduana y tarifa reducida de los Ferrocarriles del Estado.

2.º—Emisión de bonos garantidos por el Estado sobre una partida del valor del ferrocarril.

3.º—Préstamo del Gobierno con garantía del ferrocarril.

4.º—Suscripción de acciones fiscales.

5.º—Subvención fija.

6.º—Garantía sobre una parte del capital.

7.º— id. » el capital.

8.º—Prima sobre kilómetro-tonelada.

C. Ventajas recíprocas y concesiones para el Fisco.

1.º—Reducción de pasajes para empleados, carga y tesoro.

2.º—Desarrollo de la riqueza pública.

3.º—Devolución de las sumas dadas como garantía y subvención cuando la producción sea superior á cierto interés.

4.º—Venta forzada del ferrocarril por justo precio.

5.º—Entrega al Fisco en caso de guerra exterior ó disturbios internos.

6.º—Adquisición del ferrocarril por una garantía anual que envuelva la amortización.

D. Fiscalización de los ferrocarriles protegidos.

1.º—En la construcción.

2.º—En la explotación.

E. Conclusiones.

E. VERGARA MONTT.

