

La futura ley de caminos

POR

SANTIAGO MARÍN VICUÑA

SUMARIO: Necesidad de modernizar la ley de caminos de 1842.—El proyecto de ley que pende de la consideración de la Cámara de Diputados.—Clasificación que hace de las vías públicas.—Longitud actual de los caminos de la República.—Disposiciones contenidas en el Título III de la ley en proyecto.—Clasificación de los fondos de caminos.—Monto de la cuota con que deben contribuir los Particulares, el Fisco y las Municipalidades.—Valores que representan las patentes mineras.—Situación en que quedarían algunos municipios si se les despoja de esa entrada.—Monto total con que se contaría anualmente para la construcción y conservación de los caminos de la República.—Vacíos de que adolece la ley en proyecto, concordada con la ley sobre contribución de haberes.—Exenciones y descuentos que estipula esta ley.—Conveniencia de simplificar el mecanismo de la ley en proyecto.—Las Juntas Comunales y Departamentales que ella crea.—Necesidad de acordar previamente un programa de acción e inversión, y de aprovechar las maquinarias y procedimientos modernos.—Los camión-tractores White y las experiencias recogidas en su empleo.—Párrafos de una carta.—Conclusión.

Desde hace años viene preocupándose el Congreso en la dictación de una nueva ley de caminos, que venga a reemplazar la anticuada y vetusta en vigencia, dictada, como se sabe, hace ya más de quince lustros, el 17 de Diciembre de 1842.

Es efectivo que para salvar las inconveniencias y vacíos de la ley de 1842, dictada en una época de centralismo administrativo distinto del actual y cuando las vías públicas no tenían la importancia del presente, se han complementado sus disposiciones con reglamentos más modernos; pero en todo caso ya nadie discute la conveniencia o necesidad de uniformar en un cuerpo, medidas y disposiciones que a más de ser, algunas veces, inconsultas o incongruentes, se las encuentra diseminadas por todas partes y en fechas diversas.

Hay a este respecto un *maremagnum* curioso de citar e indispensable de subsanar.

La ley de Régimen Interior dictada el 23 de Diciembre de 1885, por ejemplo, otorga a los gobernadores autorizaciones que después han pasado a la Dirección

de Obras Públicas y aún a los municipios, a virtud de lo establecido por las posteriores leyes de 26 de Enero de 1888, que creó esa Dirección, y de 22 de Diciembre de 1891, que constituyó la comuna autónoma.

Y lo propio pasa con las infinitas circulares o notas ministeriales, en las cuales las autoridades, atribuyéndose muchas veces atribuciones ilegales o aconsejando medidas ineficaces, han contribuido doblemente a lo que algunos denominan el *fracaso* de la ley de 1842 y que yo traduciría en la frase, necesidad de modernizar sus procedimientos.

El Excmo. señor don Pedro Montt, que como Ministro de Industria en la Presidencia Balmaceda había tenido oportunidad de apreciar todos estos inconvenientes, aprovechó un viaje a Europa del entonces Director de Obras Públicas, el ingeniero don Enrique Döll, para que este distinguido funcionario estudiara la cuestión y como fruto de ese estudio surgió un proyecto, que fué elevado a la consideración del Congreso, por un Mensaje que lleva la fecha 3 de Enero de 1910, y que hasta ahora no se despacha.

Nueve años corridos sin que se haya dado un tranco en la anhelada reforma!

El proyecto del Ejecutivo ha sido ampliamente estudiado por la Comisión de Obras Públicas de la Cámara de Diputados y resuelto o modificado por ella en un *Informe*, fechado a 5 de Noviembre de 1917, que es el que habrá de servir de base a la discusión preferente ya acordada en esa rama del Congreso Nacional.

Como la lectura y estudio de ese Informe me ha manifestado que quienes lo redactaron no conocían bien las disposiciones de la ley sobre contribución de haberes, dictada en Abril de 1916 y por tener criterio distinto que los firmantes en lo relativo al organismo aconsejado en algunos de sus artículos, me he resuelto a consignar por escrito mis objeciones y observaciones al respecto, a fin de que sean consideradas, si les place, por los distinguidos miembros que componen nuestro Congreso.

Mi aporte será modesto; pero en todo caso sincero, y a fin de no divagar y no extender demasiado mis observaciones, me voy a limitar al análisis del *Título III* del proyecto en discusión, por ser el más importante y el que constituye, seguramente, la única o principal *novedad* de la ley que se desea dictar.

Ese título se refiere, como se sabe, a la creación de un fondo *propio* para la construcción y conservación de los caminos públicos y a los organismos encargados de distribuirlo y de cuidar de su útil y conveniente empleo.

Para mejor explicación agregaré que el proyecto de ley en discusión clasifica los caminos públicos en dos parcialidades, de primera y segunda clase, diciendo:

Serán de *primera* clase:

- a) El camino longitudinal del centro y los caminos que unen directamente capitales de provincia, entre sí, y éstas con las cabeceras de sus departamentos;
- b) Los que unen una estación de ferrocarril o un camino de la clase a con una población de más de mil habitantes;

c) Los que unen una cabecera de provincia o de departamento con un puerto habilitado;

d) Los que unen directamente las cabeceras de departamentos entre sí y éstos con una población de más de mil habitantes;

e) Los caminos internacionales que pasen por puertos de cordillera habilitados;

f) Los que unen centros mineros de importancia y en explotación con ferrocarriles o puertos; y

g) Las vías fluviales navegables para embarcaciones de más de cincuenta toneladas. (Véase mi folleto *La Navegación Fluvial*.)

Se considerarán caminos de segunda clase todos aquellos que no están incluidos en la enumeración que precede.

Estimo también útil agregar, para que se aquilate la importancia del problema que se considera, que la longitud total de los caminos de la República subía el 1.º de Enero de 1918 sin contar Magallanes, a 33 558 kilómetros susceptibles de ser distribuidos en la forma siguiente:

PROVINCIA	SUPERFICIE	LONGITUD	PROVINCIA	SUPERFICIE	LONGITUD
Tacna.....	23 306 Km. ²	482 Kms.	Maule	7 281 Km. ²	1 480 Kms.
Tarapacá .	43 220	1 495	Linares	10 279	1 075
Antofagasta	120 183	2 936	Ñuble. .	9 059	1 407
Atacama.	79 531	2 753	Concepción.	8 579	1 124
Coquimbo. . .	36 509	2 201	Ataúco.	5 668	1 308
Aconcagua.	14 000	1 512	Bio Bio.	13 863	1 736
Valparaíso..	4 598	897	Malleco.	8 555	1 368
Santiago. . .	15 260	2 054	Cautín	16 524	1 895
O'Higgins...	5 617	817	Valdivia . . .	23 285	1 203
Colchagua	9 973	1 488	Llanquihue	90 066	1 065
Curico.	7 885	1 203	Chiloé . . .	18 074	712
Talca .	10 006	1 347	Magallanes .	169 251	—

A fin de dar un dato más nuevo he podido informarme en la Dirección de Obras Públicas, que la longitud actual de los caminos de Chile, incluyendo los del Territorio de Magallanes, puede calcularse hoy en números redondos, en 36 000 kilómetros, lo que da para la extensión territorial de 750 572 kilómetros cuadrados de todo el país, la proporción de 1 kilómetro de camino por cada 20.8 kilómetros cuadrados de superficie.

*
**

Para la construcción y conservación de estos caminos, como lo decía, el proyecto de ley próximo a discutirse crea, en su artículo 18, un fondo propio y permanente, que debe ser administrado por *Juntas* departamentales y comunales *ad-hoc*, el que sería formado por los *ítems* siguientes:

1.º Con una contribución anual de *medio por mil* sobre el valor de tasación de los predios urbanos y rurales efectuada en conformidad a la ley número 3091 de 13 de Abril de 1916, que pagarán los *propietarios* de dichos predios.

Quedan *exentas* de esta contribución las propiedades urbanas ubicadas en las cabeceras de provincia y en las poblaciones en donde se haya establecido una contribución especial de pavimentación. Para los efectos de este inciso corresponde al Presidente de la República fijar los límites urbanos de las ciudades que quedan exceptuadas;

2.º Con una suma equivalente al *medio por mil* sobre el valor de tasación de los predios urbanos y rurales de acuerdo con las disposiciones de la ley citada y sin la excepción establecida en el párrafo anterior, con que contribuirá anualmente el *Fisco*.

3.º Con las sumas con que contribuirán cada año las *Municipalidades* y cuyo monto será igual al *medio por mil* del valor de tasación de los predios ubicados en sus respectivas comunas, tasación practicada de acuerdo con lo dispuesto en la ley a que se ha hecho referencia.

4.º Con el impuesto de *potentes de minas*, en conformidad a las disposiciones del Código de Minería y a las leyes números 1725 de 28 de Enero de 1905 y 1936 de 8 de Febrero de 1907.

5.º Con las *multas* impuestas a los infractores de la presente ley.

6.º Con las sumas *especiales* que la ley de Presupuestos consigne para apertura y conservación de caminos.

7.º Con las cantidades *extraordinarias* que la ley de Presupuestos consulte para la construcción y conservación de los puentes carreteros situados sobre ríos que dividen departamentos.

8.º Con las sumas con que contribuyan *voluntariamente* las Municipalidades y los particulares para el servicio de caminos.

Como se ve el futuro fondo de caminos sería así formado por partidas hasta cierto punto *fijas y cuantiosas* y por otras *eventuales*, cuyas serían las que extraordinariamente quisieran aportar en sus presupuestos anuales, el fisco y las municí-

palidades y las multas originadas por las probables infracciones de la ley en que incurran los particulares.

—En todo caso cabe aquí preguntar cuánto habrán de significar en dinero esos ocho aportes?

Como sobre mi mesa tengo datos que me permiten responder satisfactoria



Tipo de camino norte-americano adaptable a Chile

y numéricamente a esa consulta, paso a contestarla y para ello seguiré el orden fijado en los *ítems* ya expuestos.

* *

Como se sabe, a fin de cobrar el impuesto sobre los bienes muebles e inmuebles, desde hace muchos años se viene practicando, con relativa minuciosidad, el avalúo de la propiedad territorial, urbana y rural, de la República; avalúo que ha ido en un creciente halagador: En 1897 a esta propiedad se le asignó un valor de 1386 millones de pesos; el que en 1907 subió ya a 2489 millones y en 1917, en conformidad a la operación de conjunto ordenada por la ley sobre contribución de haberes de Abril de 1916, llegó a la ya apreciable suma de 7003 millones.

Lo que da para un periodo de veinte años un incremento total de 5617 millones de pesos, o sea de un promedio de 281 millones por año.

El avalúo de 1917, en conformidad a la ley, debe conservarse por todo un quinquenio; pero necesariamente hay siempre ligeras variantes que hacerle, ocasionadas por nuevas *exenciones* derivadas de las transferencias de la propiedad o por la *inclusión* de valores extraordinarios, surgidos por construcciones posteriores o que habían escapado a la anterior tasación.

Hecho este balance resulta, en conformidad a datos mas recientes, que el ava-

lúo de la propiedad territorial afecta al pago de la contribución de haberes, se le puede estimar el 1.º de Enero de 1919 en la cantidad de \$ 7 024 711 514; cifra que habrá de servirme de base para el cálculo del rendimiento *probable* que se obtendría aplicando el artículo 18 de la ley en proyecto.

El medio por mil sobre esa cantidad sumaría \$ 3 512 356; pero, en conformidad al inciso segundo del artículo citado, hay que descontarle el valor de las propiedades *urbanas* ubicadas en las cabeceras de provincia y *poblaciones* donde se haya establecido una contribución especial de pavimentación.

Como con todos sus detalles puede verse en mi reciente publicación «*La Valorización Territorial de la República*», la exención contemplada en este inciso puede estimarse en 2 515 millones de pesos, que se descompondría en la forma siguiente:

AVALÚO DE LA PROPIEDAD URBANA

<u>Población</u>	<u>Valor</u>	<u>Población</u>	<u>Valor</u>
Tacna	\$ 17 299 200	Talca	\$ 54 236 574
Iquique	105 919 951	Cauquenes	12 403 650
Antofagasta	139 745 219	Linares	10 832 746
Copiapó	10 452 270	Chillán	48 448 120
La Serena	22 923 900	Concepción	121 118 384
San Felipe	12 311 800	Lebu	4 860 640
Valparaíso	502 025 064	Los Angeles	20 255 912
Viña del Mar	160 716 150	Angol	8 627 544
Santiago	1 155 994 600	Temuco	32 664 101
Rancagua	15 935 772	Valdivia	53 810 555
San Fernando	12 079 999	Puerto Montt	12 561 300
Curicó	20 699 611	Ancud	5 455 076
		Punta Arenas	53 578 527
		Total	\$ 2 514 956 665

En esta lista he incluido la ciudad de Viña del Mar, sin ser cabecera de provincia, por tener ya establecida una contribución extra de pavimentación y cuyo avalúo urbano debería, por consiguiente, eliminarse.

Para la aplicación correcta de esta exención es indispensable que una declaración bien precisa del Presidente de la República, exprese los límites urbanos de cada población, para así fijar en forma *definitiva*, el avalúo a descontar.

De manera que, en conformidad a estos antecedentes, el aporte extraordinario con que deben concurrir los *particulares* al fondo de caminos, en conformidad a lo que entabla el número 1 del artículo 18 del proyecto en discusión, subiría a 2.3 millones de pesos, calculado en la forma siguiente:

Valor de la propiedad territorial.	\$ 7 024 711 514
» » » » urbana exceptuada.....	2 514 956 665
Saldo.....	<u>\$ 4 509 754 849</u>
Medio por mil sobre esta cantidad.....	\$ 2 254 877

Estimo útil en esta oportunidad hacer presente, para que más tarde no se alegue ignorancia, que en el proyecto en debate sólo se expresa «el valor de *tasa-ción* de los predios urbanos y rurales efectuado en conformidad a la ley número 3091 sobre contribución de haberes» y no se hace mención alguna al *descuento* de las deudas hipotecarias que extipula el artículo 28 de la expresada ley; deudas que el 1.º de Enero de 1919 sumaban 677.8 millones de pesos.

Como lo he dicho en otra ocasión, en mi citado estudio sobre «*La Valorización Territorial de la República*», yo soy partidario que se elimine de esa ley el descuento de los préstamos hipotecarios porque lo considero injustificado, e inconveniente, ya que los particulares al contraer sus deudas es de suponer que hayan dedicado esos fondos a *incrementar* el valor de la propiedad afectada o mejor poblar de ganados sus campos, a lo que se agrega que las obligaciones o atenciones de los municipios son absolutamente independientes de la situación financiera de los contribuyentes. No porque yo deba cien mil pesos a alguna institución de crédito, con garantía de un bien raíz, se minoran o abaratan los servicios públicos en el municipio de su ubicación.

Pero si dominara la idea de aplicar también a la ley de caminos en discusión, el *descuento* que la ley sobre contribución de haberes acuerda a los predios que tuvieren deudas en las instituciones hipotecarias que enumera, a la anterior cantidad de \$ 2 254 877 habría que deducirle \$ 338 983 y el aporte particular quedaría entonces así:

Valor de la propiedad territorial.....	\$ 7 024 711 514
Monto de las hipotecas.....	677 765 684
Saldo.....	<u>\$ 6 346 945 830</u>
Valor de la propiedad urbana exceptuada. ...	2 514 956 665
Saldo.....	<u>\$ 3 831 989 165</u>
Medio por mil sobre esa cantidad.....	\$ 1 915 894

Pasando ahora al número 2, o sea al aporte *fiscal* en el citado fondo de caminos, el cálculo es más sencillo, como que sólo tendríamos que aplicar el coeficiente de *medio por mil*, sea a la cantidad de 7 024.7 millones de pesos que representa el avalúo de la propiedad urbana y rural de la República calculada para el 1.º de Enero de 1919, o a la de 6 346.9 millones que resultaría si se acordara el descuento de los saldos hipotecarios a que se refiere el artículo 28 de la ley sobre contribución de haberes.

En el primer caso su aporte subiría a \$ 3 512 356 y en el segundo se reduciría a \$ 3 173 473, adoptando las cifras señaladas más arriba.

El ítem 3.º, o sea la cuota con que concurrirían los *municipios* de la República, sería exactamente igual a la anterior, cualquiera que sean las disposiciones que en definitiva se adopten.

Pasando ahora a la cuota que podríamos denominar de la *minería*, es útil dar algunos otros datos que permiten aquilatar su cuantía probable.

Las *patentes de minas* que la ley en estudio dispone que ingresen en el fondo de caminos, ha sumado en los últimos diez años cuya estadística conozco, un *promedio* de \$ 6 32 318, como se desprende del cuadro siguiente.

PATENTES DE MINAS EN LOS AÑOS QUE SE EXPRESAN

1908	\$ 706 550	1913	\$ 572 845
1909	412 936	1914	659 099
1910	512 359	1915	649 572
1911	458 075	1916	828 830
1912	511 092	1917	971 824

De manera que si se afianza o incrementa la estabilidad de la industria minera, no sería aventurado decir que este aporte podría subir de un millón de pesos por año; pero como esa cuota, en conformidad a la ley número 1 708 de 10 de Noviembre de 1904, es actualmente percibida por los municipios y debe ser aplicada, aunque en la realidad no lo es, al mantenimiento de los caminos, siempre que su monto sea inferior en cada comuna al 50% de sus entradas, vemos que con ello se les carga a las municipalidades un doble ítem, susceptible de sumar como 4 5 millones de pesos al año.

En un reciente trabajo, aun en prensa, titulado *La División Comunal de la República*, analizamos la inconveniencia y disparidad de este procedimiento, en atención al hecho de existir algunas comunas en que casi todas sus entradas provienen de estas patentes, como lo manifiesta el siguiente cuadro, que copio de mi estudio y que da para diez municipalidades de las provincias de Atacama y Coquimbo, la entrada total de que dispusieron en 1917 y la cuantía que representó la cuota denominada patentes mineras:

Comunas	ENTRADA EN 1917 ,		
	Total	Patente Minera	Proporción
La Higuera	\$ 59 426	\$ 30 510	52% ,
Freirina	29 831	17 163	57% ,
Tierra Amarilla	27 910	16 000	57% ,

Chañaral.	94 699	57 012	60 »
Huasco.	27 916	17 439	62 »
Carrizal Alto.	10 866	7 047	64 »
El Tránsito	19 407	12 524	66 »
Chañaral Alto.	26 612	18 489	69 »
Chañarcillo.	23 309	18 643	81 »
Puquios.	16 453	14 864	90 »
Total.	\$ 336 429	\$ 209 691	62,0 "

Lo que nos dice que en las diez comunas que he señalado, el 62,0% de sus entradas provino de las patentes mineras; pero es más grave aún considerar que en dos de ellas, las de Chañarcillo y Puquios, esta proporción subió al 81,0% y 90,0%, respectivamente, con lo cual fácil es considerar que si las citadas patentes deben ir íntegramente a ingresar el fondo de caminos, tendríamos que ellas quedarían con sus *entradas* tan extraordinariamente reducidas que les sería del todo imposible subsistir, o a lo menos atender ni mediocrementemente los servicios edilicios que la ley orgánica de 1891 les tiene encomendadas.

En cuanto a los *ítems* señalados con los números 5.º, 6.º, 7.º y 8.º, son perfectamente indeterminables previamente y en todo caso tienen la categoría de *eventuales*.

• Con lo cual tendríamos que si se llegara a aprobar el artículo 18 de la ley en discusión tal como ha sido propuesto por la Comisión de Obras Públicas de la Cámara de Diputados con fecha 5 de Diciembre de 1917, el fondo de camino sumaría un total susceptible de llegar a unos *once millones* de pesos, como queda de manifiesto en el cuadro siguiente, que he calculado a la vista de los datos consignados más atrás:

1.º) Aporte de los particulares.	\$ 2 254 877
2.º) » del fisco.	3 512 356
3.º) » de las Municipalidades.	3 512 356
4.º) Monto de las patentes mineras.	971 824
5.º) » de las multas que se apliquen.	—
6.º) Asignación del Presupuesto de la Nación.	—
7.º) » para puentes del mismo.	—
8.º) « voluntaria de los particulares y municipios	—
Total.	\$ 10 251 413

Hermosa suma en realidad, que distribuida anualmente con buen criterio y gastada con honorabilidad, puede transformar en pocos años la viabilidad pública del país y con ella sus actuales condiciones de producción y comerciabilidad interna.

Pero volviendo a los términos en que ha sido redactado el artículo 18 del proyecto próximo a discutirse y que he estado analizando, fácil es notar cierta ambigüedad, en su redacción y todavía que él no guarda siempre armonía o concordancia con las disposiciones que consigna la ley número 3091 sobre contribución de haberes; puntos que estimo no sólo dignos de toda consideración, sino que de absoluta oportunidad, y aun de exigencia, exponer. Paso a explicarme.

Analizando uno a uno, por ejemplo, los ocho *items* que constituyen el artículo 18 en proyecto, vemos que el número primero (que se refiere a la contribución *extra* de medio por mil que deben erogar los *particulares* sobre el valor de tasación de sus respectivos predios efectuada al tenor de la citada ley de haberes) a más de no especificar si debe o no reducirse en el monto de las deudas hipotecarias a ellos afectas, no expresa con claridad cuál debe ser el avalúo definitivo que debe tomarse en cuenta, ni tampoco las exenciones y descuentos que deben efectuarse.

Efectivamente, la ley número 3091 tantas veces citada, indica la forma precisa como debe procederse para efectuar ese avalúo; pero después de determinado esto, señala, en diversas partes, una serie de *exenciones*, totales o parciales, como las contempladas en sus artículos 4.º, 20, 23, 37 y 38 y también algunos *descuentos*, como el ya citado de las deudas hipotecarias de que trata el artículo 28 y los señalados en los artículos 24 y 25 de esa ley y que se refieren a las contrucciones *asísmicas* y a los campos poblados de *bosques*.

—Regiran en los avalúos contemplados en la ley de caminos todas las exenciones y descuentos que, para los avalúos de propiedad territorial, especifica la de contribución de haberes?

He ahí una consulta que es indispensable que la absuelva el Congreso.

Para que se aprecie la importancia de estas *exenciones* y *deducciones* agregaré que el avalúo territorial del país practicado por la Dirección de Impuestos Internos a principios de 1917, sumó 7,950 millones de pesos, al cual hubo de restársele por el capítulo de *exenciones* la cantidad de 360 millones de pesos y por el de *descuentos* la no despreciable suma de 640 millones, lo que nos dice que las exenciones y descuentos legales sumaron *mil millones* de pesos! . . .

Es indispensable, pues, que la futura ley de caminos deje bien en claro esta cuestión.

Como entendemos que el legislador desea gravar a los particulares con relación a los valores que *sirven de base* al pago de la contribución municipal, conviene que así lo exprese, diciendo claramente que la contribución *extra* de medio por mil debe aplicarse atendiendo a los valores que resulten para la propiedad, *previas* las exenciones y descuentos establecidos en la ley número 3091, sobre contribución de haberes, o sea, sobre los avalúos que hayan servido dentro del año, de base al *cobro* de los impuestos municipales.

Siguiendo nuestro análisis vemos que el ítem *segundo* que he transcrito, fija un igual aporte *fiscal* a los citados fondos, sólo que no hace excepciones en la clasificación de las propiedades urbanas edificadas en señaladas ciudades; pero no

indica cómo debe el Gobierno cubrir esa erogación; dejando sólo entrever que ella debe deducirse del *adicional* fiscal contemplado en el artículo 29 de la citada ley sobre contribución de haberes.

A este respecto hay un punto muy importante e indispensable de contemplar y es que ese adicional fiscal no constituye una contribución fija, sino meramente *eventual*, la que solo puede cobrarse cuando la atención de los servicios públicos la haga indispensable, *previa* petición expresa y fundada del Presidente de la República y autorización también expresa del Congreso Nacional.

De manera que para que exista esa contribución adicional deben llenarse, año a año, una serie de formalidades, cuyas iniciativas corresponden al Ejecutivo y resoluciones al poder Legislativo.

—No vimos, hace poco, en el período de sesiones últimas, que el Congreso resistió al cobro de ese impuesto adicional y que si lo otorgó, fué solo gracias a la tenacidad gastada por el Honorable Ministro de Hacienda, don Luis Claro Solar?

De manera que la ley en proyecto debe bien esclarecer ese punto, o sea, la forma cómo el Gobierno habrá de hacer efectiva la contribución de medio por mil que en él se contempla.

—Qué pasaría, por ejemplo, el día en que el Gobierno acuerde no solicitar el adicional fiscal o que el Congreso estime prudente no autorizarlo?

Quedaría evidentemente nulo o imposible de imputarse el aporte fiscal señalado en el ítem segundo que estamos analizando, a no ser que se le consulte expresamente en la ley de Presupuestos de la Nación, pues lo contrario querría decir, que el adicional fiscal contemplado en el artículo 29 de la ley sobre contribuciones de haberes cesaría de ser *eventual* y facultativo, para convertirse en *fijo*, dentro del límite de medio al dos por mil.

Esa interpretación modificaría, pues, transcendentalmente el espíritu y mente de la ley sobre contribución de haberes, y por consiguiente, es inaceptable, por lo cual en el caso que analizo, el legislador debe expresar claramente la forma en que el Fisco habrá de hacer efectivo su aporte anual en el fondo de caminos.

En cuanto a la cuota *municipal* establecida en el ítem *tercero* transcrito más atrás debe someterse a las mismas aclaraciones señaladas al tratar del aporte *particular*, o sea, de bien señalar la tasación predial que debe servir de base a su cobro.

Los demás *ítems* no me merecen observaciones que formular.

*
* *

Hay también un otro artículo del proyecto en discusión que asimismo creo debe modificarse, y es el artículo 19, que a la letra dice:

• Los dueños de propiedades que no quedan exentos de la contribución establecida en el artículo 18, pagarán anualmente en las tesorerías fiscales del departamento respectivo, y en las fechas indicadas en la presente ley, la suma corres-

pondiente al 1 1/2 por mil del valor de tasación de sus propiedades, suma que se distribuirá en la siguiente forma: 1/2 por mil como contribución personal, 1/2 por mil por la contribución que le corresponde pagar a la Municipalidad y 1/2 por mil por la cuota que le corresponde al Fisco.

Los dueños de los predios que quedan exentos de la contribución de 1/2 por mil establecida en la presente ley, depositarán en la Tesorería Fiscal del departamento una suma equivalente al 1 por mil del valor de tasación de sus propiedades, suma que corresponderá al 1/2 por mil que debe integrar el Fisco y el 1/2 por mil que debe pagar la Municipalidad*.

Como se ve, el mecanismo que establece este artículo *obliga* a los particulares, multiplicando así sus molestias, a hacer por sí, efectiva la cuota fiscal, sin saber si el Gobierno estará autorizado o no para cobrar el impuesto adicional señalado en el artículo 29 de la ley sobre contribuciones de haberes o, en otros términos, impone al público obligaciones molestas y peligrosas, siendo que es un principio elemental en la percepción de los impuestos, fatigar lo menos posible al contribuyente y simplificar cuanto se pueda sus cobros.

Lo lógico, a nuestro juicio, es que sea una sola oficina la encargada de cobrar el impuesto extra que crea la ley en estudio, otorgando al contribuyente un recibo con tantos renglones como cuotas debe percibir y, por consiguiente, lo práctico sería establecer que la percepción de la nueva contribución *particular* de medio por mil sobre el valor de los predios, debe hacerlo la Tesorería Municipal respectiva, la que se encargaría de depositarla, agregándole su igual aporte, en la Tesorería Fiscal, para constituir con la cuota fiscal, el fondo propio y exclusivo de uno y medio por mil, a que se refiere el Título III del proyecto de ley que discutirá próximamente el Congreso Nacional.

Lo contrario sería dificultar un mecanismo que a todos conviene que sea lo más simple y eficaz posible.

* * *

A fin de completar las observaciones relacionadas con las disposiciones contempladas en el Título III que he estado analizando, paso a algo de trascendental importancia, o sea, a lo que disponen los artículos 21 y 22 del proyecto en tabla, con relación a la *forma y modalidades* a que deberán ajustarse la *inversión* de los fondos de caminos que se acopien a virtud de lo establecido en los artículos 18 y 19 ya citados.

En ellos se dispone:

1.º) Que las erogaciones hechas por las *Municipalidades y particulares* o sea el uno por mil de la contribución de haberes se inviertan en los caminos que existan dentro de las comunas y que su distribución sea hecha por una *Junta Comunal* compuesta por un representante del Ejecutivo, otro del Municipio y un tercero elegido por los diez mayores contribuyentes de la Comuna;

2.º) Que los fondos que otorgue el *Fisco* o sea el medio por mil sobre la

misma contribución, se inviertan únicamente en los caminos señalados en el artículo 2.º de la ley como de primera clase y a virtud de lo que disponga una *Junta Departamental* compuesta por el Gobernador, por un ingeniero que designe la Dirección de Obras Públicas y un representante de los intereses particulares, nombrado también por los mayores contribuyentes, y;

3.º) Que lo que produzcan las *patentes mineras* se invierta, por esta misma Junta Departamental, en las propias provincias donde estén ubicadas las minas patentadas.

Con lo cual se puede estimar que las Juntas Comunales distribuirían y manejarían la inversión de unos seis millones de pesos y las Juntas Departamentales una cuota algo inferior y que probablemente llegue a cinco millones.

Nada tengo que observar al espíritu de descentralización que forma la esencia de esta distribución, ya que es lógico y conveniente que los erogantes vean en sus respectivas Comunas los beneficios que han de reportarles los futuros y buenos caminos; pero me parece inconveniente que se *multipliquen* las juntas directivas del ramo.

En todos los países que se preocupan de la construcción y modernización de sus caminos y que disponen de presupuestos fijos y cuantiosos, como el que se propone ahora para Chile, se manejan esos fondos por una Oficina u organismo Central, encargado de formar el *programa general* de las inversiones y dispone de las condiciones *técnicas* en que deben realizarse los trabajos, por lo cual creo que habría conveniencia de dar a las *Juntas Departamentales* sólo el papel de meras Juntas de vigilancia o de fiscalización de la buena y correcta inversión de fondos y de *suprimir* las *Juntas Comunales* a que se ha hecho referencia más atrás.

Las Juntas departamentales podrían realizar una obra de *conjunto* más eficaz que las comunales.

Esto *simplificaría* el mecanismo de la ley, *incrementaría* la fiscalización de los trabajos que se ejecuten y, sobre todo, induciría a que las obras se realicen en conformidad a un *programa* determinado y fijo para toda la República, y sobre todo que éstas tengan carácter *definitivo* y no de simples *remiendos*.

Insisto especialmente en esto, porque mucho me temo que las Juntas Comunales y Departamentales que, con carácter autónomo, consulta el proyecto de ley próximo a discutirse, inviertan los millones de pesos llamados a manejar en trabajos de reparaciones, en *tapar hoyos* como regularmente se dice, lo que significaría el fracaso absoluto de los propósitos objeto de la ley y llevaría una decepción inexcusable para los erogantes, que, con tantas expectativas, sacrificios y patriotismo, habían cifrado tan alagüeñas esperanzas en sus beneficios.

En cambio si la Dirección u organismo Central que propongo prepara un proyecto *definitivo* y *mucadamizado* para la *construcción* y *conservación* de los caminos de primero y segundo orden ya expresados y fija un *plan* y normas de ejecución *inamovibles* para determinadas zonas, se tendría a corto plazo, un efecto útil considerable, que los particulares sabrían agradecer y aprovechar y con ello el país

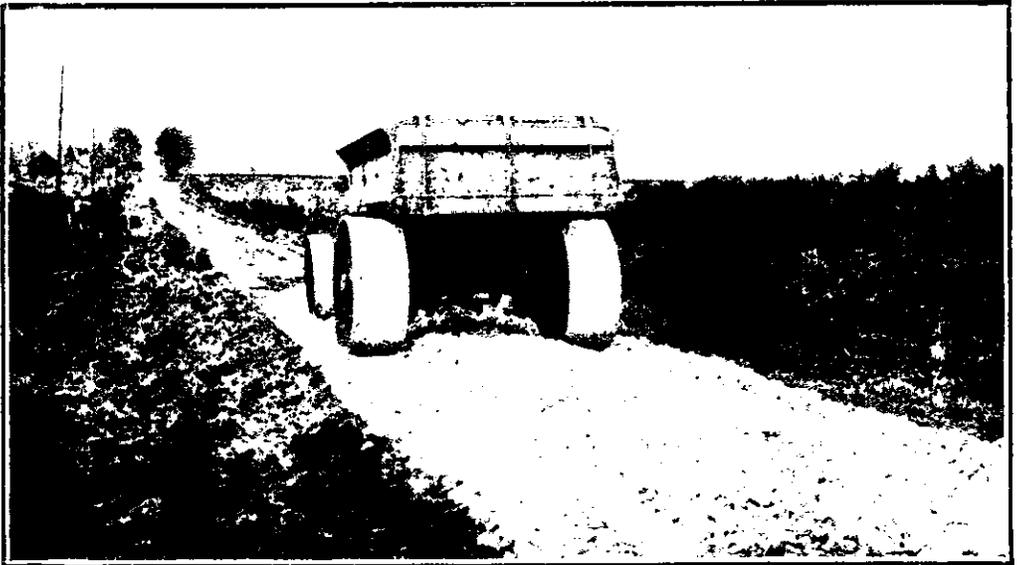
usufructuaria de facilidades de movilización de cuya transcendencia es fácil darse cuenta.

En una palabra estimo que para los futuros trabajos de construcción y reparación, ya que se contaría con un presupuesto relativamente fijo y no eventual y variable como al presente, hay que ir a lo definitivo y al aprovechamiento de la maquinaria y procedimientos modernos, ya que en nada es más cierto el adagio de *lo barato cuesta caro* que cuando se le aplica al ramo de construir y conservar las vías públicas.

Deseo a este respecto agregar aun algunas informaciones dignas de ser consideradas

* * *

Hace un par de meses el público de Santiago pudo apreciar, en una exhibición cinematográfica hecha por la casa Elliott Rourke y C.^a, la importancia que se da a este ramo en la gran República del norte y los colosales adelantos que,



Camión tractor White repartiendo y pisoneando la piedra chancada

promovidos por la guerra mundial, ha experimentado la ejecución mecánica de los caminos. *Los camiones tractores White* que la citada casa exhibió marcan un *record* de ligereza y economía muy dignos de citar y aprovechar.

Como esto tiene especial importancia para la eficacia de la ley que se discute y para el aprovechamiento del dinero que se invierta, voy a terminar este estudio reproduciendo algunos juicios que sobre la citada maquinaria han emitido algunas importantes revistas técnicas norte americanas, dignas de ser conocidos:

En el diario «The Gladsden Evening Journal», de la ciudad de Gladsden, Alabama, por ejemplo, encontramos la siguiente información:

«La máquina en la construcción de caminos ahorra dinero. Aún cuando no está terminado el camino desde Gladsden a Aniston puede anticiparse que será uno de los mejores con que contamos. Su anchura es de siete metros. Al centro, en espacio de cuatro metros se le ha hecho un *subsuelo* de quince centímetros de profundidad, colocando allí una capa de veinte centímetros de piedra triturada, presentando al centro un pequeño lomo que denota la perfección de su trazado. Este camino, construido hace algunos años y debido a la dificultad de sus reparaciones se hallaba intransitable; ahora su superficie ha sido removida por el camión-tractor fácilmente en toda su extensión, convirtiéndolo en un verdadero *boulevard*».

La comisión caminera, adquirió este camión White, que es de 60 H. P., y consta de tres carros de arrastre, logrando realizar los trabajos con un costo mínimo.

Una trituradora y un elevador han sido instalados en la cantera. El camión y sus carros de arrastre con capacidad total de quince metros cúbicos, se cargan rápidamente y transportan a razón de diez kilómetros por hora hasta las faenas.

La propuesta más baja de los contratistas para este acarreo fué de \$ 0.50 el metro cúbico por el primer kilómetro y de \$ 0.16 por cada kilómetro adicional. Sobre estos precios, la comisión con su camión-tractor ha logrado ahorrar 1 199 dollars, calculándose que sólo en el acarreo este aparato reemplaza el trabajo de 76 parejas de mulas.

Se pidieron propuestas para remover el terreno, y la más baja fué de 1 590 dollars; lo efectuó la comisión con su equipo propio en 4 días y con un costo total de 80 dollars en los 10 kilómetros, ahorrando 1 510 dollars.

Se estima que con las sumas que se economizarán durante el año, se logrará amortizar totalmente el costo de la maquinaria».

Opiniones igualmente favorables han expresado también innumerables otros técnicos norteamericanos, y, de todos los países en que se ha adoptado el sistema White.

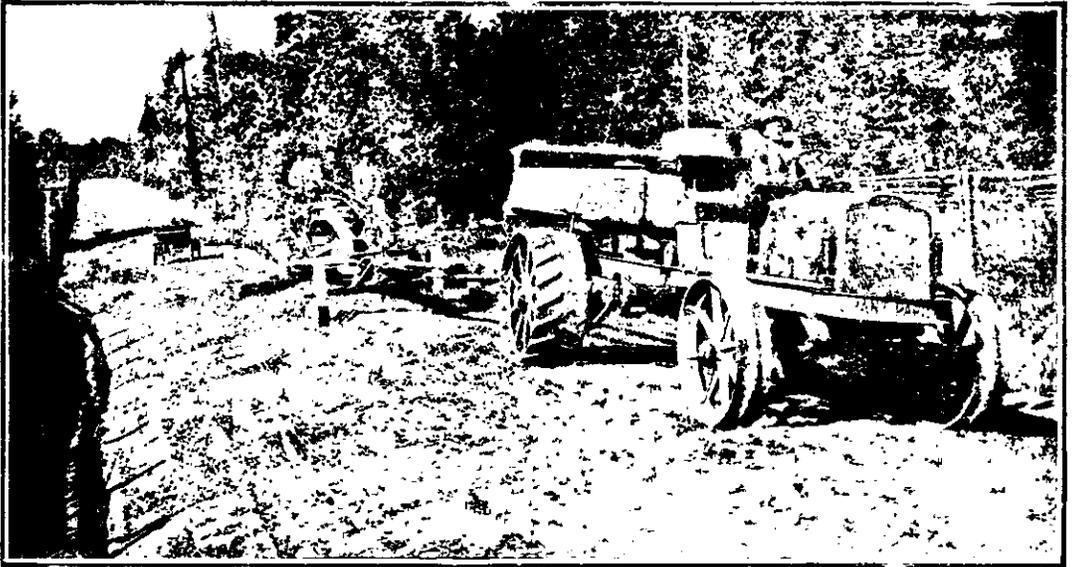
Según las apreciaciones del ingeniero Mr. Chamberlain, por ejemplo, deducidas de ensayos practicados, la resistencia del esfuerzo de tracción en caminos con superficie de concreto es de 20 libras por tonelada; en superficie de cascajo es de 82 libras y en superficie de tierra, 99 libras por tonelada.

Un camión de 3 toneladas cargado, mantiene una velocidad de 20 kilómetros por hora sobre cemento; 7 kilómetros por hora sobre terreno de cascajo y 6 kilómetros sobre tierra.

Declara el mismo señor Chamberlain que si todos los caminos fuesen de superficie de cascajo en vez de tierra, producirían un ahorro anual de 70 millones doscientos mil dollars; si fuesen de concreto ascendería esta economía a más de 167 millones, y si fuesen de concreto en vez de tierra, 237 millones

A pesar de las dificultades actuales en la fabricación, el costo aproximado de uno de estos camiones en Estados Unidos asciende a unos siete mil dollars. (\$ 35 000 oro moneda nacional).

De manera, que si en el Estado americano de Montgomery puede atenderse con los cinco camiones adquiridos una red de *mil kilómetros* de caminos, nuestra



*Camión-tractor White emparejado y formando el lomo de toro del camino

red de treinta y seis mil kilómetros demandaría unos 150 aparatos de esta clase para su más perfecta y económica conservación. El beneficio sería positivo, aún cuando él se extendiera sólo a los caminos considerados de primera clase, es decir, a los que unen las cabeceras de provincias con los departamentos, los de accesos a las estaciones y el camino longitudinal que atraviesa el país de norte a sur por el valle central. Suman éstos una extensión relativamente escasa, de 8 770, kilómetros aproximadamente y sin incluir por ahora los caminos trasandinos, comprendidos también como de primera clase dentro de la nueva ley en proyecto.

Para terminar esta breve exposición sobre la importancia de los camiones White, aplicable seguramente a numerosos otros tractores similares, paso a transcribir algunos párrafos de una carta particular en la que el señor Elliott Rourke, que ha podido apreciar en su reciente viaje a los Estados Unidos la importancia económica de la maquinaria caminera, consigna algunos datos curiosos sobre los costos de trabajo con los tractores que el importa.

«Con numerosos *Informes* que tengo a la vista sobre trabajos de caminos efectuados en diversos puntos de los Estados Unidos, me dice, puedo comprobar que el *acarreo* de materiales (piedra chancada, etc.) se hace a un costo de 3 a 6 centavos

oro americano por tonelada-kilómetro, variando este costo según sean las facilidades de que se dispone para cargar y descargar los materiales. Con referencia al trabajo de *reparación* de caminos puedo asegurarle también que el costo de *rehabilitar* una extensión de 10 kilómetros, o sea de romper y remover la superficie y emparejarla dándole lomo al centro fué de 80 dollars (\$ 400 moneda nacional) en la vía a que se hace referencia y el trabajo se hizo en cuatro días.

«Otros informes que podría mostrar a Ud., agrega más adelante, dicen que con un camion-tractor White, arrastrando tres máquinas raspadoras se recorre diariamente, después de cada lluvia, 50 kilómetros de camino ripiado para su *conservación*. Este trabajo se hace con un costo total de 15 dollars \$ 75 moneda nacional de los cuales se invierte seis dollars en gasolina y aceite y nueve en tres operarios».

Esto nos indica que los norte-americanos han resuelto el problema de tener *caminos-boulevard* a precios relativamente reducidos, como el citado de Gladsden a Aniston (Alabama) limitándose a reducir, en una anchura total de siete metros, a cuatro metro la sección macadamizada y a emplear procedimientos mecánicos para su construcción.

Y nosotros que hace cuarenta años que estamos discutiendo cómo hacer el camino plano de Valparaíso a Viña del Mar!

Hay que convencerse una vez por todas en las conveniencias económicas que, en materias de caminos, envuelven las soluciones definitivas, ya que es una verdad científicamente comprobada que la explotación, de una carretera moderna *disminuye a un décimo* los gastos de construcción y conservación y *aumenta diez veces* el poder tractor de los vehículos que por ella trafiquen.

Meditese en la importancia de esta asección comprobada y en los efectos útiles que ella envuelve y se tendrá delante de sí una transformación quizás no soñada en nuestro progreso, como que ya nadie discute la acción trascendental y muchas veces decisiva, que en el adelanto de las naciones, significan los buenos caminos; requeridos hoy en forma apremiante, por las expansiones crecientes del comercio y de la producción y por las exigencias cada día más imperiosas del automovilismo o sea de la movilización rápida, segura y confortable.