Tésis
300
Gar

UNIVERSIDAD DE MONTEVIDEO

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

ESTUDIO

SOBRE

FERROCARRILES

TESIS PRESENTADA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR EN JURISPRUDENCIA

POR

CARLOS GARCÍA ACEVEDO

FACULTAD de HUMANIDADES y CIENCIAS
INSTITUTO de INVESTIGACIONES HISTORICAS
Entró el 11-VII
Nº 1730
UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA
DEPARTAMENTO DE DOCUMENTACION Y BIBLIOTECA
FACULTAD DE HUMANIDADES Y CIENCIAS

MONTEVIDEO
IMPRENTA ARTÍSTICA Y LIBRERÍA, DE DORNALECHE Y REYES
Calle 18 de Julio, núms. 89 y 89 A
1892

91772

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

CLAUSTRO DE LA FACULTAD

RECTOR:

Doctor don Alfredo Vásquez Acevedo

DECANO:

Doctor don Eduardo Brito del Pino

CATEDRÁTICOS

Filosofía del Derecho	*Doctor don Federico Acosta y Lara*
Derecho Romano	» » *Luis Piñeyro del Campo*
Derecho Civil	» » *Juan P. Castro*
» »	» » *Serapio del Castillo*
Derecho Comercial	» » *Eduardo Vargas*
Derecho Constitucional	» » *Justino J. de Aréchaga*
Derecho Penal	» » *Martín C. Martínez*
Derecho Internacional Privado	» » *Gonzalo Ramírez*
Economía Política	» » *Carlos M. de Pena*
» »	» » *Eduardo Acevedo*
Procedimientos Judiciales	» » *Pablo De-María*
» »	» » *Eduardo Brito del Pino*
Derecho Internacional Público	» » *Antonio M. Rodríguez*
Derecho Administrativo	» » *Carlos M. de Pena*
Práctica Forense	» » *Alfredo Vásquez Acevedo*
Medicina Legal	» » *Elías Regules*

SECRETARIO:

Doctor don Enrique Azarola

Padrino de Tesis:

Doctor don Eduardo Acevedo.

Padrino de Grado:

Doctor don Ildefonso García Lagos.

A mis padres.

PRIMERA PARTE

Generalidades sobre las vías de comunicación

El ferrocarril como factor del progreso social

I

La ciencia económica señala á las sociedades un ideal que, á la manera de un faro luminoso colocado en lontananza, las atrae y les enseña un punto de mira hacia el cual deben encaminarse todas en la vía del progreso: ese punto de mira de todos los esfuerzos debe ser el acrecentamiento de la producción nacional. Bien puede un país estar dotado asombrosamente por la naturaleza; bien puede, también, ver sus campañas cubiertas de materia prima para la labor, — esto no

basta: es necesario que, si no se resigna á ser vencido en la lucha económica por la vida, se apodere de sus riquezas naturales, las transforme por la industria impulsada por el trabajo, y acreciente, en una palabra, las fuerzas que le han de dar vida y progreso.

Sólo poniendo en movimiento esas fuerzas, aumentará el bienestar general, y sólo ese camino será el que ha de conducir á las sociedades á la prosperidad: la industria lanzando á la circulación los productos elaborados, y el comercio tomándolos para ponerlos al alcance del consumidor que los paga.

Pues bien: el acrecentamiento de la producción nacional, en que ciframos el progreso de la colectividad, sólo puede alcanzarse con el concurso de las vías de comunicación, que ponen en contacto directo las localidades entre sí, que permiten al industrial como al comerciante extender su campo de acción más allá de los límites estrechos á que se verían condenados sin ese concurso, y que, por último, hace posible el cambio internacional, contribuyendo á que cada país pueda dedicarse exclusivamente á aquellos ramos de industria que mejor convienen á las condiciones especiales de su suelo, ó á la idiosincrasia nativa de sus hijos.

Se comprende, sin gran esfuerzo, que si el comercio vive del movimiento, de la ganancia obtenida en el cambio, no podría prosperar allí donde los medios de comunicación no fueran capaces de poner en relación las dos partes que cambian; que las mercancías se verían obligadas á no salir del pequeño radio del lugar de su producción, y que este estancamiento cortaría las alas al progreso, ahogando toda iniciativa de engran-

decimiento industrial. Este estado de cosas no nos permitiría decir, como decimos hoy con cierta vanidad, qne nos vestimos con ropas que salen de los telares de Francia y de Inglaterra, que bebemos el te que nos viene de la China y que satisfacemos nuestra sed intelectual con producciones literarias y artísticas que la Europa nos manda casi diariamente. Un habitante del siglo XVII, y aun de los comienzos del XVIII, que notara estos hechos que para nosotros pasan inadvertidos, no volvería en sí de su asombro al pensar que en sus tiempos el comercio apenas salía de los límites que le demarcaba las fronteras del territorio nacional.

FACULTAD DE AGRONOMIA
Inv. 14027

Es en virtud de estas consideraciones que alguien ha dicho, con fundado motivo, que la historia del desarrollo de los medios de comunicación es la historia del comercio.

La verdad de tal aseveración no necesita demostrarse, y basta con decir que el incremento asombroso que ha adquirido en este siglo se debe, en primer término, á los perfeccionamientos que la ciencia ha ido día á día introduciendo en los transportes, y que son precisamente los países que marchan á la cabeza de la civilización los que han visto impulsado su comercio por la poderosa ayuda de las facilidades en las comunicaciones.

Aplicado á nuestro país ese principio encuentra su más acabada comprobación, no sólo en el comercio interior, sino en el exterior. Las mejoras realizadas en nuestros caminos, las líneas férreas que surcan hoy gran parte de nuestra rica campaña han propendido, en primer término, al desarrollo de nuestro comercio in-

terior, haciendo fácil y barata la comunicación de los Departamentos entre sí y de éstos con la Capital; la rapidez de las comunicaciones por mar y tierra, el incesante ir y venir de vapores, la comodidad y la baratura que la competencia de las líneas trae como efecto ineludible, han contribuído al desarrollo considerable que ha tomado nuestro comercio exterior.

La industria moderna debe á las vías de comunicación el inmenso poder que ha adquirido en nuestros días. Limitada como estaba en otro tiempo á satisfacer las necesidades del centro de producción, no hubiera salido de su letargo si el transporte no le hubiese proporcionado los medios de acrecentar su poder, abriendo nuevos mercados de consumo.

Pero no es eso sólo. Es ya por demás sabido que el asombroso desarrollo que ha alcanzado aquélla en nuestros tiempos se debe, casi exclusivamente, á la aplicación de la ley de la división del trabajo, que permite la especialización de las funciones y el perfeccionamiento de éstas en fuerza de su ejercicio repetido. Pues bien: creemos que sin las vías de comunicación la división del trabajo se habría esterilizado ó realizado relativamente en pequeña escala.

Para que el hombre pueda consagrar todo su tiempo á determinada tarea—la de hacer cabezas de alfiler, tomando el ejemplo clásico de Adam Smith,—es indispensable que cuente con un mercado en donde poder vender sus productos; limitada á las necesidades del centro de producción, la industria no alcanzaría sino una división en pequeño. Cualquier esfuerzo se estrellaría contra la imposibilidad material de encontrar compradores, y el productor juzgaría preferible hacer

cesar esa división, consagrándose él mismo á todas las manipulaciones de la obra.

En cambio, si el industrial cuenta con las facilidades del transporte, puede ensanchar su esfera de acción, extender hasta el último límite la división del trabajo con la seguridad de que la apertura de nuevos centros de consumo dará salida á sus productos. Entonces sí podrá cada individuo de la colectividad entregarse á un solo ramo de industria, por ínfimo que él sea, porque las vías de comunicación serán la mejor garantía de que sus mercancías ó artefactos podrán venderse, sino dentro del límite de su centro de trabajo, cuando menos fuera de él. Es sólo, pues, de esta manera que la producción toma incremento, se perfecciona y alcanza ese desarrollo enorme de que con razón se enorgullecen los Estados Unidos.

Lo que á este respecto ocurre en el comercio interior, puede aplicarse al intercambio internacional, y decirse con propiedad, que se debe hoy á las facilidades de comunicación que la división del trabajo se haya extendido al comercio internacional y que cada pueblo pueda entregarse á las industrias que estén más en armonía con sus condiciones naturales y proporcionar al comercio la ocasión de esparcir sus productos en los países donde sean demandados.

Una vez puestos al servicio de la industria y del comercio los medios de transporte, quedaban por resolver ciertos inconvenientes que la misma naturaleza de las cosas oponía. La distancia que había de recorrer la mercancía hasta ser puesta en manos del comprador, la misma calidad del objeto que no admite largos viajes, y por último, los gastos que la

93043

comunicación originaba, eran elementos que dificultaban en gran manera al comercio.

De ahí que se viera limitado á los productos de más valor, en los cuales el precio del transporte no representaba sino una mínima parte del de la mercancía.

El elemento distancia, que es de importancia capital en esta materia, no es susceptible de reducción por la mano del hombre, pero se traduce en último resultado, en una cuestión de tiempo. En efecto: si hoy la celeridad del transporte por vía férrea nos permite llegar á Rivera en 18 ó 20 horas—viaje que era antes de 4 ó 5 días de diligencia,—podemos afirmar con propiedad, que la frontera se ha acercado seis ú ocho veces más hacia Montevideo; de la misma manera que puede decirse que las facilidades de la navegación nos han aproximado á Europa, cuando consideramos que la travesía del Atlántico, que hasta hace pocos años se hacía en 30 ó 35 días, hoy la hacen los vapores más perfeccionados sólo en 15 ó 20.

Tiene, pues, razón un autor que afirma que los progresos en la rapidez de las comunicaciones han dado por resultado reducir indefinidamente la superficie del globo terrestre.

Por otra parte, reducida así la distancia, se hace posible el transporte de objetos que por su fragilidad ó su conservación dispendiosa ó difícil no podía hacerse en otro tiempo. Las sustancias como las legumbres, la carne, que no resisten por su propia condición á un largo viaje, estaban condenadas á no salir de cierto radio, mientras que hoy la rapidez del transporte ha permitido que puedan ser trasladadas de un

lugar á otro sin que sufran en lo más mínimo, ayudadas en gran parte con ciertos procedimientos, como el de las cámaras frigoríficas.

El transporte de nuestras carnes frescas á los mercados europeos por medio de los vapores frigoríficos, ha demostrado en estos últimos años, que las facilidades de comunicación han abierto á nuestra industria ganadera nuevos horizontes, que hubiera sido difícil entrever hace veinte años, cuando los viajes eran más largos y el procedimiento de congelar las carnes era desconocido.

De la misma manera, la celeridad del transporte ha resuelto hoy, en parte, el problema de la exportación de ganado en pie, que hace algunos años se juzgaba un imposible, porque la lentitud de los viajes ocasionaba ciertos gastos que el precio de los animales no compensaba útilmente.

II

Expuestas ya las ventajas de las vías de comunicación como impulsoras de la producción, y por lo tanto del progreso general, tócanos ahora decir cuatro palabras acerca de una de las condiciones principales que han de reunir para alcanzar sus fines. Queremos referirnos al precio del transporte.

El simple buen sentido muestra que para que la vía llene su misión es necesario, es condición esencial, que se ponga al alcance del que necesita de sus servicios. De otra manera el medio de comunicación

será sólo un objeto de lujo que no utilizarán ni el productor ni el comerciante, en virtud de que la retribución que se les exige en cambio del transporte no permite que el negocio sea ventajoso.

Para que la obra que realizan las vías de comunicación sea completa, es indispensable, pues, que ofrezcan un transporte barato, de manera que faciliten el movimiento de los productos.

Á este respecto puede decirse con verdad, que la naturaleza ha favorecido inmensamente á los países que ven surcado su territorio por corrientes de aguas navegables, y esta afirmación se basa en el hecho de que las vías fluviales ó marítimas aventajan en baratura á las terrestres.

Fácil nos será demostrar esta última proposición, y á ese fin se hace necesario indicar ciertas nociones previas. En el precio de todo transporte pueden distinguirse dos elementos: uno de ellos encargado de sufragar los gastos que la tracción de la mercancía origine — *costo de tracción;* — y el otro que se destina á pagar los intereses y amortización de los capitales que se han empleado en el camino—*gastos de peaje.* Se comprende, sin esfuerzo, que el precio del transporte se reducirá proporcionalmente á medida que se reduzcan los gastos, y así una vía que no haya exigido la inversión de capitales, será de tráfico más barato que otra que los haya demandado, de la misma manera que el precio del transporte disminuirá con la disminución de los gastos de tracción.

Por lo que se refiere á estos últimos, es digno de notarse que se aminoran en razón directa del roce

del vehículo sobre el camino, por la sencilla razón de que el roce es un obstáculo que sólo se vence aumentando los esfuerzos, y de que disminuyendo aquél, permite un ahorro de fuerza motriz. Como en general esta fuerza se paga, habrá economía de gastos allí donde el roce se aminore; lo que al final de cuentas redundará en beneficio del precio de transporte.

Aplicando este principio á la vía terrestre, en comparación con la fluvial, salta á la vista que en ésta se ha reducido el frotamiento del vehículo sobre el camino á su mínima expresión, supuesto que el agua opone poca resistencia á la tracción; de manera que con un esfuerzo comparativamente menor que el empleado en tierra, puede moverse por agua mayor cantidad de carga. Si los esfuerzos que se necesitan en las vías fluviales son menores que en las terrestres, puede concluirse que el gasto que la tracción origina, es menor en uno que en otro caso.

Para precisar esta diferencia, podremos indicar con la generalidad de los autores, que con el mismo gasto que la tracción exige en tierra, podría transportarse diez veces más carga por agua, ó, en otros términos, que el gasto de tracción por agua es la décima parte del que se paga en tierra.

Estos hechos influyen directamente sobre el precio del transporte y lo hacen comparativamente menos elevado en las comunicaciones fluviales ó marítimas.

Mas no es esto solo: la comparación también resulta favorable á estas últimas, si se tienen presentes los gastos de peaje. En las comunicaciones por tierra, el camino carretero ó la vía férrea han exigido

capitales fuertes para su construcción: de ahí que haya necesidad de proporcionar el precio de conducción al monto de los gastos que la construcción demanda. El camino carretero es, por punto general, construído por el Poder público y para uso común y gratuito; sin embargo, esos mismos Poderes públicos compensan la onerosidad de la vía subiendo la cuota del impuesto de rodados ó estableciendo peajes. Salvo, pues, el camino natural abierto al través de los campos sin que la mano del hombre intervenga en su construcción, las demás vías terrestres son de uso oneroso, y aun en éstos mismos el desgaste que el tráfico origina, traerá por consecuencia forzosa su reparación, y en tal caso aparecerá de nuevo el peaje.

En cambio, el transporte fluvial ó marítimo tiene á su disposición una vía de uso gratuito, el agua, y esta circunstancia le permite ofrecer un tráfico más económico. Es necesario tener presente que no nos hemos referido sino á vías navegables naturalmente, pues si la navegabilidad de una corriente de agua quisiera hacerse artificialmente, habría necesidad de canalizar y aparecería entonces el peaje como ineludible consecuencia de la inversión de los capitales en las obras de canalización.

Resumiendo, diremos que, de los dos elementos que constituyen el precio del transporte, en las comunicaciones por vías fluviales naturales, uno de ellos ha desaparecido en parte—el peaje,—y el otro—el costo de la tracción,—es infinitamente menor, comparado con el de la tracción por tierra. Tan es así, que se ha calculado que el transporte de la tonelada de carga de San Francisco á Liverpool cuesta en ferrocarril 1250 fran-

cos, mientras que por vía marítima sólo paga 75 francos!

No fué, pues, sin razón que hicimos notar al principio cuán afortunados son los países que ven su territorio surcado por corrientes de aguas navegables, desde que las facilidades que este medio de comunicación ofrece al transporte, hacen de él una palanca de primer orden para el fomento de la actividad nacional.

La vía fluvial ó marítima absorbe el tráfico á los caminos y es el concurrente más formidable que puede encontrar la locomotora.

Es por esta circunstancia que creemos que un Estado que garanta el producido de los ferrocarriles no debiera en general, digámoslo de paso, conceder líneas paralelas á los ríos ó mares navegables, porque se gravaría, quizás para siempre, con el peso de la garantía, desde el momento que la vía fluvial está destinada á atraer á sí el tráfico de las zonas que atraviesa.

Es en virtud de estas consideraciones que no consideramos acertada la concesión del Ferrocarril Midland del Uruguay en la parte que va de Paysandú al Salto. La desviación que se ha hecho del trazado originario, que atravesaba más ó menos directamente desde Río Negro al Salto, por los Departamentos de Paysandú y Río Negro, comprometerá seriamente por muchos años la responsabilidad del Estado.

III

Las vías de comunicación, por sí solas, sin que esto sea aminorar su importancia, no hubieran sido capaces de colocar al tráfico á la altura que ha alcanzado en el día, si una industria —la industria de transportes,— no las hubiera utilizado facilitando las comunicaciones, abaratando el tráfico, dándole las seguridades que antes no tenía y extendiéndolo á los lugares más apartados del territorio.

Esa industria, tomando como campo de su acción las vías terrestres, marítimas ó fluviales, ha logrado acrecentar el desarrollo comercial de las naciones á fuerza de perfeccionamientos sucesivos en los factores esenciales de todo transporte. No bastaba que la vía de comunicación existiera: era necesario perfeccionarla, reducir el costo del transporte y aumentar la seguridad y comodidad de las cosas transportadas, y todo esto lo tomó sobre sí la industria á que nos referimos.

De tal manera es exacta esta afirmación, que la historia evolutiva del transporte nos enseña cómo la industria y el comercio han visto ensanchar sus horizontes á medida que un nuevo perfeccionamiento en el motor, en el vehículo ó en la vía—que constituyen los elementos esenciales del transporte,—han facilitado las comunicaciones.

El *motor* fué, en los comienzos de su evolución, el hombre, llevando unas veces sobre sus hombros mer-

cancías y pasajeros, tirando ó arrastrando vehículos otras, ó imprimiendo movimiento á la embarcación por medio del remo. El hombre fué sustituído con ventajas en estos trabajos tan pesados, cuando recurrió á la fuerza motriz de los animales que reducía á la domesticidad. Con todo, la poca rapidez que la tracción á sangre imprimía al vehículo y la discontinuidad de la marcha, que era la consecuencia inevitable del empleo de animales, eran inconvenientes serios con que tenía que lucharse en los viajes á largas distancias. Aun así mismo quedaba en pie la desventaja que resultaba del gran número de animales que debía emplearse para cargas pesadas, lo que obligaba á incurrir en mayores gastos de cuidado y manutención, y que hacía que al fin de cuentas se encareciese el precio del transporte.

Baste decir que ese precio era subido, para comprender que el comercio se veía coartado en sus miras, supuesto que la traslación de los objetos le originaba gastos que el precio de la mercancía no compensaba con provecho. De aquí que las transacciones comerciales se limitaban á pequeñas distancias ó á cosas que se movían por sí mismas.

La fuerza del hombre, que en las comunicaciones por agua desempeñaba un papel tan importante manejando el remo, fué sustituída á su vez por el empleo de un agente natural y de uso gratuito: queremos referirnos á la fuerza impulsora del viento, que se logró utilizar inventando las velas aplicadas á las embarcaciones.

Sin duda que era éste un gran paso en beneficio del comercio, no sólo por la gratuidad del motor, que hacía posible reducciones en el precio del transporte, sino por la relativa rapidez que imprimía á la nave.

Sin embargo, muy lejos estaba de ser el *non plus ultra* en la materia: la circunstancia que lo caracteriza de no ser variable á voluntad del navegante, y la de no poder ser creado cuando se le necesita, hicieron que, si bien no se prescindiese de él y que se le conservase en el cabotaje, se pensara en sustituirlo por otro motor, sino más económico, cuando menos que permitiera mayor regularidad en la marcha.

Los descubrimientos de Watt y de Papin sobre la fuerza expansiva del vapor hicieron concebir á Stephenson la idea de aplicar esa fuerza á la tracción de pequeños wagones para el tráfico de pasajeros. La invención maravillosa de las máquinas de vapor, que permite reemplazar con incalculables ventajas á los animales en el transporte por tierra, y á la fuerza motriz del viento en la navegación, ha originado una revolución colosal en esta materia; revolución por la cual han podido conciliarse admirablemente la celeridad y la regularidad en el tráfico con la economía y la seguridad del transporte.

La fuerza del vapor aplicada al transporte permite no sólo la tracción á largas distancias sin interrupciones, lo que no podía conseguirse apelando á la fuerza animal, sino que la aventaja en rapidez; y al decir esto débese tener bien presente que en ninguna materia mejor que en la de transporte tiene aplicación el proverbio inglés «time is money», por el mero hecho de que la tardanza significa la inactividad de los capitales que representan las mercancías que el vehículo conduce.

¿Quién puede dejar de reconocer que se ha ganado además en la regularidad del tráfico con el transporte á vapor? ¿No son el estado de los caminos y las

dificultades propias de ciertas estaciones del año, el cansancio de los animales que conducen los carros, y la variabilidad del viento en la navegación, tantos inconvenientes que el ferrocarril, como el barco á vapor, han eliminado, regularizando las comunicaciones?

Si esto no fuera bastante para señalar á la locomotora el primer puesto en el orden de los motores, se lo daría la aplicación del vapor, que hace que sea comparativamente menos costoso el transporte que por el empleo de los animales, sino de un poder de tracción infinitamente mayor que el de aquéllos. Para demostrar esto último basta decir que para que pudiera conseguirse por la tracción á sangre la fuerza que una locomotora puede imprimir á un convoy, sería necesario enganchar 300 ó 400 caballos! Aun en el caso hipotético de que el enganche pudiera hacerse con facilidad, ¿cuántos inconvenientes se presentarían para alimentar tantos animales, y para tener igual número de repuesto para los viajes largos? ¿Cómo podría conseguirse en esa hipótesis siquiera una velocidad media de 20 ó 25 kilómetros por hora, velocidad que alcanza cualquier ferrocarril?

El *camino,* segundo elemento del transporte, influye de una manera decisiva permitiendo ó impidiendo la tracción según los casos.

Se comprende fácilmente que las irregularidades que una vía presenta influyan en el aumento ó disminución del esfuerzo de tracción, de manera que si en una superficie escabrosa un motor desarrolla una fuerza determinada para mover un peso dado, no será necesario el empleo de igual poder impulsivo cuando la

superficie sea plana, por la sencilla razón de que ha disminuído el roce del vehículo con la vía.

El camino primitivo — aquel en que la mano del hombre no interviene en su construcción, — ha sido reemplazado en la evolución de este elemento por el camino carretero que, no solamente disminuye el roce del vehículo por su superficie plana, lo que en último resultado equivale á un ahorro de fuerza motriz, sino que permite en todo tiempo el tráfico, salvando así el inconveniente que las aguas y las condiciones orográficas oponían al tránsito. Hacer caminos carreteros es, por consiguiente, facilitar el tráfico.

Á este respecto todavía hay mucho que hacer en nuestro país, no tanto en ferrocarriles costosos, como los que tenemos, sino en carreteras y vías baratas de transporte. No sea que sigamos presenciando el espectáculo ruborizante de que aquí á las puertas de la capital sea tal el estado de los caminos en invierno, que se atasquen las carretas, ó que aun los mismos lecheros, al atravesar los pasos de las cañadas, tengan que armarse de valor para traer su mercancía á Montevideo!

Y esto que no es sino la realidad patente, ha sido producido de una manera indirecta por la obligación que la Ley Rural impuso á los estancieros de alambrar sus campos. La carreta, que en otro tiempo atravesaba las cuchillas en cualquier dirección, y que no encontraba malos pasos en su camino, porque los evitaba, se ve hoy obligada, después del cerramiento de las estancias, á transitar por una calle, que, á fuerza de tanto desgaste, llega á ponerse intransitable: el tráfico por un lado, y las aguas por el otro, se han encargado de operar esa transformación.

Afortunadamente, los caminos se mejoran y los pasos se componen por obra y gracia de la misma naturaleza.

Las Juntas de los Departamentos encargadas de todo lo que á viabilidad se refiere, toman con mucha calma este interesante tópico, y unas veces por incuria, otras por falta de fondos, el hecho es que algunos Departamentos de la República están hoy en materia de caminos casi como ahora cuarenta años. La capital suele verse privada en los meses de invierno de las comunicaciones con ciertas localidades, y ¡cosa curiosa! en cambio puede decirse que tiene comunicación diaria con los países europeos!

Del camino carretero pasamos en el orden evolutivo á la vía férrea.

Su superioridad sobre aquél la debe al empleo del riel, que permite, aminorando el roce, la tracción de mayor cantidad de carga con la misma fuerza impulsiva. Así se ha calculado que la relación de la tracción á la carga es de 0.25 si el camino no es carretero, en una calzada bien construída se reduce hasta 0.033, y en la vía férrea es sólo 0.005; de manera que puede afirmarse que el estado de la vía tiende á multiplicar el efecto de la fuerza de tracción desde 0.25 hasta 0.005, es decir, á hacerla cincuenta veces mayor (Delaunay).

Pero no es sólo desde este punto de vista que se nota esa superioridad: lo es también considerada bajo otro aspecto.

Cualquiera sabe por experiencia que es más fácil mover una carga en una superficie horizontal que en otra inclinada, y que el esfuerzo de tracción debe au-

mentarse á medida que la inclinación aumente; de modo que podría decirse que, siendo las demás circunstancias iguales, el esfuerzo de tracción está en razón directa de la inclinación del camino.

Pues bien: si la vía férrea ha disminuído sensiblemente por medio de sus obras de arte, desmontes y terraplenes, la inclinación de los caminos, ha reducido, por lo tanto, el esfuerzo de tracción, ha facilitado el transporte en punto á baratura, desde que permite hacer economías en los gastos que la tracción exija.

He aquí, pues, las dos inmensas ventajas que ha conseguido el ferrocarril sobre el camino carretero, por la aplicación á su mecanismo de los rieles que constituyen su vía.

Sería difícil seguir al *vehículo*, como elemento de todo transporte, en las múltiples transformaciones que ha sufrido desde las literas antiguas hasta llegar á esos wagones Pullmann, en donde encuentra el viajero tanta especie de comodidades, que cree estar en su propia casa. La revolución operada en esta materia se debe casi exclusivamente á la invención maravillosa de la rueda adaptada al vehículo.

Sin exageración puede afirmarse que la rueda, por las ventajas que ha reportado al transporte, merece ser considerada como el factor de primer orden en el progreso de este elemento. Antes de su aplicación, éste tenía que arrastrarse por el camino; operación que demandaba gran suma de esfuerzos y que, por consiguiente, tornaba en dispendioso el transporte, y para conseguir una velocidad media hacía necesario un gran poder impulsivo, que se gastaba en su mayor parte por

el roce continuo y total del vehículo con el pavimento. La rueda ha disminuído ese roce, localizándolo en un solo punto, el punto de contacto, disminuyendo así también los gastos de tracción en beneficio de la rapidez del transporte y de la economía de los fletes.

En la navegación, los barcos de cubierta de hierro han sustituído á los de madera con ventaja, no sólo en cuanto á economía y duración, sino en cuanto á la mayor capacidad para la carga.

Este análisis del proceso evolutivo de la industria de transportes, en sus tres elementos, nos ha llevado á encontrar el ferrocarril en las comunicaciones de tierra, y el barco á vapor en las marítimas, como representantes de los progresos realizados en la materia. Puede decirse que prestan ambos seguridad á los objetos transportados, rapidez en las comunicaciones, regularidad del tráfico y relativa baratura en los precios del transporte.

Y decimos que la baratura no es sino relativa, por cuanto las construcciones ferroviarias demandan la inversión de fuertes capitales que es necesario amortizar y hacer producir á expensas del tráfico.

Todos nuestros esfuerzos deben tender á abaratar esos precios, porque sólo así la vía férrea podrá llenar su misión de civilización y progreso. La solución del problema para nuestro país está, á nuestro entender, en la construcción de ferrocarriles económicos de trocha angosta, aparte de las grandes líneas troncos, y en la intervención directa del Estado en la confección de las tarifas.

Cada uno de estos puntos merece un capítulo especial, que dedicaremos en la oportunidad debida.

IV

Bosquejado así á grandes rasgos el cuadro de los progresos realizados por la industria de transportes, tócanos ahora, pasando de la teoría á la realidad, apreciar, aunque sea someramente, los beneficios que nuestro país debe á los ferrocarriles, desde el punto de vista del desenvolvimiento industrial que han provocado con la rapidez y baratura de sus comunicaciones. Este estudio sólo es practicable á una condición, y es ésta, que debe basarse en una estadística completa de los distintos ramos de industria que tienen asiento en el país.

Desgraciadamente esos datos nos faltan en la mayor parte de los casos, sobre todo con anterioridad al año 1867, que es precisamente el período más interesante á nuestro objeto para poder parangonar el estado industrial de la campaña antes del establecimiento de nuestra primera línea férrea, con el adelanto que ha venido después.

Nuestros propósitos se han visto coartados por este motivo, y si este estudio no llena nuestras aspiraciones, podemos hacer valer en nuestro descargo la circunstancia apuntada. Sólo utilizaremos, en vista de esta deficiencia, alguno que otro dato tomado ya de los Anuarios Estadísticos, ya de las Memorias del Ferrocarril Central, ya de nuestras averiguaciones particulares.

Transporte de pasajeros. — A este respecto la vía férrea ha venido á sustituir á la diligencia, como en el tráfico de mercancías ha reemplazado á la carreta de bueyes.

Cualquiera que haya viajado en diligencia habrá notado los mil accidentes con que tropezaba en su viaje: unos que dependían del estado de los caminos, que principalmente en invierno obligaba á los pasajeros á armarse de paciencia benedictina para aguardar hasta que se restableciese el tránsito; esto sin contar con que estos mismos tropiezos ocasionaban á menudo desperfectos en el vehículo ó en la caballada, que hacía necesario un auxilio de afuera que tardaba en llegar, y otros que provenían de la fuerza de las cosas, como las incomodidades provenientes del frío, del calor, del polvo, y sobre todo del encierro continuado en un brete de aire mefítico, irrespirable. En una palabra: el individuo que por necesidad se veía obligado á hacer un viaje largo en diligencia, desembarcaba entumido y estrujado.

No solamente las salidas de las diligencias eran cuando más dos veces por semana, salvo excepciones á distancias cortas, sino que aun así no podía contarse con la regularidad de ese mismo tráfico, por cuanto dependía del estado de los caminos y del cariz bueno ó malo que presentara el cielo.

No se necesita gran caudal de observación para notar que el pasajero ha ganado al pasar de la diligencia al ferrocarril en la rapidez del viaje, en la regularidad de las comunicaciones, en la mayor frecuencia de las salidas, en el *confort* de los vehículos y en la seguridad personal.

Por lo que se refiere al precio del transporte, el cuadro que va en seguida demuestra que el ferrocarril, aun ofreciendo una conducción más cómoda y rápida, lo ha reducido relativamente á lo que cobraba la diligencia.

	PRECIO DEL TRANSPORTE		DURACIÓN DEL VIAJE	
	DILIGENCIA	FERROCARRIL	DILIGENCIA	FERROCARRIL
De Montevideo á las Piedras (1)	$ 1.00	$ 0.50	horas	0.hs 56'
» » » Canelones.....	» 2.00	» 1.10	1/2 día	1 » 40'
» » » Santa Lucía...	» 2.50	» 1.50	1 día	2 » 10'
» » » San José.....	» 3.00	» 2.30	1 1/2 día	4 »
» » » Florida.....	» 4.00	» 2.70	2 días	3 »
» » » Durazno.....	» 8.00	» 5.10	2 1/2 á 3 días	7 » 25'
» » » Tacuarembó...	» 18.00	» 11.20	4 días	15 » 50'
» » » Pando.....	» 1.00	» 0.80	horas	1 » 30'
» » » Minas.....	» 4.00	» 3.00	1 día	4 » 40'
De Durazno á Tacuarembó.....	» 10.00	» 6.00	2 días	8 » 55'
» Paso de los Toros á Rivera.	» 15.00	» 7.40	2 1/2 á 3 días	10 » 45'
» Durazno á Paysandú.....	» 15.00	» 7.10	2 1/2 días	11 » 35'

Hecho el cálculo para obtener el término medio de los precios, tomado de los viajes á puntos intermedios, se obtiene un precio de 0.040 $ por kilómetro de recorrido en el transporte de diligencia, mientras que el ferrocarril sólo cobra en la misma distancia 0.024 $ por pasajero; es decir, que ha reducido el precio en un 40 %. En la tarifa de diligencia no está comprendido otro elemento que, sobre todo en los viajes largos, ocasionaba gastos y ha sido suprimido por el ferrocarril al disminuir la duración de los viajes: nos

(1) Los datos relativos á las diligencias los hemos tomado de persona seria que nos los garante; si alguien creyera exagerada la duración del viaje, en ciertos casos, sepa que están tomados de los viajes regulares de invierno, sin contar los accidentes extraordinarios, tan frecuentes en esta estación del año, y que prolongaban aun más esa duración.

referimos á los desembolsos originados por las comidas que el pasajero tenía que pagar independientemente del precio del transporte.

Esto nos lleva á decir cuatro palabras sobre lo que ha ganado el pasajero con la rapidez de las comunicaciones por vía férrea comparadas con las de diligencia.

En el cuadro que antecede hemos presentado en columna separada la duración de ambos viajes, para que la comparación pueda hacerse fácilmente, y las cifras corroboran lo que nos dice el buen sentido.

La diferencia se hace todavía más palpable, y resulta mucho más desfavorable para la diligencia, si se considera que en la estación de las lluvias los caminos se ponen intransitables y los arroyos crecen hasta no permitir su paso, lo que dificulta las comunicaciones, y los viajes se tornan incómodos y dispendiosos en la mayor parte de los casos, cuando no imposibles.

Difícil, sino imposible, es avaluar los beneficios que á los pasajeros proporciona la disminución de la duración del viaje por cuanto depende del valor del tiempo en cada categoría de personas, y la desigualdad de ésta hace que un cálculo ni siquiera aproximativo pueda ser hecho.

No sucede lo mismo tratándose de mercancías por la sencilla razón de que es el tiempo de la duración del viaje, tiempo que la mercancía está inactiva y pierde el expendedor el interés del dinero que aquéllas representan.

Debemos aquí hacer constar que los ferrocarriles en el país andan todavía con mucha lentitud; pues mientras un tren europeo medianamente organizado camina,

término medio, de 50 á 55 kilómetros por hora, los nuestros alcanzan, como velocidad máxima, 30 kilómetros 785 m^{s}. en la vía á Rivera, que es el viaje más rápido, pues en la de Minas y Nico Pérez la velocidad es respectivamente de 28 kilómetros y 27 kilómetros 644 m^{s}. por hora, no estando comprendidas en estas cifras las demoras que se dan para la comida de los pasajeros. Como fácilmente se comprende, la causa de esta lentitud relativa se debe exclusivamente al escaso tráfico que tienen, y creemos que si éste aumentara, las Empresas serían las primeras en establecer, porque está en su interés, trenes más frecuentes y más rápidos.

Tráfico de mercancías.—Es á este respecto que más hay que agradecer á la vía férrea: con su camino transitable en todo tiempo, ha estrechado las relaciones comerciales de las localidades, y, aventajando en rapidez y baratura á su antiguo competidor—la carreta,—ha evitado los riesgos que con ésta se corrían.

Una comparación no es ni siquiera razonable entre los fletes del ferrocarril y de las carretas, por una porción de circunstancias que encarecían los de esta última, y ¡parece increible! en algunos puntos de nuestra campaña, como en la República Argentina, el ferrocarril no ha logrado desalojar en absoluto á tan primitivo medio de transporte. Esta anomalía tiene su explicación en el hecho de que el paisano en los meses que las tareas del campo le dejan libre, se dedica á este trabajo, rebajando sus fletes hasta ponerse en condiciones tan favorables ó más que el ferrocarril.

El cuadro que presentamos en seguida, por más incompleto que sea, demuestra que en el tráfico de en-

comiendas la reducción de los precios ha favorecido extraordinariamente al público. Hubiéramos deseado más bien tomar como término de la comparación los fletes de carga; pero la circunstancia de que éstos varían de continuo según el estado de los caminos y de que no estaban sujetas la carretas, como las diligencias, á una administración general central, y que cada conductor cobraba lo que se le ocurría, nos hace prescindir de apuntar aquellos interesantes datos.

ENCOMIENDAS	En diligencia los 10 kilos	En ferrocarril los 10 kilos
De Montevideo á Pando.....	$ 0.40	$ 0.15
» » á Minas.....	» 1 20	» 0.25
» » á San José....	» 1.20	» 0 20
» Durazno á Tacuarembó....	» 1.60	» 0.35
» » á Paysandú.....	» 2.00	» 0.55
» Paso de los Toros á Rivera.	» 2.00	» 0.40

El cálculo da un promedio de $ 0.00684 por cada 10 kilos en un kilómetro de recorrido por diligencia, y el ferrocarril sólo cobra $ 0.00154 por el mismo peso en igualdad de distancia. He aquí, pues, cómo el expendedor de encomiendas para el interior ha resultado beneficiado por la rebaja del precio hasta llegar á la cuarta parte de lo que en otro tiempo exigía el mayoral de diligencia.

Esta circunstancia ha influído en la rebaja de los precios de los artículos manufacturados que se venden en campaña, y decimos así, porque disminuyendo el

precio de la tarifa de transporte, pueden las mercancías venderse más barato.

Pero no es eso sólo. La facilidad de comunicaciones que ha traído en pos de sí el ferrocarril, ha operado un fenómeno digno de estudio: la nivelación de los precios de los productos industriales.

Sitiados ó poco menos los productos naturales por la dificultad, á veces invencible, del tráfico seguro y barato, no eran conocidos sino en los centros de producción y sus cercanías, donde si alcanzaban algún precio, éste era relativamente bajo, en razón de la mucha oferta y de que la demanda estaba circunscrita á pequeña zona. Es así que los mármoles de Minas, el oro de Cuñapirú, las calizas de Maldonado y tantos otros productos naturales se verían dificultados para salir de los límites estrechos del lugar de su extracción, donde eran tan baratos, que su precio no compensaba útilmente el trabajo de saca, y si franqueaban aquellos límites hasta llegar á la capital, los gastos del transporte eran tan fuertes, que absorbían gran parte del precio de las cosas, y este forzosamente tenía que subir en atención al costoso acarreo.

De aquí, pues, que existía en cuanto á esos productos, como en los manufacturados, una desigualdad de precios que concluía no sólo por obstaculizar su entrada en los mercados alejados del centro de producción, sino por agobiar la industria encerrándola en límites mezquinos.

Gracias á la vía férrea, el acarreo de esos productos es fácil y económico, y el industrial ha podido, sirviéndose de ella, llevarlos allí donde alcancen mejor

precio. La reducción del precio del transporte, por un lado, y por otro la mayor afluencia de productos que la locomotora acarreaba al centro, han contribuído á operar un descenso en los precios de los productos en los mercados alejados del centro industrial. Además, esos mismos precios han sufrido una mejora en el lugar de su extracción ó producción, como consecuencia de la demanda creciente.

Como mejor comprobación, puédese citar lo afirmado por Picard, de que en los departamentos de Francia más ricos en viña, los del Mediodía, el vino era cosechado en tanta abundancia, y era por esa circunstancia tan barato, que en los años favorables los cosecheros dejaban secar en pie una parte de los viñedos cuyo valor no habría cubierto los gastos de adquisición de los barriles. Por el contrario, en los departamentos del Norte el vino era poco menos que cosa desconocida. En el día de hoy, surcado el territorio por extensas redes de caminos de hierro, la diferencia en el precio del vino al pasar de los departamentos del Sur á los del Norte de Francia, es poco sensible.

V

Decíamos, al empezar, que el aumento en la producción, que ha de empujar al país en la senda del progreso, requiere el concurso de las vías de comunicación, y la observación de lo que ha pasado en nuestra campaña nos ofrece un ejemplo bien palpable.

A medida que la locomotora avanza atravesando nuevas tierras, éstas se transforman: aparecen las doradas espigas del trigo y los penachos amarillos del maíz; los ganados se mejoran con la cruza con sementales importados; las estaciones planteadas en las cuchillas yermas pronto son centros de población y dan nacimiento á la industria fabril, y hasta los hábitos, las costumbres se transforman al contacto civilizador de aquella máquina de hierro.

Digamos ahora dos palabras sobre lo que la *industria agrícola* debe al camino de hierro en la República.

Para hacer este estudio es necesario tener datos precisos sobre el comercio interior en el país, y es bien sabido que por ser éste el conjunto de las transacciones de toda naturaleza que se hacen todos los días entre los habitantes de un país dado, es difícil apreciarlo en masa, dada la multitud de los contratos que se llevan á efecto, muchos de los cuales escapan, por diversas causas, al ojo atento del estadígrafo. Hemos tenido ocasión de palpar esta dificultad al hacer el estudio de las entradas que la estadística señala á la Plaza de Frutos de la capital, y notamos bien pronto que no es ésta sino una parte del producido agrícola de la campaña, y que las cifras que arrojan las Memorias del Central, son en ciertos años superiores á aquellos datos; lo que fácilmente encuentra su explicación en el hecho de que hay un tráfico importante entre las estaciones intermedias de la vía. Aquellas Memorias no presentan cifras sobre este tráfico, y de ahí nace la dificultad de apreciar el acrecentamiento que ha tomado la industria agrícola en el país.

El estudio podría hacerse comparando la extensión de los campos sembrados en cada Departamento, antes y después del establecimiento de la vía férrea; pero desgraciadamente, estos datos que debe presentarlos la estadística de producción rural, sólo los encontramos en los cinco ó seis últimos años, que son precisamente los que menos nos interesan, por estar la República entonces como ahora, surcada de vías férreas, y aun así mismo aparecen incompletos, desde que tienen por base las declaraciones de los contribuyentes, que deben suponerse siempre inferiores á la realidad.

A esta circunstancia se debe que nos falten puntos de apoyo para emprender esta investigación.

Si no bastara para demostrar nuestro aserto en pro de la influencia del ferrocarril sobre el desenvolvimiento agrícola en el país, señalar el hecho de observación constante que el establecimiento de la vía y el paso de la locomotora son signos precursores de una transformación en el aspecto de los campos, lo enseñarían las cifras que presentamos más abajo, tomadas de las Memorias del Ferrocarril Central, y que representan el tráfico de cereales por esa vía desde 1875 al 89. Si no presentamos los datos anteriores al 75, es debido á que en las Memorias de la época, aparecen englobadas bajo el rubro de « Mercancías » las cifras de aquel tráfico.

El transporte de cereales por la vía del Central, ha seguido este movimiento ascendente:

De 1875 á 79.....	76,000	toneladas
» 1880 á 84.....	157,156	»
» 1885 á 89.....	285,074	»

Es preciso no olvidar que este aumento se debe en gran parte á que la vía ha ido cada vez más internándose en la campaña y recogiendo las cosechas á su paso. Sin embargo, el aumento del tráfico que el ferrocarril ha provocado salta á la vista, si se considera que la locomotora ya en el año 1880 llegaba al Durazno y que en 1889 sólo había avanzado 68 kilómetros, para aumentar el tráfico en casi el doble; es decir, que la producción de cereales en esos nueve años ha seguido una proporción mucho mayor que la extensión de la línea. Ha crecido en un 44.87 °/₀, mientras que la línea sólo ha progresado en un 24.90 °/₀ de su extensión total.

En lo que hace relación con los progresos de la *industria ganadera* en el país, hay que confesar que poco se le debe á la vía férrea, desde que tiene ésta que luchar con un concurrente que todavía no ha desalojado: el tropero. Salvo en los viajes á largas distancias, el ganadero prefiere el acarreo de sus animales en tropas, porque los gastos que esta conducción origina son comparativamente más reducidos que los de la vía férrea, y no existe además un interés apremiante que urja por la rapidez del transporte. ¡No sin razón decía Sarmiento, que los ferrocarriles no eran tan indispensables en países como los del Río de la Plata, que producen frutos de cuatro patas!

A pesar de todo esto, el ferrocarril ha beneficiado á la ganadería en otro sentido: proporciona el medio de poner en el día los animales en el mercado de consumo; lo que significa que el ganadero puede fácilmente aprovechar el momento de una suba en los precios, para enviar sus animales. Por el contrario, si

los hiciera conducir en tropas, se vería en la necesidad, so pena de incurrir en mayores gastos, de venderlos á cualquier precio, supuesto que, sobre todo, cuando el acarreo es á distancias largas, no puede preverse el precio que alcanzará el ganado en el momento de su llegada al mercado.

Los datos estadísticos que extractamos á continuación, demuestran que el ferrocarril ha sido utilizado por nuestros ganaderos en proporciones siempre crecientes, y si en algunos casos no lo han hecho, se explica porque, habiendo descendido tanto los precios del ganado y no pudiendo hacer cargar al consumidor con el precio del transporte, prefieren, ya que ellos lo pagan, que sea éste lo más reducido posible.

Los datos que arrojan las Memorias del Directorio del Ferrocarril Central, muestran el movimiento siempre ascendente que en esa vía ha tenido el transporte de ganados.

Helos aquí:

De 1875	á 1879.	.....	26.422	cabezas
» 1880	» 1884.	.....	183.983	»
» 1885	» 1889.	.....	353.503	»

Dos circunstancias deben tenerse presentes al examinar estos números.

Es la primera que, á medida que la locomotora ha ido avanzando en el interior de nuestra campaña, ha desalojado en parte al tropero, sobre todo en las distancias largas; pues en éstas los precios de la línea son inferiores á los que exige el acarreo por tierra. De aquí, pues, que si las cifras que hemos presentado

no demuestran que haya aumentado el comercio en ganados, cuando menos nos permiten asegurar que ha cambiado de medio de transporte y que cada día se ha ido generalizando más el empleo del ferrocarril.

Otra circunstancia digna de tenerse en cuenta es la de que el ferrocarril al establecerse ha tenido que luchar contra la costumbre generalizada de acarrear las tropas, y este hábito sólo ha cedido en beneficio de la línea férrea, cuando ésta ofrecía á los ojos del paisano ganadero las seguridades que hasta entonces presentaba la conducción por troperos. Parecería banal la observación, si no se tuviera en cuenta la poderosa influencia del hábito en todas las reformas económicas.

VI

La colonización y la vía férrea. — Nuestra campaña está aún poco poblada. Si no corroborara este aserto la observación práctica de cualquiera que haya viajado por el interior y que haya visto las cuchillas, como quien dice peladas, lo diría elocuentemente la estadística, que nos muestra que sólo tenemos tres habitantes y medio por cada kilómetro cuadrado; cifra reducida en sí misma, y mínima cuando la comparamos con otros países, donde varía desde 147 habitantes en igual extensión (Bélgica), hasta Estados Unidos, que con un inmenso territorio llega á tener 5.50 por kilómetro cuadrado.

La República, con un territorio relativamente pequeño, pero en extremo fértil; con un sistema orográ

fico é hidrográfico bien dispuesto, que proporciona á las industrias agua en abundancia; con un clima templado y benigno, está en condiciones inmejorables para el progreso de sus industrias. Le faltan brazos, sin embargo, que puedan mover el mecanismo industrial, y es á esa aspiración á la que debemos tender todos, porque la cuestión de inmigración y colonización en la República es una cuestión de importancia vital.

No necesitamos entrar en mayores detalles sobre este punto, porque creemos que la necesidad de aumentar nuestra población no necesita demostrarse: se impone con la fuerza de una verdad axiomática.

La inmigración, sin embargo, no se localiza, no se arraiga sino á merced de condiciones de fertilidad en las tierras y de las facilidades que proporcionen á la industria medios de comunicación fáciles y baratos. Nuestra campaña, con sus terrenos aparentes, llena la primera condición.

Caminos transitables en todo tiempo, ó vías férreas económicas, son el complemento necesario, indispensasable, de toda empresa de colonización; de manera que se proporcionen al colono los medios de poner sus productos al alcance del consumidor y obtener ventajas en el negocio. En el caso opuesto, sucederá lo que ha sucedido tantas veces: que el inmigrante, luego de instalado, vea que las cosechas no pueden venderse á precios convenientes, ya por el estado de los caminos, ya por el elevado costo del transporte en la vía férrea, y entonces tenga que abandonar la labor y regresar á su país.

El representante en Montevideo del Ferrocarril Central, decía en cierta ocasión, que cada inmigrante

que se establece en las inmediaciones de la línea, es una garantía más de aumento en la producción, y por consiguiente de reducciones futuras en nuestras tarifas.

Y á la verdad que tenía razón: es de esa manera que la producción nacional se desenvuelve y por consiguiente, que las tarifas podrán reducirse en vista del acrecentamiento del tráfico. De aquí que las empresas de vías férreas sean las más interesadas en promover el establecimiento de colonias á los costados de la vía, porque así verán aumentar el movimiento de sus líneas. La Compañía del Central, consecuente en parte con estas ideas, ha otorgado beneficios, bajo la forma de rebajas en las tarifas, á las empresas de colonización, y entre otras, á la Sociedad de Fomento y Colonización del Uruguay, á quien rebajó un 25 °/₀ de los fletes para los productos de las colonias que aquella empresa tiene establecidas del otro lado del Río Negro.

Pero, justo es decirlo, la colonización naciente necesita más que de todo, de las seguridades de un transporte barato, y esto no puede obtenerlo con facilidad de las vías férreas costosas como las que tenemos; podrán reducirse hasta el mínimum las tarifas que sirvan á los intereses de las colonias, pero con eso y todo, siempre serán altas y las reducciones no llenarán el objeto deseado.

Es en virtud de este inconveniente de seriedad incontrastable, que creemos que el verdadero protector de las colonias es el ferrocarril de trocha angosta, que por sus propias condiciones puede abaratar el tráfico y promover, prestando un transporte seguro y poco

costoso, el desarrollo de los centros colonizados. En otro capítulo de este trabajo haremos ver cómo las vías de trocha angosta pueden reducir en lo posible el precio de sus transportes: ahora nos limitaremos, corroborando aquellas ideas, á indicar la posibilidad de la construcción de vías económicas que, arrancando de caminos de hierro ya existentes, puedan facilitar el tráfico entre las localidades de la campaña.

VII

El ferrocarril como instrumento civilizador y como arma de guerra.—Con las facilidades que la vía férrea pone al servicio de la industria, establece un contacto directo y estrecho de las localidades alejadas con el centro. Este contacto no puede dejar de ser beneficioso para las localidades: el movimiento científico, industrial, artístico que irradia del centro, encuentra eco en virtud de esa comunicación diaria, y las costumbres sociales y las prácticas administrativas se morigeran y encuentran un correctivo pronto y eficaz.

La acción del gobierno central se ve robustecida y extendida; los funcionarios públicos están vigilados más de cerca y sus actos controlados desde la capital, que forma, por decirlo así, el gran sensorio del sistema nervioso del país, impartiendo órdenes y recibiendo impresiones de todas partes.

Digamos que este robustecimiento de la autoridad central ha ejercido una saludable influencia en la pacificación de la campaña, sujeta, en otro tiempo, á

UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA - FACULTAD DE HUMANIDADES Y CIENCIAS - DEPARTAMENTO DE DOCUMENTACION Y BIBLIOTECA

convulsiones partidistas á mano armada. El ferrocarril ha permitido al Gobierno concentrar ó movilizar rápidamente sus tropas en un momento dado, sin los inconvenientes y demoras con que se tropezaba en otro tiempo, y si no ha muerto las revoluciones en campaña, cuando menos las ha dificultado enormemente con beneficio positivo para el país.

En las guerras internacionales también desempeña el ferrocarril un papel de gran trascendencia. El movimiento de las tropas hacia las fronteras ú otros puntos, sus grandes evoluciones y su concentración en casos de peligro, que se veían antes dificultados con los medios de comunicación tan lentos y poco seguros, pueden hacerse con la prontitud que requieran las circunstancias. La importancia del ferrocarril como arma de guerra aparece patente, si se considera que en esta materia la pérdida de tiempo en la llegada de un refuerzo, ó en el arribo de provisiones de dineros ó de municiones de boca pueden decidir del éxito de una acción.

Puede decirse con verdad que el triunfo que Alemania obtuvo en la guerra de 1870 se debe en gran parte, como lo ha reconocido el mismo Mariscal Moltke, á la poderosa ayuda que prestaron las líneas férreas alemanas.

SEGUNDA PARTE

De la construcción de las vías férreas

I

Aunque no sigamos al pie de la letra la frase del General Roca, que decía que « gobernar en nuestros países es construir ferrocarriles » — pensamiento que encontramos exagerado y científicamente incompleto, — debemos convenir, no obstante, después de lo ya expuesto, que para los Estados del Plata, formados de grandes extensiones de tierra inculta y de población reducida, el establecimiento de líneas férreas es una necesidad vital.

En la República Oriental, sin embargo, el ferrocarril no está llamado á producir los estallidos de progreso que promueve en la Argentina y en los Estados Unidos, donde se interna para explotar riquezas que habían permanecido desconocidas en los inmensos territorios todavía en estado primitivo. En estos países, donde las industrias se agrupan al rededor de las capitales por la carencia relativa de población rural, no

sólo la locomotora tiene por misión poblar el desierto, sino explotarlo facilitando los cultivos, de manera tal que produce el efecto de que hubiera aumentado la extensión del territorio ó se hubieran descubierto riquezas desconocidas.

En cambio en la República la misión de la vía férrea es más restringida: no tenemos, propiamente, territorios incultos ó improductivos, pues si bien la agricultura tiene todavía un gran campo de acción, la ganadería ha ocupado el resto de nuestras tierras. Por manera que puede decirse con verdad, que en nuestro país todo el territorio está aprovechado y que la vía férrea no irá á descubrir comarcas incultas ó aumentar el territorio aprovechable, sino simplemente á transformar nuestra forma primitiva de industria, desalojando al ganado criollo para saludar con su silbato la aparición de las plantaciones agrícolas ó de los productos del mestizaje.

Tiene, además, por misión, la de llevar á nuestras tierras — relativamente pobladas, si se las compara con los territorios argentinos y norte-americanos,—los brazos que ha menester la industria para su desenvolvimiento.

Estas dos circunstancias bastan, sin embargo, para hacer del riel un factor que figura en primera línea entre los impulsores del progreso de este país.

Establecida como principio inconcuso la necesidad de promover el planteamiento de vías férreas, ocurre, por de pronto, la duda respecto de quién ha de emprender su construcción.

¿Debe el Estado construirlas ó es preferible que deje esa misión á la iniciativa particular?

¿Cuál de los dos sistemas es más ventajoso desde el

doble punto de vista de los intereses del Estado y de la industria?

Analizaremos esta cuestión con el detenimiento que por su importancia merece, y tendremos siempre en cuenta los datos y observaciones esencialmente nacionales, porque creemos fuera de duda que en esta materia, como en muchas otras de dominio práctico, las soluciones varían según las condiciones especiales de orden político y social de cada país.

Por lo pronto, la corta historia de los caminos de hierro en nuestro país, atestigua que, en materia de construcción, la República Oriental ha seguido los dos sistemas que se disputan la preeminencia en la materia.

En efecto, nuestra primera vía férrea, desde Montevideo hasta Durazno, fué construída por una empresa particular, en la cual el Estado tuvo cierta ingerencia que le daba su calidad de accionista; esa ingerencia cesó desde Febrero de 1878, en virtud de la nueva organización que se dió á la Compañía Ferrocarril Central del Uruguay, y en cuya virtud el Estado renunció á las cinco mil acciones que tenía depositadas á su nombre en el Directorio de la antigua empresa.

Compañías particulares han construído también las líneas que son una prolongación del Central desde Durazno á Rivera, la de Paso de los Toros hasta el Salto, la del Salto á Santa Rosa con un ramal desde Isla Cabellos á San Eugenio, la de Montevideo á la Barra de Santa Lucía y la de Montevideo á Nico Pérez con un ramal desde Toledo á Minas.

Éstas son las redes que han sido concedidas á par-

ticulares y que están en el día de hoy en explotación; hay que agregar además las líneas de Nico Pérez á Artigas, pasando por Melo, con un ramal á Treinta y Tres, y el F. C. Gran Este desde la Estación Olmos del F. C. á Minas hasta la frontera del Brasil, pasando por Maldonado y Rocha.

El sistema de la construcción por empresas particulares cuenta, además, con la línea férrea de la Colonia á Bagé, que fué concedida, conjuntamente con un proyecto de colonias fronterizas, á los señores Castro y Petty.

El sistema de construcción por el Estado ha sido decretado para las líneas del Ferrocarril del Oeste desde Montevideo á Independencia, con ramales á la Colonia, Nueva Palmira y Carmelo, por la ley de Noviembre 30 de 1888.

Fué con motivo de esta ley que la cuestión que nos ocupa fué discutida ampliamente en la prensa, en la tribuna parlamentaria, y después de largos debates triunfó la doctrina sustentada en el proyecto y mensaje con que el P. E. prestigiaba el régimen de construcción por el Estado. Examinaremos los argumentos que cuenta en su apoyo cada uno de estos sistemas, á la luz de los bien entendidos intereses del país.

II

El Estado no debe construir ferrocarriles, dice la escuela individualista, porque esta función no se encuadra dentro de los fines del gobierno. Su misión con-

siste en garantir el derecho de cada uno de los asociados, conservando el orden público; y todo lo que sea apartarse de esta línea de conducta es condenable y abusivo, importa matar la iniciativa privada, romper los resortes de la actividad nacional y hacer del Estado un industrial y no un gendarme.

Confesamos que poco nos arredran estos argumentos tan absolutos para ser verdaderos: la verdad no está nunca en los extremos; debemos buscarla siempre en el justo medio. La doctrina que hace del Estado un mero espectador del progreso nacional, es una doctrina inexacta y peligrosa. Inexacta, porque la posición del gendarme no se aviene con las funciones múltiples del Estado moderno, y peligrosa, porque impide la prosecución de ciertos adelantos sociales que sólo el Poder público puede promover.

El Estado, como que ha sido creado por la cooperación de todos los individuos de la colectividad para conservar su existencia y mejorar gradualmente las condiciones de ésta, ha recibido tácitamente, diremos, de todos los elementos que constituyen la agrupación social, la tarea de cooperar en primera línea al desenvolvimiento de las fuerzas que le han de dar vida y progreso. El fin egoísta que persigue el hombre al asociarse requiere la asistencia de los demás individuos, y si ésta no basta para llegar á felicidad, debe ser ayudada por el Estado, señalando á la iniciativa particular nuevos rumbos. Ésta es capaz de hacer prodigios, pero no se arriesga en ciertas oportunidades, cuando el mismo egoísmo humano la detiene por la inseguridad del éxito.

¿Qué hacer entonces? Nadie culpará al Estado

si, señalando á la acción privada nuevos horizontes, la toma de la mano para estimularla con su ayuda.

Si el objetivo ansiado por toda asociación es el progreso, el Estado debe tomar la iniciativa en ese camino; suplantar, si es posible, á la acción particular que titubea y mostrarle que es allí adonde debe dirigirse. La educación pública, el servicio de correos y telégrafos, y tantos otros ramos de la industria nacional, ofrecían al individuo inseguridades que quizás hubieran dado por resultado que la Nación se viera privada de estos servicios de tanta trascendencia, si no los hubiera tomado sobre sí el Estado, guiado sólo por las ideas de progreso, que está en el deber de consultar á cada paso.

Y así como he citado á la instrucción pública y al servicio de correos como tareas que toma á su cargo el Estado sin desnaturalizar sus fines, que, dicho sea de paso, suelen variar según los pueblos, así también puede imaginarse el caso en que sea justificable que tome á su cargo la construcción de vías férreas allí donde la fuerza de la acción privada no sea capaz de acometer esa empresa, y como medio de ponerse á la cabeza del movimiento de progreso del país, ya que es el ferrocarril un elemento que tanto contribuye á aquel progreso. Del mismo modo cabe en sus fines la protección á empresas industriales, siempre que éstas estén llamadas á desenvolver los elementos propios de la Nación: una vez encarriladas, ellas caminarán por sí solas.

Después de estas ligeras consideraciones, sólo nos resta decir que no es absolutamente exacto el argumento expuesto; que en ciertos casos los principios que

hemos enunciado justificarían la intervención directa del Estado en la construcción de ferrocarriles, y que el más ligero examen del poder de la iniciativa privada en esta República, llevaría á nuestro convencimiento la opinión de que el Estado, en principio, no podría justificar ese avance al dominio de la industria privada. Para concluir diremos que, sin admitir que el Estado deba limitarse á su posición de gendarme, las condiciones de orden social de nuestro país le indican otros cometidos como medio de promover sus fuerzas vitales, y que la ciencia sociológica señala al Estado constructor, límites reducidos, dentro de los cuales no cabe el nuestro. La construcción de ferrocarriles puede emprenderse con éxito por la iniciativa individual.

III

Puede argüirse que estas razones son de orden meramente especulativo, y pretenderse que el Estado debe dejarlas de lado, siempre que la experiencia acredite que la construcción oficial es más ventajosa para los intereses generales. Más aún, considerada la cuestión bajo esta nueva faz, el triunfo es adverso al régimen del Estado constructor, y la práctica se da la mano con la razón teórica.

Pero, antes de pasar adelante, justo es hacerse cargo de un argumento que, presentado á menudo por los partidarios de la construcción oficial, tiene todos los visos de ser irrefutable.

Entregada á los particulares la construcción de los

caminos de hierro, se dice, pronto se tropezaría con el inconveniente de que la iniciativa privada solicitaría aquellas concesiones que, por atravesar centros poblados y de industria desarrollada, ofrecen las seguridades de obtener buenos resultados en poco tiempo, y descuidan aquellas localidades que por su estado de atraso piden á grito herido el establecimiento de una vía férrea. En cambio, si el Estado fuera constructor de caminos de hierro, llevaría los rieles á las zonas más apartadas, que son las que necesitan más de su ayuda, supuesto que el fin que lo guía no es el mezquino del interés, como á las Compañías, sino el de promover el adelanto y prosperidad nacional.

Hay mucho de verdad en estas palabras. Los capitalistas que, al fin y al cabo, son negociantes, acuden allí donde los llama la perspectiva de un lucro inmediato; sería ridículo exigirles patriotismo; su dinero busca las concesiones de las localidades industriales y pobladas, aunque tengan concurrentes, siempre en la esperanza de obtener beneficios inmediatos. En este supuesto, los territorios que más merezcan la protección de la vía férrea se verán privados de este factor que debe sacarlos de su atonía, porque el porvenir lejano ó problemático de las líneas ahuyenta los capitales que la construcción de éstas exige.

A pesar del brillo deslumbrador de este argumento, se le encuentra fácilmente su punto vulnerable, si se considera que en países como el nuestro, las líneas no seguirán los rumbos que deseen los concesionarios, sino los que demarca fijamente el trazado general de ferrocarriles incorporado á una ley el 27 de Agosto de 1884.

Habiéndose consultado al aprobar aquel trazado, las conveniencias generales del país y las particulares de cada Departamento, y no pudiendo el Poder Ejecutivo apartarse en lo más mínimo de él, hasta el punto de negársele la facultad de conceder una sola pulgada de línea que no se ajuste al trazado, es elemental que se ha evitado el peligro de que las concesiones se dirijan sólo á los centros de población; y decimos que es elemental, porque tendrán que seguir las líneas del trazado, extendiendo los rieles allí donde las necesidades de la campaña los requieran. Los centros de población é industria, y las localidades en que la producción está en embrión, reciben por igual los beneficios de la vía férrea, y el trazado ha tenido la prudencia de conciliar admirablemente el interés de la empresa que tome á su cargo determinada línea, haciéndola pasar indistintamente por los unos y las otras dentro de la órbita de una misma concesión.

De aquí, pues, que tampoco pueda decirse que habrá ramales, dentro del trazado general, que por atravesar exclusivamente zonas despobladas, puedan ser desdeñados por el capitalista.

Aun concediendo que así fuera, otra consideración tomada de la ley de 1884 bastaría para hacer caer por su base el argumento que examinamos: nos referimos á la garantía del interés para los capitales á emplearse en la vía.

En un país en que el Estado no garanta el producido de las líneas férreas, puede concebirse fácilmente que, aun existiendo trazado fijo, el capitalista no se arriesgue á colocar sus dineros en acciones de un camino de hierro que recorra el despoblado, porque

el interés, que siempre es desconfiado, le hace ver inseguridades en el negocio. Pero la cuestión cambia de aspecto cuando la Nación, para halagar al capital, le promete una garantía, pues entonces poco le supone por el momento al capitalista que el nuevo ramal atraviese una región poblada ó una yerma: le basta saber, confiado en el crédito de la Nación, que sus dividendos serán pagos puntualmente con el dinero que entre en las cajas en concepto de garantía.

Recapitulando, notemos la poca aplicación que encuentra entre nosotros el argumento examinado: somos país de trazado y de garantía de interés, y con decir esto, basta.

IV

Resuelta así esta cuestión que nos había salido al paso, tócanos examinar ahora, yendo al fondo de la materia, si es cierto que el Estado construya caminos de hierro en mejores condiciones que los particulares. Este examen no podrá hacerse sin referirse en cada caso á las condiciones particulares de nuestro modo de ser y á las peculiaridades de nuestra situación social y administrativa.

Desde luego, hay que preocuparse de la expropiación de los terrenos que ha de atravesar la vía. El procedimiento en la materia es el indicado en leyes especiales, y el *quantum* de la indemnización, según esas mismas leyes, debe ser fijado por peritaje en caso de que las partes no se aviniesen amigablemente.

¿Quién obtiene las tierras más baratas: el Fisco ó los particulares?

Interroguemos á este respecto á la experiencia europea.

En 1876, el Senado de Francia ordenó se levantara una *enquête* con el objeto de averiguar si el Estado las compraba en condiciones más favorables que las Compañías. Preguntadas éstas, contestaron casi unánimemente que á este respecto no podía hacerse diferencia y que los *jurys* de expropiación llamados á justipreciar el valor de las tierras, no hacían distinción en cuanto al precio, ya fuera el Estado ó las empresas particulares quienes tuvieran que abonar su importe. La práctica en los demás países europeos señala el hecho de que el Estado se ve más favorecido en las avaluaciones cuando es la caja de las Comunas ó Departamentos la que va á hacer frente á esas expropiaciones, y colocado al nivel de las Compañías cuando se pagan con las rentas generales. El hecho encuentra explicación clara si se considera que los jurados son personas de la misma Comuna ó Departamento, é interesados, como tales, en que la escuálida caja comunal ó departamental, no se vea mermada; mientras que no existe este motivo cuando el que paga es el Estado, que cuenta con poderosos recursos.

Basándose en estos hechos es que algunos tratadistas prácticos aconsejan que las expropiaciones se paguen con las rentas departamentales. Aun reconocida la conveniencia de semejante medida, no puede encontrar lugar su aplicación en la República desde el momento que se ha establecido en la administración de los Departamentos una centralización administrativa

y rentística que quita á las Juntas el manejo de sus fondos, salvo en limitados casos.

No será inútil recordar aquí, y antes de pasar adelante, el procedimiento que nuestras leyes vigentes han prescrito para la expropiación de terrenos destinados á obras públicas.

El sistema de expropiación vigente en el país, tal como lo estableció el decreto-ley de Julio 14 de 1877, consta de tres períodos: 1.° una resolución legislativa tiene que declarar la utilidad pública de la obra ó autorizar la ejecución de trabajos que den mérito á la expropiación; 2.° el Poder Ejecutivo debe señalar los terrenos que hayan de expropiarse, y 3.° los interesados deben ser citados para que comparezcan ante el Juzgado Nacional de Hacienda al juicio de expropiación.

La declaración de utilidad pública está implícita en toda concesión de ferrocarril que se ajuste al trazado, no sólo respecto de los terrenos que ocupe la vía, sino respecto de los destinados á estaciones y sus anexos, según el artículo 35 de la ley de 27 de Agosto de 1884. Los concesionarios tienen obligación, una vez practicados los estudios del caso, de presentar las memorias descriptivas de la línea proyectada, señalando las propiedades particulares que han menester de expropiar para su fin, y una vez aprobado el trazado por el P. E., previa audiencia de la Dirección de O. Públicas, se hará publicación por bando y por edictos fijados en los diarios y en los parajes públicos, de los nombres de los propietarios que deben ser expropiados é indemnizados.

Presentes los interesados, el concesionario propone

las indemnizaciones que ofrece por los terrenos, y entrega su importe si aquéllos se aviniesen á la oferta. En caso contrario, pasarán los antecedentes al Fiscal de Hacienda, para que en representación del Estado siga el correspondiente juicio de expropiación.

Llegado este extremo, los interesados, el Fiscal y el propietario, nombrarán cada uno un perito de su confianza y un tercero de común acuerdo; si ese acuerdo no se consiguiese, el juez designará el tercero. Este jurado procederá, al fijar el *quantum* de la avaluación, á tasar todo el terreno, como si no hubiese vía férrea proyectada, y una vez trazada la línea, volverá á justipreciar las fracciones restantes, teniendo en cuenta el aumento de valor con que sea beneficiado el resto de la propiedad: la diferencia entre las dos tasaciones determinará el monto de la indemnización. (Ley de Agosto 27 del 84 y su decreto reglamentario; y decreto-ley de Julio 14 de 1877.)

Hechas estas explicaciones necesarias antes de abordar la cuestión, veamos si el Estado resultaría favorecido en lo que al precio de las tierras se refiere.

No tememos equivocarnos al suponer que los resultados que este sistema produciría en la práctica, han de ser comparativamente desfavorables para el Estado.

Por lo pronto, es necesario hacer notar que los propietarios nunca recurren al juicio cuando es una empresa particular la que expropia, sino que se entienden directamente con ésta, ahorrándose así los gastos judiciales de peritaje y dilaciones inútiles.

Muy distinta cosa sucede cuando es el Estado el que expropia directamente. Por un lado, los propietarios difícilmente se conforman con el precio que

el Fisco les ofrece—de ordinario en papeles de deuda depreciada,—y por el otro, cuentan con la seguridad de que llegado el momento de la avaluación, los peritos han de ser más liberales cuando la persona jurídica Estado es quien ha de pagar su importe.

Dos circunstancias mueven inevitablemente á los peritos á aumentar el precio de las avaluaciones.

Es la primera, como ya se ha dicho, la especie en que se efectúa el pago. Si se verificara en oro y la propiedad no se entregara hasta recibido el dinero, no habría por qué hacer diferencias entre los particulares y el Fisco en cuanto al monto de las avaluaciones; pero, es el caso que los peritos saben, al practicar una tasación, que el propietario recibirá por su predio expropiado, no dinero contante y sonante, sino títulos de deuda pública por su valor escrito; lo que significa que al fin de cuentas la indemnización alcanzará sólo á la tercera ó la cuarta parte del precio venal de la propiedad. Esta injusticia, que se asemeja á una expoliación, inclina á los peritos á subir el monto del precio de expropiación, á pesar de que resoluciones legislativas han impuesto á los tasadores la obligación de prescindir de la moneda con que se haga el pago.

La liberalidad en las tasaciones, usada como medio de reparar la injusticia á que hemos hecho referencia, contribuye á que el Estado pague más caros los terrenos que expropia. No los paga en oro, es cierto, pero sí en documentos que para él valen tanto como el oro y que exigen un servicio de intereses y de amortización por tiempo dilatado.

La segunda consideración que mueve á los peritos

á aumentar el precio de la cosa cuando es el Estado el que ha de expropiarla, es, aunque en menor escala, digna de tomarse en cuenta. El Fisco es siempre rico, se oye decir por ahí; maneja tanto dinero, tiene tantos recursos á mano, que no es pecado hacerle pagar las cosas algo más caras. Y esta idea está tan generalizada, que nadie tiene escrúpulo en cobrar al Estado diez por lo que sólo vale cinco. Estamos muy lejos de aprobar este proceder: consignamos simplemente el hecho como manifestación de una idea esparcida que influye en el ánimo de los tasadores, inclinándoles á hacer figurar en sus operaciones un valor que excede al valor real de las cosas.

Nos faltan datos comparativos con que ilustrar estas observaciones; pero creemos poder afirmar que el día que el Estado (téngase presente que siempre nos referimos á nuestro país) emprenda la construcción de líneas férreas, saldrá perjudicado en lo que respecta al precio de los terrenos que haya de expropiar: le costarán mucho más caros que á una empresa particular.

V

Expropiados los terrenos que ha de ocupar la proyectada línea, comienzan los trabajos de supraestructura con la construcción de terraplenes, desmontes, puentes, alcantarillas, colocación de rieles, edificación de estaciones, talleres, etc., etc. Veamos, siguiendo nuestro propósito, si el Estado puede em-

prender estos trabajos en mejores condiciones que las empresas particulares. Antes de entrar en materia, advertiremos que nos referimos al caso en que el constructor sea el mismo Estado por intermedio de su Cuerpo de Ingenieros nacionales, y que siempre examinamos las cuestiones desde el punto de vista nacional y práctico.

La experiencia europea en esta materia, si bien no asigna al Estado ventaja en cuanto á la economía en la construcción, señala, sin embargo, el hecho de que á este respecto no es posible establecer diferencia entre el costo de las vías oficiales y el de las particulares.

A primera vista pudiera juzgarse exagerada la proposición que antecede, sobre todo si se considera que los empresarios constructores están en condiciones más favorables para no malgastar su dinero y aprovecharlo lo mejor posible, desde que están interesados en el negocio, y pueden comprar los materiales allí donde los vendan más baratos, regatear en los precios si es posible, y disminuir todo gasto que no sea imprescindible. Estas consideraciones hacen creer, *prima facie,* que lo contrario debería suceder cuando el constructor es el Estado.

Sin embargo, una observación más atenta nos hará ver cómo en esta materia mucho depende de la organización administrativa del país. Allí donde el perfeccionamiento en el rodaje administrativo se ha llevado hasta los más mínimos detalles; allí donde los actos todos del gobierno son controlados y vigilados estrictamente; allí donde el empleado no puede apartarse de la senda de su deber sin recibir su merecido; allí,

en fin, donde los dependientes del Poder central se desviven por servir á su patria, y luchan entre sí con emulación; en ese bienaventurado país y en los que á ese ideal se aproximen, podrá ser una verdad que el Estado realice las obras en iguales condiciones que los particulares, y aun que economice en los gastos. Pero desgraciadamente, por circunstancias que no queremos analizar, los países sud-americanos están muy lejos de ese ideal.

Para que el Estado construya vías férreas directamente, es necesario que tenga un Cuerpo nacional de Ingenieros que sea el que dirija las obras.

Pues bien: ningún país está exento de que el Cuerpo de Ingenieros haga incurrir al Estado en mayores gastos por razón de lujo exagerado ó de mejor estética en las construcciones, ó por falta de vigilancia ó descuido en recibir las practicadas en condiciones que las hacen inaceptables.

La misma Francia, que muestra con orgullo su Cuerpo de Ingenieros, salido todo él de la Escuela Politécnica, donde, según la expresión de Jacqmin, la educación que se recibe enciende en los corazones el fuego sagrado del patriotismo, se ha quejado, á veces, de que esos ingenieros noveles, apenas abandonadas las aulas, deseosos de ilustrar su nombre, toman los caminos de hierro como campo de acción para lucir sus facultades; hacen gala de lujo en las obras, extienden los puentes innecesariamente, construyen estaciones magníficas, y si bien todo es sólido y duradero, deja mucho que desear en punto á baratura de costo.

Este defecto de extender el capítulo de los gastos

cuando el constructor es el Gobierno, lo reconoce el mismo Cauwés al decir que «los ingenieros de Puentes y Calzadas, tan criticados como funcionarios del Estado, están por arriba de todo reproche cuando son agentes de la industria privada!»

Si esto ocurre en administraciones perfeccionadísimas y con Cuerpos competentes de Ingenieros nacionales, puede adivinarse lo que presenciaríamos el día en que se resolvieran nuestros Poderes públicos á hacerse constructores de ferrocarriles. Lo que se ha visto entre nosotros en materia de trabajos y obras públicas construídas directamente por agentes del Poder Ejecutivo, daría una idea de las condiciones en que se haría la obra.

En primer lugar, nuestro Cuerpo de Ingenieros nacionales está por formarse; quizás no tenemos, desgraciadamente, en la República un número suficiente de personal técnico competente, nacional y formado en el país, y tendríamos que recurrir—ya que á los que están actualmente al servicio de la industria privada no podría separárseles de sus puestos sin ofrecerles subidas remuneraciones,—á los ingenieros extranjeros, que mirarían más su propio lucimiento al hacer las obras, que el bien entendido interés del país.

En segundo lugar, aun en el supuesto de que esto no sucediera, no es preciso estar muy al cabo de lo que en materia de administración pública pasa en los países del Plata, como en casi todos los sud-americanos, para ver que esa fiscalización severa que la construcción exige, esa vigilancia en cuanto á la clase de materiales y á sus precios, esa economía en los más mínimos detalles, difícilmente podría alcanzarse en la

práctica. Calidad inferior de materiales y precios altos serían la consecuencia necesaria de la construcción por el Estado: lo primero, porque no pueden corregirse, sin grandísimo esfuerzo, los hábitos arraigados de una fiscalización descuidada en los empleados dependientes del Gobierno; y lo segundo, no sólo por la poca seguridad que tiene el contratista de que su pago sea hecho con puntualidad y en la moneda estipulada, sino porque es creencia general la de que no hay nada ilícito en recargar al Estado el precio de los artículos.

Los contratistas en general son poco escrupulosos cuando se trata de obras públicas: el deseo de sacar el mayor lucro posible, por una parte, y la seguridad relativa en que descansan, de que su trabajo será recibido, hacen que más que de poner cuidado en la obra, se preocupen de concluirla en el menor tiempo posible.

En cambio, si una empresa particular construye una obra de la importancia de una vía férrea, buen cuidado se tomarán sus accionistas ó directores para que los materiales de construcción sean de primera calidad y que los trabajos se hagan con la mayor economía posible; pues, aparte de otras circunstancias, disponen del dinero necesario para pagar inmediatamente las obras practicadas.

Alguien nos dirá que todo esto lo consigue el Estado apelando á la licitación pública, como tiene obligación de apelar cuando construye obras públicas de un importe mayor de 200 pesos (ley de Junio 25 de 1860).

Muy lejos estamos de desconocer los beneficios de la

licitación: por el contrario, creemos que es un recurso precioso á que el Gobierno debe apelar siempre en su interés propio, como medio de realizar, con ventaja, los trabajos que, ejecutados por sus agentes ó entregados particularmente á determinada persona, redundarían en perjuicio suyo próximo ó lejano.

No obstante, si bien la licitación evita inconvenientes de consideración, aun así y todo puede prestarse á otros abusos difíciles de corregir. Por de pronto, las condiciones de pago, generalmente desventajosas para el contratista, tienen como efecto ineludible, que la propuesta menos elevada esté calculada á ojo de buen cubero y con un aumento en los precios, en previsión de las dificultades del cobro. El contratista tiene razón para obrar así, poniéndose en su espíritu desconfiado, en el peor de los casos.

Todos estos detalles son prolijamente pesados y calculados por todo proponente que no se resigne á perder en el negocio. Es que, como alguien ha dicho, entre nosotros las cosas tienen dos precios: uno para el Gobierno y otro para los particulares. Esta anomalía se explica sin suponer inmoralidad en el comerciante: vende un artículo al Gobierno, y no sabiendo cuando se le va á pagar, tiene que calcular los intereses del dinero durante el tiempo que está fuera de su bolsillo, y sube el precio poniéndose en el caso de que el pago se haga tarde. Este precio todavía acrece si el comerciante vislumbra la posibilidad de recibir en pago títulos de Deuda.

¡Cuán distinta sería la situación de estas cosas el día que el proponente tuviera la confianza de que su trabajo iba á ser remunerado en oro al día siguiente de entregadas las obras!

Por otro lado, aun usando de la licitación, los contratistas se valen de mil artimañas, que el deseo del lucro inventa, para emplear en las obras materiales de calidad inferior á lo establecido en las propuestas, y que sólo distingue un ojo avizor y experimentado. Estas tretas, que las adivinaría al vuelo un Administrador de Compañía, llevado por el interés con que toma su propio negocio y por las responsabilidades en que incurre, suelen pasar inadvertidas á los agentes del Estado, que no son tan escrupulosos en sus inspecciones por cierta relajación en el control administrativo.

VI

Queremos suponer, sin embargo, que el Estado expropie los terrenos en condiciones más favorables que las empresas particulares; que realice economías en las obras de establecimiento de la vía, y que en último resultado, la construcción oficial sea más barata y más sólida, favoreciendo de ese modo los intereses generales del país. Pues bien: aun siendo así, ¿de qué medios puede valerse el Estado para llevar á cabo las construcciones ferroviarias?

Obras públicas de la magnitud de las vías férreas reclaman fuertes capitales, que rara vez tiene en disponibilidad el Estado y que entonces se verá precisado á reunir apelando al crédito público. La disponibilidad de esos capitales sólo la obtienen aquellos países como Estados Unidos, que tienen la fortuna de ver que año

tras año los ejercicios de su presupuesto se cierran con excedentes enormes, y que presencian la anomalía de que los Ministros del Tesoro abandonan sus carteras por temor de no atinar con el medio productivo de colocar el superávit. El caso es, sin embargo, que, como pronto lo veremos, los Estados Unidos juzgan y han juzgado siempre que el Estado constructor de vías férreas es un contrasentido, porque invade el campo de acción de la industria privada.

Ni la República Oriental, ni ninguno de los países sudamericanos se encuentra en aquellas condiciones, sino que, por el contrario, puede decirse que desde hace veintiocho ó veintinueve años vive en déficit permanente.

Examinemos la faz económica de esta cuestión, indagando si es posible que la Nación consiga dinero en mejores condiciones que las empresas particulares.

No puede darse una solución categórica á esta cuestión formulada así en abstracto, desde que todo dimana de las condiciones especiales de cada país determinado. Puédese admitir, sin temor de errar, que en países de crédito público consolidado en bases inconmovibles, el Estado obtenga dinero y coloque sus empréstitos en mejores condiciones que las Compañías particulares, porque la seriedad de la Administración pública, el precedente de haber cumplido siempre sus obligaciones, el porvenir de las obras á construirse y el progreso que están llamadas á realizar, son factores todos que, apreciados por el prestamista, le convencerán de que el Estado será puntual en el abono de los intereses y que esto producirá una alza consiguiente en los títulos del nuevo empréstito. En corro-

boración de estas palabras podríamos citar la opinión de Picard, que, con las cifras en la mano, demuestra que el Estado francés recibe dinero en préstamo á tipos más favorables que las empresas particulares que tienen su asiento en ese país. Lo mismo podría decirse en tesis general de Alemania é Inglaterra.

Que en la República las empresas particulares, siempre que sean de reconocida seriedad, realizan empréstitos en mejores condiciones que el Estado, lo demostrará el cuadro que va en seguida. Hemos tomado como norma la Empresa del Ferrocarril Central, cuyas acciones se cotizan en la Bolsa de Montevideo, y esas cotizaciones nos van á mostrar cómo siendo menor el interés de que gozan, su precio es más elevado relativamente que el de la Deuda Unificada, que hemos tomado como tipo de las obligaciones de la Nación.

Véanse las cotizaciones de las acciones del Ferrocarril Central:

Años	Dividendo repartido á los accionistas.	Tipo medio de las cotizaciones.	Años	Dividendo repartido á los accionistas.	Tipo medio de las cotizaciones.
1885	5 %	115 %	1888	6 3/4 %	125 %
1886	6 %	118.50	1889	7 1/2 %	137.50
1887	6 %	123	1890	7 1/2 %	151

Tomando como base del cálculo el promedio de esas cotizaciones durante esos seis años, que es 128.30, y el dividendo medio que es 6.46 %, puédese fácil-

mente encontrar el interés que producirían 100 $ colocados en acciones de la mencionada Compañía: ese interés es 5 %. De modo que el día que el Central necesitara dinero podría encontrarlo emitiendo acciones á 5 %.

Las cotizaciones de la Deuda Unificada durante los años 1885 á 1890 nos demuestran lo siguiente:

Años	Interés	Cotizaciones medias	Años	Interés	Cotizaciones medias
1885	5 %	49.90 %	1888	5 %	73 %
1886	»	44.80 »	1889	»	73.30 »
1887	»	62.20 »	1890	»	67.20 »

Siendo el promedio de los precios de nuestra Deuda Pública 61.73 % y gozando de un 5 % de interés, el Estado tendrá que pagar un 8 % para poder obtener 100 $.

Podemos, pues, concluir de estas cifras, que los capitalistas prestan al Estado exigiendo un 8 % de su capital invertido, mientras se contentan con un modesto 5 % cuando la Empresa del Central va á golpear á sus puertas!

La verdad es que estas cifras excusan todo comentario; y si alguno puede hacerse, es de seguro poco favorable.

La importancia de estos datos fluye de suyo y refuerza nuestra tesis mostrando cómo, aun considerado desde el punto de vista financiero, el negociado de construcción de ferrocarriles sería calamitoso si se emprendiese por cuenta del Estado.

No sólo la vía le costará más cara, y será por punto general de peor calidad, sino que, teniendo que servir los intereses altos del empréstito contratado para la construcción, se vería en el caso de adoptar uno de estos dos arbitrios: ó subir las tarifas á fin de que el ferrocarril rinda lo suficiente para hacer frente al servicio, en cuyo caso matará la industria que se propone fomentar, y lejos de prosperar la línea irá á la bancarrota; ó cargará á gastos generales del presupuesto los de la vía, elevando los impuestos y haciendo pagar, al fin de cuentas, á todo el país el déficit que la línea arroje.

Basta enunciar cualquiera de estos extremos para comprender sus funestísimas consecuencias.

Este examen nos ha mostrado cómo la economía en la construcción no se consigue en países como el nuestro, cuando ella se deja al Poder público; y es necesario tener presente que una vía férrea servirá tanto más los intereses generales, cuanto menos dispendiosa ha sido su construcción. Si el ideal en esta materia es la baratura del tráfico, no podrá alcanzarse allí donde la vía sea costosa.

El sistema de construcción de caminos de hierro por cuenta del Estado, nacido en otros climas, se asfixia en nuestra atmósfera abrasadora, y compromete en su muerte al Estado que los implantara. Cuestión de idiosincrasia de nuestras nacientes repúblicas, el sistema que ha usado Bélgica en Europa vive y prospera en otras condiciones de terreno: *hic non erat locus!*

VII

La historia de los progresos ferrocarrileros en Europa nos muestra cómo el sistema de construcción oficial es objeto de vivas críticas en algunos países, y preconizado en otros hasta incorporarlo á su legislación. Es justo decir, no obstante, que estos últimos están en minoría, pues si bien en la actualidad casi todos los países europeos, con exclusión de Inglaterra, tienen líneas férreas explotadas directamente por el Estado, los Poderes públicos no han intervenido en su construcción, sino que la Nación los ha adquirido de manos de las Compañías particulares.

Bélgica fué quizás el primer país del viejo continente en donde la doctrina que hemos combatido encontró apoyo de parte de la opinión y de los Poderes públicos. Consideraciones de orden esencialmente político llevaron á Bélgica á dictar las leyes de 1834 y 1837, que encarnaban el sistema de construcción y explotación oficial, y muy luego el mismo Estado se hizo dueño de una larga extensión de líneas, temiendo que el régimen de las concesiones las hiciera caer en manos de los banqueros holandeses ó franceses y que esto pudiera constituir un peligro para la neutralidad é independencia de su territorio.

Donde la lucha entre los dos sistemas ha sido más viva y más tenaz, fué sin duda en *Francia*. La cuestión se presentó por primera vez el año 1837 á consecuencia de un proyecto ministerial, que hacía del

Estado un empresario ferrocarrilero. El voto de las Cámaras fué contrario al proyecto, declarándose entonces que el Estado era incompetente é incapaz no sólo para dirigir la explotación de las vías férreas, sino para emprender su construcción, y que debían, por consiguiente, ser entregadas á la industria privada. Dos años más tarde, á consecuencia de una iniciativa del Ministro de Obras Públicas Mr. Dufaure, una Comisión especial nombrada para el estudio de esta cuestión, tuvo oportunidad de declararse en contra de la construcción oficial, y sólo la justificaba en el caso de que se tratara de grandes intereses políticos y comerciales, para cuya ejecución no estuviesen habilitadas las Compañías.

Fué recién después de estas dos derrotas sucesivas, que el sistema de construcción por el Estado se incorporó á la legislación francesa, el año 1842, en pos de una brillante campaña parlamentaria. Con todo, el triunfo no fué completo, como lo deseaban los partidarios del proyecto, pues se salvó el principio de la libertad, agregándose á la ley un artículo que disponía que las líneas férreas del proyecto podrían ser concedidas en todo ó en parte á la industria privada.

En *Alemania* todo está subordinado á su régimen militar. Consideraciones políticas de ese orden han hecho triunfar la doctrina del Estado constructor y empresario de caminos de hierro; su ejemplo, pues, no puede tener aplicación en nuestras repúblicas del Plata, porque no militan aquí los motivos que allí han sido causa determinante del planteamiento de aquel sistema.

Italia, después de largo período de indecisión y de

estudios luminosos sobre la materia, se decidió por un sistema mixto, por el cual se faculta al Estado para la construcción, pero debía entregar la explotación de las líneas, bajo ciertas condiciones, á la industria privada.

Inglaterra y *Estados Unidos* pueden presentarse como modelos del sistema de las concesiones particulares. Uno y otro no han consentido jamás que el Estado construya ó explote vías férreas, y tanto liberales y conservadores, como demócratas y republicanos, rivalizan en ardor contra el sistema que hace del Estado un industrial. Es digno de tenerse en cuenta que es precisamente en esos países donde el tráfico está mejor servido.

No sólo la opinión pública en la gran Confederación del Norte es decididamente adversa al régimen oficial, sino que algunos de los Estados, si hemos de creer á Jacqmin, han escrito en sus leyes fundamentales la prohibición absoluta para el Estado de construir y explotar caminos de hierro.

En la América del Sud no han encontrado eco estos saludables consejos, y aunque afortunadamente el sistema que predomina es el de las concesiones, algunos gobiernos han adoptado el régimen de la construcción oficial para determinadas líneas.

El Brasil, Chile y la República Argentina han echado rieles en sus campos, bajo la dirección de sus Gobiernos, siguiendo el régimen belga; y es necesario confesarlo, que, por lo que hace referencia á este último país, las perspectivas halagüeñas que en el sistema se cifraban, han desilusionado á sus más entusiastas defensores. En vez de tener vías de construcción eco-

nómicas, de proficuos rendimientos, las han tenido caras, de escaso producido y que se han estacionado en su camino en vez de progresar.

Nos faltan los datos para apreciar los resultados que la práctica ha dado en Chile y en el Brasil: sólo diremos que la experiencia hecha por la Argentina ha sido suficiente para condenar el sistema de construcción oficial en nuestros países del Plata.

Sin entrar, por ahora, al examen de los resultados que ha producido en la República Argentina la explotación de los ferrocarriles de la Nación por el Gobierno mismo, que es precisamente el punto más vulnerable del sistema, diremos con un Ministro de la Provincia de Buenos Aires, «que está por encima de toda discusión, que son las líneas oficiales las que más sacrificios pecuniarios han costado al Gobierno central.» El Ferrocarril del Oeste de la Provincia de Buenos Aires, que ha sido el orgullo del pueblo porteño, representa millones y millones de pesos, que ha ido tragando al Banco de la Provincia, al Hipotecario, etc., hasta calcularse su capital el 1888 en cerca de 50 millones de pesos nacionales.

Según lo afirma «La Prensa» de Buenos Aires, la peor de las líneas argentinas, la que se encuentra en peores condiciones, es la que partiendo de Villa Mercedes pasa por San Luis, se detiene en Mendoza y va á concluir en San Juan. Pues bien: esa línea fué construída por el Estado; ha costado lo suficiente para que fuese irreprochable, y no obstante, se encuentra en estado desastroso y su tráfico tiene que interrumpirse á menudo por las malas condiciones de su construcción.

Hace cinco años el Gobierno Argentino enajenaba á una empresa extranjera los ferrocarriles Central Norte y Andino, que hasta entonces habían sido de su propiedad, y al día siguiente de firmado el contrato, los adquirentes se vieron en la necesidad (á estar á lo afirmado por «La Prensa») de suspender el tráfico, porque era tal el estado de las líneas, que era urgente una reparación general. Entonces se vió que en una larga extensión los rieles estaban mal puestos y colocados sobre durmientes podridos; que varios kilómetros habían sido construídos con una pendiente tan imprudente y tan rápida, que constituían verdaderos despeñaderos, con peligro para la vida de las personas y exponiendo á destrucción el tren rodante; que las estaciones, además de estar en escaso número y mal instaladas, por efecto de la especulación ó del favoritismo, eran estrechas y amenazaban ruina.

Eran, pues, en general, las vías férreas oficiales, ferrocarriles mancos, tuertos, derrengados y sordos, como decía Sarmiento. He aquí los resultados de la experiencia y el ejemplo de que no se puede impunemente seguir la huella que han marcado otras naciones sin estudiar antes si concurren á su respecto las mismas circunstancias y si el estado social y administrativo permite tomar ese camino.

VIII

La República se ha dejado llevar, en esta materia, por el ejemplo deslumbrador de los ferrocarriles bel-

gas, y ha visto promulgarse una ley en cuya virtud se autoriza al Poder Ejecutivo para emprender construcciones ferroviarias, á pesar de que la práctica entre nosotros se ha declarado ya en favor del régimen de las concesiones.

La iniciativa correspondió al Poder Ejecutivo, que en Enero de 1888 presentó al Cuerpo Legislativo un proyecto, sancionado más tarde con ciertas modificaciones y convertido en ley con fecha 30 de Noviembre del mismo año.

Dicha ley introduce dos modificaciones fundamentales á la del Trazado de 1884: la primera autorizando al Poder Ejecutivo para construir por cuenta del Estado y por licitación las líneas férreas que, formando parte integrante del trazado general, no hubiesen sido concedidas á particulares; y la segunda facultando en la misma forma al Ejecutivo para construir vías económicas, de trocha angosta, destinadas á estrechar las relaciones entre los centros rurales de población.

Los móviles que guiaron al Poder Ejecutivo á tomar la iniciativa en aquella ley fueron explicados en el Mensaje con que se acompañó el proyecto. Aparte de que el sistema de las concesiones tiene su razón de ser en los países donde la densidad de la población augura una vida próspera á la vía sin necesidad del concurso del Estado, la teoría económica que prestigia la construcción por el Gobierno, parte de una base verdadera, cual es, la de que en países como el nuestro, de escasa población, los ferrocarriles son causa determinante del aumento de población y del comercio, y por tanto el Estado es el más interesado, como que se trata de una cuestión vital, en propender á la colo-

cación de rieles en toda la campaña. Y, agregaba el Ejecutivo, que habiendo recibido el Gobierno propuestas para la construcción de ferrocarriles al precio unitario de 4.000 á 4.500 £ el kilómetro, era una insensatez siguiera abonando el 7 °/₀ sobre el precio de 5.000 £ por kilómetro, señalado por la ley de 1884, cuando no sólo disminuiría así la carga presente del Estado si emitiera bonos para pagar la construcción de 6 °/₀ de interés y 1 °/₀ de amortización, fácilmente colocables al 85 °/₀, sino que tendría, desde el primer momento, la propiedad y por lo tanto el producto de la explotación de las nuevas redes que podría enajenar en cualquier momento, habiendo concluído de pagar las obras al cabo de 33 años. Esta combinación da una economía de 7 años en el servicio de intereses y la ventaja inmensa de que el Estado sería dueño de las vías, en vez de pasar lo que con la ley de 1884, que siguen perteneciendo á las empresas una vez finalizados los 40 años, espacio de tiempo durante el cual la Nación abona el servicio de la garantía. El sistema de las concesiones, concluía el Mensaje, se explica y justifica allí donde la falta de crédito hace imposible la construcción por el Estado.

No eran razones de política, ni de estrategia militar las que llevaron á nuestros Poderes públicos á transformarse en constructores de caminos de hierro, ni eran tampoco móviles tan poderosos como los que inclinaron á Bélgica en ese sentido: sólo se argumentó entonces con la economía que el sistema de construcción oficial representaba del punto de vista de los intereses del Estado.

Difícil es borrar de nuestros oídos las palabras elo-

cuentes que el Sr. Ministro de Gobierno de la Administración Tajes, pronunció entonces en defensa del proyecto que patrocinaba.

Decía el Ministro: « Actualmente, por el sistema de concesiones particulares, tenemos esto: un ferrocarril construído por cuenta de las empresas particulares con garantía del Estado, le cuesta á éste el valor del ferrocarril con más diez años de intereses y de garantía. Porque hay esta anomalía viciosa en el país: los títulos emitidos por el Gobierno al 6 °/₀ y 1 °/₀ de amortización, quedarían extinguidos á los 30 años; lo mismo sucedería con las empresas de ferrocarril, destinándoles el 1 °/₀ que da la ley de amortización, y que se le da durante 40 años; es decir, que se le regalan 10 años de intereses y de amortización, y con más que se les regala la vía, que ha construído, al fin y al cabo, el Estado, porque la ha pagado con el 6 °/₀ de intereses y 1 °/₀ de amortización. » (Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes.)

Al examinar estos argumentos tendremos ocasión de cerciorarnos de que esta crítica que se hace al régimen de las concesiones es inmerecida é injusta, por cuanto la perpetuidad del dominio de la vía no es una consecuencia de aquel sistema, y que si esa disposición fué incorporada á la ley de 1884 se explica, como se hizo notar entonces en el Cuerpo Legislativo, como medio de prestar mayores facilidades á los capitales que desearan colocarse en vías férreas, creyendo, sin duda, que no bastaba la concesión de la garantía.

Por otra parte, con eso y todo el mismo P. E. se quejaba en la Cámara de que no hubiese proponen-

tes para la construcción de gran parte de las líneas del trazado de 1884, cuando contaban con la seguridad de una garantía de 7 % sobre el precio de 5000 libras por kilómetro y la vía á perpetuidad, y creía posible que el Estado, cuyo crédito es bien sabido que entre nosotros está muy por abajo del crédito de las empresas, hallaría quien le prestase dinero en buenas condiciones al 6 % y 1 % de amortización sobre la base de 4.000 á 4.500 £ como precio unitario del kilometraje.

Nuestro crédito público se cotizaba entonces en Londres á 68 % (cotización de la Deuda Unificada en Enero de 1888), lo que equivale á un interés de 8 % cada título de 100 $ colocado á la par.

¿Puede acaso concebirse siquiera la posibilidad de que el Estado colocara en condiciones favorables los bonos? Pues á pesar de esto el Ejecutivo afirmó en la Cámara que la colocación de los bonos de ferrocarriles en el mercado de Londres podría fácilmente hacerse al tipo de 90 %, ó cuando menos de 85.

Si las empresas particulares que tienen la garantía de la responsabilidad de sus Directores no encuentran, según decía el P. E., el suficiente concurso de capitales para construir ferrocarriles en el Uruguay, cuando se les promete un 7 % de dividendo seguro, una verdadera exorbitancia para los ingleses, que están habituados á sus modestos rendimientos de 3 y hasta 2 %, ¿cómo se puede pensar seriamente en colocaciones más ventajosas hechas por el Estado? ¿Se cree acaso que para los capitalistas europeos éste ofrece más garantías que aquéllas en la puntualidad en sus obligaciones?

El cuadro que hemos presentado en otro capítulo nos autoriza á afirmar que, por punto general, no es cierto que el Estado consiga dinero en mejores condiciones que una empresa particular de seriedad, y que, si así es, la vía representará un sacrificio para la Nación.

Es curioso hacer notar, además, que se suponga que los capitalistas europeos, que son tan serios en sus cálculos y que no han de ser desprendidos ni patriotas en los negocios con *South America*, hayan preferido invertir sus fortunas en vías férreas al precio de 4,000 ó 4,500 £ el kilómetro, pagaderas en bonos de 6 %, cuando obteniendo concesiones según la ley de 1884, no solamente ganarían en el precio kilométrico, no solamente se les pagaría un interés más elevado, sino que tendrían la inmensa ventaja de quedar con sus líneas á perpetuidad. La conveniencia para ellos, si no se aumentara el precio kilométrico de construcción, sólo podría explicarse por la inferioridad de los materiales empleados, que convertiría á la línea en una calamidad, en cuyo caso la ganancia no está en otra parte sino en el costo real de la vía.

A pesar de lo expuesto por el Ejecutivo en las Cámaras, y en la duda de que no se presentaran los proponentes si se mantenía el costo kilométrico de 4,500 £,—cosa que de seguro hubiera sucedido,—se le autorizó para aumentar ese costo hasta 7,000 £, cuando por las dificultades de la línea proyectada su precio excediera al de 5,000 £. De esa manera se atraía al capital, pero con tan poca fortuna para el país, que, como veremos muy luego, la operación, pudiendo ser favorable, se torna en ruinosa para los intereses públicos.

El Poder Ejecutivo ha usado ya de esa facultad al contratar la construcción de la red oficial de Ferrocarriles del Oeste, creyendo que las dificultades prácticas de esa línea hacían ascender su precio, y se ha comprometido á emitir bonos sobre la base de 7,000 £ el kilómetro.

Después de lo dicho, sólo nos resta agregar que la ley del 8 de Febrero de 1890, ha impuesto al P. E. la obligación de presentar á la Legislatura, para su aprobación todos los contratos que celebre para la construcción de ferrocarriles á cargo del Estado, y esta facultad que se reserva el C. L. ha de ser beneficiosa en la práctica como medio de controlar la acción del Poder Administrador que suele desviarse del camino que le señalan los intereses del país, sugestionado como está, aquí como en todas partes, por las influencias y vinculaciones personales.

IX

Decía también el P. E., por el órgano de su Ministro de Gobierno, que el Estado, siguiendo el sistema que planteó la ley de 1884, se gravaba durante 40 años con la carga de un servicio de intereses de 7 %, cuando á seguir el sistema del proyecto la garantía durará sólo por 33 años, economizándose á este respecto 7 años de servicio.

El argumento es inexacto. El Estado abonará intereses del 7 % por 40 años, en el único caso que la línea férrea no produzca absolutamente nada, y como

se comprende, es muy dudoso que esto suceda si, como debe hacerse, ha precedido á la concesión un estudio científico del trazado de la vía.

Los ferrocarriles están llamados á dar incremento á las zonas que atraviesan, y aun en el peor de los casos, juzgando con espíritu pesimista, no se concibe que las localidades no respondan á ese llamado dentro del plazo de la concesión. La agricultura comenzará á fomentarse en vista del nuevo medio de comunicación rápido y barato que le ofrece la línea férrea; la ganadería nos enviará sus productos en mejores condiciones, y por último, las industrias fabriles, agobiadas por la elevación de los precios de sus instalaciones en los grandes centros, buscarán un refugio allí donde la tierra sea más barata y la vía pueda poner sus productos con facilidad y rapidez en el centro de consumo. Esto es lo que pasa todos los días tan pronto como la locomotora hace oir su silbato estridente en las nuevas zonas.

Las líneas, pues, si no producen nada en el primer año de explotación, lo que ya es dudoso, empezarán muy luego á cargarse de materiales que van y vienen moviendo el engranaje de la actividad nacional. El producido, de consiguiente, aumentará de año en año é irá á disminuir gradualmente la suma que en concepto de garantía paga el Estado á las empresas.

En países nuevos como el nuestro, en donde la industria tiene tanto campo de acción, no puede admitirse que una vía férrea en condiciones normales no produzca absolutamente ni un centésimo, salvo que se trate de vías concurrentes á otras más económicas, y en este caso la culpa no la tiene el sistema de las

concesiones, sino el mismo Poder público que lo aplica, haciendo caso omiso de sus propios intereses.

La inexactitud del argumento salta á la vista: el Estado no pagará el total de la garantía durante los 40 años, sino un 2, un 3 ó un 5 %, pero nunca el 7 %, desde que los rendimientos del ferrocarril representan una suma que hace disminuir en un tanto el monto de la garantía, desde que ésta es, como se sabe, complementaria.

El Estado confía en el progreso del país, en el movimiento que la línea ha de imprimir á las industrias, y realiza la concesión en el supuesto legítimo de que el nuevo ferrocarril producirá algo en los primeros años y su importancia económica acrecerá en lo futuro. Esta espectativa que sirve de base al negocio de concesión para el Estado, ha recibido y recibe en la práctica su comprobación más acabada; y si las líneas no aparecen produciendo lo que debieran, á juzgar por los balances que las empresas presentan al Gobierno, eso se debe en gran parte á que el mismo Estado no ha tomado la ingerencia que le corresponde en su contabilidad, como debía hacerlo para fiscalizar sus gastos y entradas é impedir que se destinen á mejoras en la vía y otros empleos, las sumas que debían repartirse á los accionistas como dividendos.

Por otra parte, es necesario no olvidar que el Estado que construye ferrocarriles ha de servir el interés de los bonos durante 33 años (interés de 6 % y 1 de amortización), mientras que en el caso de concesiones sólo serviría la diferencia entre el producido de la línea y el 7 %, y que si bien aquel producido absorberá en los comienzos de la explotación toda la ga-

rantía, ésta se irá reduciendo á medida que la producción vaya en aumento.

No puede dejar de reconocerse que por el sistema de la ley de 1888, el Estado tiene la propiedad y posesión de la línea desde el primer día, lo que es ya una inmensa ventaja.

Sin embargo, la perpetuidad de las líneas no es una consecuencia necesaria del sistema de las concesiones. En casi todos los países del mundo, tengan ó no ferrocarriles garantidos, las vías férreas pasan á poder del Estado al cabo de cierto tiempo, porque se considera, con razón, que constituyendo la vía un monopolio, como que en efecto lo constituye, no puede dejarse para siempre la facultad de su explotación en manos de los particulares.

Si esto sucede en Francia, en Inglaterra, en Estados Unidos, donde las vías no tienen garantía pecuniaria de especie alguna, ¡con cuánta mayor razón convendría adoptarlo entre nosotros, que brindamos al capital extranjero un magnífico interés! Esa reforma la está pidiendo con urgencia la Ley de Trazado, y si ella se llevara á cabo, el Estado tendría la fortuna de verse dueño de los ferrocarriles al fin de las concesiones no habiendo gastado un céntimo en la construcción, sino en concepto de complemento de garantía.

El año 1941 Francia tendrá la dicha de ser dueña de todas las redes que surcan hoy su territorio, y la enormidad de sus producidos constituirá una fuente poderosa de recursos financieros.

Por último, puede decirse con verdad, que el lapso de 40 años señalado para la duración de la garantía, no llegará á ser de abono íntegro en ninguna concesión,

á no ser que se trate de una vía paralela á otra más barata, ó que por otra circunstancia, de rarísima ocurrencia, quede sin tráfico alguno. En efecto: es sabido que la Ley del Trazado de 1884 establece que una vez que el producido de las empresas concesionarias llegue al 8 %, la Nación se libera de la garantía y queda obligada la empresa á devolver al Estado todas las sumas que haya embolsado por ese concepto.

Pues bien: salvo, decíamos, que se trate de vías férreas concurrentes ó paralelas á corrientes de agua navegables, debemos suponer que el progreso del país dé para que á los ocho ó diez años de planteada una vía, llegue á un rendimiento del 8 %. Cuando menos conservamos la esperanza de que así sea y no podemos admitir el raciocinio pesimista del Poder Ejecutivo, que daba por sentado que las fuerzas vitales de la campaña no se robustecerían á impulso del movimiento ferroviario, y que la Nación abonaría íntegra la garantía por los 40 años.

Cualquiera concibe que, si el Estado tuviera la perspectiva de tener que pagar íntegra la garantía durante ese lapso de tiempo, difícilmente entraría en un negocio que daría por resultado trabajar en pura pérdida; máxime si se tiene en cuenta que al finalizar los 40 años, la vía había de quedar perteneciendo á la empresa.

Desde que la ley obliga á las empresas á devolver, una vez que sus utilidades hayan alcanzado al 8 %, todas las sumas que el Estado haya abonado por razón de garantía, la estipulación á ese respecto se reduce á un anticipo de dineros que la Nación volverá á hacer entrar en sus cajas, tarde ó temprano, sin los incon-

venientes que traería aparejada la administración por sus agentes ó la adquisición de vías de mala clase, como sucedería si las construyese por su cuenta.

X

Juzgada desde el punto de vista financiero, la facultad otorgada al Ejecutivo de aumentar el costo kilométrico de la vía hasta fijarlo en 7,000 £, no solamente hace ilusorias las ventajas que tanto se preconizaban en la Cámara, sino que puede constituir una carga pesada que la Nación echa sobre sus hombros.

Si, como se afirmaba entonces, el Estado hubiera construído la red del Oeste á razón de 4,000 £ el kilómetro, pagaderas en bonos emitidos al 85 %, el negocio en esas condiciones era brillante; pero cambia totalmente de aspecto si, con el objeto de aumentar el interés de los capitales, el P. E. eleva el precio de construcción hasta 7,000 £.

Con efecto: el servicio de garantía que el Fisco tendría que hacer en un kilómetro de vía construída por particulares de acuerdo con la Ley del Trazado, sería á razón de un 7 % cada 5,000 £, ó sea 350 £ anuales, en el caso inconcebible de que la vía férrea no produzca ni un solo centésimo. Pues bien: ese servicio de 350 £ se ve aumentado á 494 £, que el Estado tendrá que pagar por kilómetro durante 33 años, sin que esa suma pueda ser disminuída en ningún caso. La explicación es muy sencilla: los bonos de ferrocarriles que entregará el Gobierno á medida que las

secciones de vía queden libradas al tránsito público, serán tomados al firme al 85 %, de modo que para obtener 100 £ en dinero tendrá que emitir bonos por valor de 117 £; lo que da un resultado de 8,235 £ en títulos por cada kilómetro de vía construída. Esos títulos por valor de 8,235 £ devengarán un interés de 6 %; lo que da, en último resultado, un servicio anual de 494 £ de intereses por kilómetro.

Para nuestro abultado presupuesto es cuestión grave todo cuanto venga á aumentar los egresos; y decimos cuestión grave, porque nuestras rentas no han acrecido como lo hacía esperar el estado floreciente de las industrias hace algunos años; además de que, en países nuevos como el nuestro, de situaciones económicas tan instables, lo que es una carga liviana en un momento de expansión, puede convertirse en una mole insufrible cuando llegue el día de depresión industrial y comercial.

Nuestro presupuesto se habría gravado con el servicio de intereses á razón de 494 £ por kilómetro, que en 533 kilómetros que tienen las líneas del Oeste, representan 1:237,519 $ anuales, cuando si el Estado no se hubiera hecho constructor, las empresas particulares, tomando la misma concesión, sólo hubieran exigido, en el caso más desfavorable, como hemos dicho antes de ahora, 350 £ por kilómetro, ó sea 876,785 $ anuales en toda la extensión de la vía.

Como se ve, la diferencia entre una y otra combinación no puede ser más gravosa para el interés presente del Erario: el empleo de uno ú otro sistema representa la economía ó el gasto de 360,734 $ anuales. El Erario desembolsa una tercera parte más por ga-

rantía en el caso de construcción directa por el Estado, que lo que paga á seguir el sistema de las concesiones garantidas. Y por más que se diga que se grava el presente en beneficio del porvenir, vale la pena de tomar en cuenta estos cálculos y examinar si el estado de nuestras finanzas nos permite estos ensayos.

Todo induce á suponer, además, que el sistema oficial en su aplicación práctica ha de ser de desastrosas consecuencias.

Nuestro país, en materia de prácticas administrativas, está todavía en la infancia, y ya nos queremos dar el tono de imitar á nuestros viejos antecesores, que han fundado sus instituciones á fuerza de rudas experiencias. Confesemos que si no hay un poco de vanidad infantil en la cosa, al menos se demuestra la creencia, á nuestro juicio equivocada, de que podemos plantear las instituciones y sistemas más avanzados,—dado que lo fuera el de construcción por el Estado,—cuando es sabido que en esta materia todo depende de condiciones de adaptabilidad relacionadas con los recursos de cada país, las necesidades que hay que servir, la época en que se acometen las empresas, etc., etc.

En estos asuntos no hay que olvidar también que la baratura de las líneas y la modicidad extrema en las tarifas, es el ideal hacia donde debemos dirigirnos con paso firme y poco á poco, sin pretender salvar de un golpe la distancia, lo que nos valdrá una caída que equivale á un retroceso en materia económica.

Las iniciativas generosas, los progresos sorprendentes, si bien no es prudente que se releguen al olvido, deben medirse con la razón serena y los datos que la experiencia y la estadística del país suministran, y en su de-

fecto con el escalpelo del análisis de nuestras instituciones con sus vicios ó defectos, sin que sea sensato apartarse de este estudio sociológico criollo para implantar reformas que no se avienen con nuestro estado de adelanto político.

XI

En las páginas que preceden hemos estudiado los sistemas de construcción de caminos de hierro, y ese estudio nos ha hecho ver la inconveniencia que presenta el régimen oficial aplicado á este país. Veamos ahora, ya que hemos formado opinión en favor del régimen de las concesiones, cómo pueden llevarse á efecto de manera que se consulte al mismo tiempo el interés del Estado y el de los particulares, la economía en el precio de construcción y la baratura de las tarifas.

Aparte de la cuestión técnica que no nos toca resolver, la solución del problema en la República, una vez construídas como están hoy las líneas principales, debe buscarse, á nuestro juicio, en la construcción de vías de trocha angosta, que tengan por objeto estrechar las relaciones de los centros productores de la campaña.

No nos equivocamos al afirmar que es el asunto de las trochas el que en materia de vías férreas ha levantado polémicas más agitadas y ha dividido más profundamente á los hombres prácticos y á los economistas europeos. La trocha ancha, que en el dominio

de la teoría y de la práctica ha desalojado á la angosta en los caminos de hierro de interés general, pretende mantener esa preeminencia en las líneas locales, y es á este respecto que las opiniones se han dividido.

Con todo, nadie deja de reconocer en favor de la trocha angosta la gran ventaja que su menor costo le proporciona. En primer lugar, la vía angosta permite el empleo de rieles más delgados y de menor peso, como que el peso que van á soportar es mucho menor también, y por consiguiente menor es el desgaste. Por la misma razón los trabajos de infraestructura no necesitan tanta solidez y pueden llevarse á cabo con poco gasto. La diferencia á este respecto, entre el costo de una vía angosta de 1 metro de trocha y otra ancha, ha sido calculada por el ingeniero Mr. Lindmark para la República Argentina en un 20 °/₀ en favor de la primera. En segundo lugar, una vía angosta tiene mucha más flexibilidad que una ancha, y esta circunstancia que le permite emplear curvas de menor radio, le proporciona como consecuencia lógica la facultad de evitar en absoluto fuertes movimientos de tierra, ó cuando menos aminorar el costo de estas obras, y por último, evitar en ciertos casos la construcción de puentes de larga extensión. En tercer lugar, el costo del material rodante disminuye, en igualdad de circunstancias, á medida que la vía se estrecha. Las locomotoras de vía angosta son, no sólo más livianas, sino de menor poder impulsivo, y su precio variará en esta relación: los wagones más pequeños, de menor largo, en una palabra, más baratos. La economía que á este respecto realiza una vía estrecha puede calcularse, según el autor citado, en un 20 °/₀.

Todos estos datos nos llevan á considerar á la vía de trocha angosta como un camino de construcción económica, y su transporte será tanto más barato, cuanto que es sabido que disminuyendo el *peaje,* ha de disminuir proporcionalmente el precio de la conducción.

Hoy está plenamente comprobado, después de pruebas prácticas, que no es exacto que la vía angosta no pueda transportar el mismo peso de carga que la ancha, tanto que el ingeniero Fairlie se ha encargado de demostrar que estrechando la trocha del Ferrocarril North Western de Inglaterra á 95 centímetros, se podría efectuar de la misma manera y con mayor ventaja el enorme tráfico de mercaderías que aquel coloso acarrea en el día de hoy. Éste no es, pues, un inconveniente que haga desechar la trocha angosta.

Se ha dicho en contra de ésta, que la velocidad del convoy es menor si se la compara con la marcha de un tren que camine sobre una trocha ancha. Reconociendo la verdad de la observación, diremos, no obstante, que esto no constituye un inconveniente, porque el tráfico local se maneja más fácilmente con pequeños wagones que salgan á menudo, que con grandes trenes pesados. Para el movimiento local de cargas ó pasajeros nadie exige gran velocidad en los trenes; se contentan con una movimiento medio, siempre que el precio de las tarifas sea reducido y aquéllos presenten garantías de seguridad en la conducción.

Nos hacemos cargo, no obstante, de la dificultad de hecho con que tropezaría el tráfico al tener que cambiar de wagones, de la vía local angosta, á la ancha principal. Creemos, sin embargo, que si bien este in-

conveniente es insalvable, no es de tal naturaleza como para desechar en absoluto el sistema. Aun cuando el trasvase de las cargas fuera dificultoso — que no lo es, por cuanto hoy ya se consigue encerrando los pequeños wagones en los grandes de la línea tronco, — son tan patentes las ventajas que hemos apuntado en favor de la vía estrecha, que á nuestro juicio no bastarían para condenarla: serían incomodidades y pérdida de cierto tiempo, que se verían compensadas con la economía del transporte.

Esta reducción del precio de transporte es el objetivo que domina la materia, porque ello significa mayor tráfico y desenvolvimiento progresivo de las fuerzas vitales del país. Los ferrocarriles que atraviesan en el día de hoy el territorio de la República, han invertido en sus construcciones y en material rodante capitales de subida importancia, y celosos de sus dividendos, se oponen á reducciones en sus tarifas más allá de ciertos límites, todo porque los inmensos gastos de establecimiento de la línea hacen que el peaje sea costoso y caro.

La trocha ancha se justifica en países de densa población y de industria desarrollada, porque allí se tiene la seguridad de un tráfico constante y crecido que da para pagar los gastos de peaje. Mas en aquellos países, como los del Río de la Plata, en donde la población es escasa y la industria está en principio, las vías de trocha angosta se adaptan más á sus condiciones, y no van á buscar el alimento en los centros de población, sino que su misión es poblar la campaña, prestando facilidades para el desarrollo de la producción.

En un país como el nuestro, en donde el agricultor, el ganadero y el industrial no pueden contar con las facilidades que al transporte proporcione una red de caminos carreteros que no tenemos ni tendremos en mucho tiempo; en un país en que una creciente de los arroyos ó una lluvia de algunos días pone los pasos invadeables y los caminos intransitables, es una necesidad imperiosa que reclama á grito herido la campaña, el establecimiento de algún otro medio de transporte barato y seguro. Es necesario, imprescindible y urgente velar por los intereses de las zonas apartadas que no han oído silbar á la locomotora y sacarlas de su marasmo, proporcionándoles vías de transporte que hagan marchar adelante sus industrias.

De seguro que no se llena esta necesidad sino á medias cuando surca los campos una locomotora con un tren costoso, por la sencilla razón de que el transporte no estará al alcance de todos, y entonces el ferrocarril sólo servirá los intereses de la gente acomodada. El interés del lucro que aguijonea el espíritu de los accionistas de las líneas férreas, no permite abaratarlas sino dentro de ciertos límites, y aun así, las tarifas no dejarán de ser relativamente subidas.

Debe recurrirse, pues, como medio de abaratar el tráfico en las localidades que no tienen hoy ferrocarril, al sistema de trocha angosta, y esto exclusivamente para las vías que hayan de construirse en lo futuro; pues las actuales, que han de ser las arterias principales, deben recibir la sangre que las líneas angostas traigan de todas partes.

¿De qué otro medio podríamos valernos para favorecer el tráfico en campaña? Alguien nos dirá que la

construcción de caminos ó la mejora de los actuales operará el efecto deseado, proporcionando á los habitantes del interior un medio gratuito de comunicación.

Sin embargo, tanto la construcción de carreteras como la compostura de los actuales caminos exigen de parte de los Poderes públicos desembolsos de gran consideración, que tarde ó temprano tendrá el Gobierno que exigirlos del impuesto, disimulando así la gratuidad de la vía.

Tan es cierto que hacer caminos en la campaña es asunto muy dispendioso para el Estado, que de los cálculos hechos por la Junta de Montevideo el año 1889, resulta que la construcción de las cinco principales carreteras del Departamento de la Capital, que suman una extensión de 100 á 120 kilómetros, demandaría alrededor de un millón seiscientos mil pesos, lo que da un promedio de 15 á 16,000 pesos por kilómetro. ¡Calcúlese lo que costarían los centenares de caminos que hay que construir en la República, cuando el kilómetro cuesta 15,000 $ en el Departamento de Montevideo, que por sus condiciones orográficas no demanda grandes puentes, ni movimientos costosos de tierra!

Estas cifras tan elevadas hacen pensar en la posibilidad y conveniencia que tendría el Estado en las concesiones de ferrocarriles de trocha angosta, que representarían un costo kilométrico algo más elevado, es cierto, pero sólo obligaría al Estado á servir los intereses de la garantía, sin desembolsar de una vez el precio subido que exigen las obras de caminos.

Una vía férrea de un metro de trocha, que podría construirse á razón de 15 á 17,000 $ el kilómetro, si

nuestra ley fija 23,500 $ por igual extensión de trocha ancha, vendría á reemplazar á la carretera con grandes ventajas para el Estado.

Consideraciones de esta naturaleza llevaron al C. L. á autorizar, por la ley de 30 de Noviembre de 1888, al P. E. para construir por cuenta del Estado ferrocarriles de trocha angosta, cuyo costo kilométrico no excediera de 3,000 £. Aparte de que nos hemos manifestado ya en contra del sistema que sanciona esa ley, diremos de paso que juzgamos demasiado reducido ese precio kilométrico para que la construcción pueda ser sólida y la vía duradera.

TERCERA PARTE

Del concurso financiero del Estado á los ferrocarriles concedidos

I

El estudio hecho en las páginas que preceden, ha arraigado en nosotros la convicción de que la construcción oficial de caminos de hierro sería para nuestros países negocio desventajoso desde el punto de vista de los intereses del Estado, sin que puedan cohonestar aquí su aplicación práctica las circunstancias que han llevado á Bélgica y Alemania á implantar ese sistema en su territorio.

Esta convicción nos inclina del lado del régimen de las concesiones, aunque con las reservas que hemos de desarrollar más tarde y que podemos anticipar desde luego: la fijación de un trazado oficial de ferrocarriles y una amplia intervención del Estado en las tarifas.

Este último sistema, que ha estado rigiendo en el país con carácter general desde el 27 de Agosto de 1884, es el que más se conforma con nuestras condiciones

administrativas y financieras, y es la ley de esa fecha, salvo modificaciones de detalle, la que á nuestro juicio debiera regirnos todavía, porque sienta la doctrina verdadera en esta materia.

¿Basta que la ley del 84 diga que la Nación concede la construcción y explotación de las líneas que forman su trazado, para que se apresuren á venir los capitales que las mismas reclaman? ¿A ese solo anuncio vendrá el capitalista á inmovilizar su dinero?

Difícilmente: las eventualidades que el negocio de ferrocarriles presenta aquí, donde recién comienza á dar sus frutos á los cinco ó seis años de su establecimiento, y donde se hace sentir tanto en la industria la influencia de las situaciones políticas, por excelencia variables, no seducen ni animan al capitalista extranjero ni al nacional á invertir su dinero en una industria que no es de rendimientos seguros é inmediatos. Pensar que los capitales extranjeros —no ya los nacionales, que aspiran á mayores intereses que los que produce de ordinario una vía férrea,—acudan á solicitar concesiones sin la seguridad de una ganancia cierta, es pensar en algo irrealizable, al menos por ahora. De ahí que se haya pensado en estimular de algún modo la venida de esos capitales.

Las primeras líneas férreas que construyeron Francia, Alemania, Bélgica é Italia merecieron siempre protecciones pecuniarias de parte de los Poderes públicos, manifestadas, ya bajo la forma de subvenciones, ya de garantía del interés, pues que se consideraba entonces, con razón, que el estado comercial é industrial de la zona que el nuevo ferrocarril iba á servir, no presentaba suficientes halagos á la inmovilización del capital.

Merced á esa protección dispensada por el Estado, fué que se establecieron las líneas que con el tiempo han venido á ser los troncos principales de las redes ferroviarias de esos países, troncos desde donde el progreso ha ido irradiándose y extendiéndose en todas direcciones. Entonces, esparcido el comercio y acrecido el poder industrial, el estímulo no fué ya necesario: las líneas encontraron tráfico suficiente para poder marchar por sí solas, y la Nación no tuvo necesidad de continuar prestando á las empresas su concurso pecuniario.

Sólo Inglaterra se ha apartado de este sistema. En ese país las Compañías nunca han contado con la ayuda de los Poderes públicos; los que, sin embargo, han reivindicado para sí la fijación del trazado de las futuras redes y la intervención en las tarifas.

Es punto fuera de duda que nuestro país tenía, pues, que conceder algún estímulo ó protección á los capitales que demanda una concesión ferrocarrilera, y es merced á ese concurso del Estado que nuestros campos se ven hoy surcados por líneas férreas. De seguro que no habría sucedido tal cosa si los Poderes públicos se hubieran cruzado de brazos ante una iniciativa de tanta trascendencia para el porvenir.

¿De qué medios debe valerse el Estado para favorecer la construcción de líneas férreas estimulando el capital de las empresas? Ese concurso puede revestir formas múltiples, entre las cuales citaremos como principales las siguientes:

1.º Participación del Estado como accionista de la empresa;

2.º Ejecución parcial de los trabajos por el Estado;

3.º Préstamos del Estado á las Compañías;

4.º Subvenciones en dinero;

5.º Concesiones de tierras fiscales; y

6.º Garantía del interés de los capitales invertidos.

Estudiemos cada una de estas formas y veamos cuál de ellas se adapta más á las conveniencias de la República.

II

El estado accionista.—La participación del Estado como accionista, se dice, proporciona ventajas no solamente á la empresa, sino al mismo Estado. A la empresa, porque el Estado suele estar en mejor condición que los particulares para integrar desde luego el importe de sus acciones, y al mismo tiempo porque sería más generoso en la suscripción de las mismas; al Estado, porque la suma colocada en acciones representa dinero puesto á interés, y destinado, al propio tiempo, á una mejora pública.

Una vez terminados los trabajos y comenzada la explotación del ferrocarril, el Estado puede, en cualquier momento, vender sus acciones y reintegrar su dinero, quedando así desligado en absoluto de la empresa; y si el tráfico de la vía promete buen rendimiento, esa operación podría efectuarse con ventajas para el Fisco, que vendería sus acciones á precios altos.

El Fisco, pues, tiene su capital disponible en todo momento, y en el supuesto de que deseara adquirir la línea construída, no tendría que abonar sino la diferencia entre el valor total de ella y la suma que las acciones representan.

Este sistema, que hace del Estado un socio de las empresas ferrocarrileras, ha tenido poca aplicación en la práctica y merece ser condenado por las consideraciones que ligeramente apuntaremos.

Por de pronto, creemos que en la realidad de las cosas no es exacto que esta forma de protección á las empresas beneficie á éstas y al propio tiempo al Estado mismo. Las Compañías y el Estado preferirán, de seguro, cualquier otro estímulo que no dé, como éste, al accionista oficial la facultad de inmiscuirse en los negocios internos de la empresa. Èstas rechazarán, salvo en último extremo, la sociedad con el Estado, porque el carácter de coasociado de éste le da una ingerencia en los asuntos del ferrocarril que no conviene á aquéllas.

El Estado, por otra parte, ha de verse en serios apuros al graduar la suma que ha de colocar en acciones de la nueva línea, y correrá el albur de ser demasiado generoso suscribiendo acciones por mayor cantidad de las que necesite la empresa, ó excesivamente parco en el contingente que prestara á aquélla. ¿Quién fija la cantidad con que ha de contribuir el Fisco en la nueva empresa? Como es difícil hallar ese justo medio, y como frecuentemente lo arbitrario sustituye á lo equitativo, sucederá que el Fisco contribuya con más de lo que le permiten sus medios, á mantener una empresa que tal vez no merezca su ayuda, y se vea envuelto en una especulación de la que se arrepentirá demasiado tarde, cuando no pueda desligarse de ella sin perder el capital desembolsado.

Comprometer al socio Estado en las responsabilidades pecuniarias que traen aparejadas los negocios de ex-

plotación; confiar á aquél un poder incontrastable en razón de sus acciones y de la preponderancia que le da su carácter de Gobierno; desviar al Poder público de la representación que inviste y hacerlo socio, con la circunstancia de que se confundiría en él su carácter de accionista con el de controlador que debe tener en toda empresa; crear una especie de privilegio en favor de las Compañías que se asociaran al Estado, y atacar á las otras de cierto descrédito; y por último, destinar una parte de las rentas generales que quizás no produciría el interés deseado: tales serían las consecuencias inevitables de la sociedad híbrida que formara el Estado con las empresas.

Los anales de nuestras vías férreas nos ofrecen un ejemplo de este sistema. Cuando en 1866 la Compañía que obtuvo la concesión del F. C. Central hasta el Durazno llamó á suscripción de acciones, se encontró con que no obtenía, por este medio, el capital suficiente, y entonces solicitó del Gobierno, que ya había garantido el interés de 7 % á la empresa, se suscribiera con cierto número de acciones. Consiguió sus propósitos, pues el Gobierno suscribió 235 acciones, de dos mil pesos cada una, cuyo importe, dicho sea de paso, nunca pagó; lo que dió lugar á que, reorganizada la Compañía sobre nuevas bases el año 1878, renunciara el Estado á aquéllas y prefiriera subvencionar á la empresa.

III

El Estado constructor de parte de la vía. — Este sistema es, sin duda, el que más resistencias ha opuesto en la práctica y el que ha sido recibido más friamente por los tratadistas y los gobiernos, hasta el punto de ser casi desconocido en nuestros países americanos. El estímulo que se propone á favor de las empresas, no es un estímulo pecuniario: consiste sólo en que el Estado tome á su cargo la construcción de cierta parte de las obras que constituyen el camino de hierro, y que son, en general, lo que los prácticos llaman trabajos de establecimiento de la vía: expropiaciones y colocación de los rieles.

Los adeptos á este sistema le reconocen tres ventajas:

Es la primera que el Estado está en mejores condiciones que los particulares para proceder á la expropiación de los terrenos, y que también puede llevar á cabo los trabajos dificultosos de infraestructura de la vía por medio de sus agentes, en condiciones más ventajosas que las empresas. Son al mismo tiempo estas obras, agregan, las que absorben mayor suma de capitales, y el Estado podría proporcionarlos con más facilidad.

Es la segunda, que compuestas las tarifas de dos elementos, el peaje y los gastos de transporte, y correspondiendo el primero á amortizar los capitales que se han invertido en el establecimiento de la vía, la

empresa explotadora estaría en condiciones de reducir inmensamente los precios de las tarifas, supuesto que no tiene que compensar con éstos sino los gastos de transporte, pues el peaje es para ella gratuito, construída como está la línea con capitales del Estado.

Es la tercera, que las concesiones bajo este sistema podrían ser de más corta duración. En efecto: la duración de la concesión depende, en términos generales, de la magnitud de los capitales empleados en la línea; de manera que si éstos son elevados, la concesión tendrá que ser de más largo plazo para que la explotación pueda dar el interés y la amortización suficientes. Invirtiéndose en la vía, según este sistema, sólo el capital para la explotación, que es pequeño relativamente, la concesión podrá reducirse á menor tiempo.

A pesar de la fuerza de estas consideraciones, que, como veremos después, no es sino aparente, creemos que también este sistema debe rechazarse en absoluto.

Diremos en oposición á la primera ventaja apuntada, lo que ya hemos repetido al tratar de la construcción oficial de ferrocarriles: que á nuestro juicio el Estado (téngase presente que nos referimos á nuestro país) está muy distante de realizar las obras de infraestructura en mejores condiciones que los particulares, en punto á economía del costo. Llegamos entonces á la conclusión de que pagaría más caros los terrenos á expropiarse, que todos los demás trabajos guardarían esta relación, y que, por consiguiente, construcción oficial y construcción dispendiosa eran términos equivalentes. A seguir este sistema, el Estado emplearía fuertes sumas en la vía férrea, sin que éstas se vieran compensadas para él por beneficios positivos: quizás fuera preferible

que el Estado hiciera el camino de hierro por su cuenta, porque así al menos tendría el dinero que la vía produce, ó podría enajenarla luego á una empresa capitalista sin mayores perjuicios.

A la segunda consideración expuesta en favor de este sistema se puede oponer el deseo inmoderado del lucro por parte de las empresas, que traería, sino la elevación del precio del transporte, cuando menos su relativo encarecimiento en comparación con los únicos gastos que tendrá la línea: los gastos de transporte. Las empresas van á su negocio, y aguijoneadas por el interés, elevarían sus tarifas, sin tener en cuenta los reducidos gastos que demanda la línea, y las mantendrían hasta donde se lo permitiera la competencia con los otros medios de transporte.

Que el Estado puede oponerse á este abuso, se nos dirá. Lo reconocemos; pero, como hemos de ver más adelante, esa facultad del Gobierno de examinar y reducir las tarifas, no es facultad que sólo pueda ejercerla en este caso: con cualquier sistema la tendría, supuesto que el derecho del Estado en esa materia se funda en consideraciones de orden más elevado. Ejercida con moderación podrían obtenerse precios reducidos, sin necesidad de que el Estado invirtiera sus capitales en líneas. Las tarifas moderadas, pues, no serían una consecuencia natural y exclusiva del sistema de que nos estamos ocupando.

El último argumento expuesto en defensa de este medio de atraer el capital hacia las construcciones ferroviarias, tiene por base una consideración fundada, cual es la de que las concesiones tendrían que otorgarse á plazos más largos si las empresas destinaran

sus capitales á las obras de infraestructura, y que, por el contrario, esos plazos podrían reducirse si el Estado se hiciera cargo de las obras.

La cuestión, entonces, se coloca en otro terreno, y conviene preguntar si los gastos que el Estado hace en los trabajos todos de la nueva vía compensan, no sólo para él mismo, sino para el país en general, el sacrificio de verse privado durante algunos años del uso y goce de la vía férrea en explotación. Desde que los capitales que el Estado ha empleado en las obras permanecen improductivos durante todo el tiempo de la concesión, se hace necesario, para apreciar si hay en ello ventajas, examinar la cuestión en un caso concreto, porque todo depende del número de años que tarden las líneas en volver á manos del Estado: la operación podrá ser ventajosa ó perjudicial según los casos.

Aun suponiendo que el Fisco se viera favorecido á este respecto, más le valiera emprender la construcción por sus agentes y explotar la línea á sus expensas ó arrendarla desde el primer momento. De ese modo los capitales invertidos obtendrían del producto del tráfico su interés y amortización.

Es, pues, este sistema una variante de la construcción oficial, con todos los inconvenientes que aquél presenta y sin ninguna de sus ventajas.

IV

El Estado prestamista.—El sistema de protección á las empresas, que consiste en préstamos de dinero por parte del Estado, es, ni más ni menos, que una variación de la forma que hace del Fisco un socio de la empresa. La práctica ha demostrado que la participación del Estado como accionista da á éste una ingerencia en los negocios internos de la Compañía que dista mucho de ser conveniente. Se ha recurrido entonces al sistema de los préstamos, que evita este defecto, dejando á la empresa librada á sus propios esfuerzos, y colocando al Estado en la posición de un acreedor prestamista que goza del interés de su dinero.

A nuestro juicio el Estado se aparta completamente de su papel en la sociedad, haciéndose banquero de las empresas. Por otra parte, compromete sus capitales, que ha adquirido del impuesto, en aventuradas especulaciones que pueden ser desastrosas; además de que debiendo ser módico el interés del préstamo, no compensa los riesgos que correría el Fisco en caso de concurso de acreedores.

Pero la consideración de más peso que influye en nuestro ánimo para rechazar este sistema, la encontramos en el hecho de que las empresas reclaman el concurso del Estado antes de comenzar la construcción, cuando la empresa recién se está formando, ó cuando más, antes de comenzar la explotación, que es

precisamente el momento en que el Gobierno no puede apreciar fijamente el crédito de la Compañía, porque dependiendo éste en mucha parte del rendimiento y de la administración de la línea, no ha tenido motivo suficiente hasta entonces para juzgar de sus resultados. El Estado, al constituirse prestamista de una empresa, procede casi á ciegas; y así como puede acordar protección á una empresa que no la merezca, puede rehusarla á otra que sea digna de ella ó concederla en condiciones generosas, cuando todavía no puede juzgarse sobre la respetabilidad y solidez de la nueva Compañía.

Una de dos: ó el Estado realiza una operación ruinosa prestando sus dineros á una empresa que se muestra después poco escrupulosa en la administración de la línea, y entonces corre el riesgo de no recuperar lo desembolsado, ó comete una injusticia privando de su protección á una Compañía cuyos actos posteriores han demostrado que la merece.

Nuestros Poderes públicos han recurrido á esta forma de protección oficial cuando la Empresa del Ferrocarril á Pando se vió en angustiosa situación, y le otorgaron un préstamo sin interés de 53,000 $, por resolución de 22 de Octubre de 1878.

V

El sistema de las subvenciones en dinero.—Hemos visto que el Estado accionista ó prestamista se halla ligado directamente con la marcha de las empresas, y expuesto, por lo tanto, á los desastres que un aconteci-

miento eventual pudiera ocasionarles. Por otra parte, el Estado que garante el interés de los capitales quita á las Compañías todo estímulo de mejora en el tráfico y da ocasión á que descansen sobre la seguridad de que, haya ó no movimiento en la línea, el Gobierno ha de abonar la garantía.

Las subvenciones no tienen ni uno ni otro defecto. El Estado no interviene en la empresa. Una vez entregada la suma que destina como protección á la nueva línea, queda ésta librada á sus propias fuerzas y en posesión de todos los recursos para mejorar el servicio y acrecentar el tráfico, á fin de aumentar las entradas, que constituyen su única fuente de ganancias.

La gran ventaja que este estímulo al capital ofrece sobre todos los demás, es desligar en absoluto al Estado de toda ingerencia ó participación ulterior en las pérdidas ó beneficios de las Compañías; les proporciona el medio de caminar por sí solas, y las deja cuando, establecida ya la vía, pueden andar sin ayuda ajena.

Pero aun cuando el sistema de que tratamos es ventajoso en principio, no podemos decidirnos en su favor, porque á ello se oponen inconvenientes de aplicación práctica.

¿Qué criterio ha de prevalecer para fijar el monto de la subvención? ¿Debe tenerse en cuenta la magnitud de la obra, la importancia de los capitales á emplearse, ó las esperanzas que se cifren en sus rendimientos?

Se sabe bien que en general las subvenciones se otorgan teniendo en cuenta las dificultades con que

tropezará la empresa al fundarse y desenvolverse en los primeros tiempos; ahora bien: ¿quién es capaz de fijar esas dificultades ó de prever la marcha de la empresa nueva? Aun cuando las dificultades de hecho pudieran anticiparse, ¿quién se atrevería en un momento dado á fijar el monto pecuniario que las mismas demandan? A menudo lo arbitrario reemplaza á lo justo, y puede darse el caso de que las apreciaciones y cálculos sobre el porvenir de la nueva empresa estén tan lejos de la realidad, que la Compañía fracase con subvención y todo! El Estado entonces habría perdido su dinero sin encontrar los beneficios que buscara, y la empresa volvería de nuevo los ojos hacia los Poderes públicos para que le ayudase por medio de una nueva combinación financiera.

Puede presentarse el caso contrario, en que el Estado fijando esa subvención en una cantidad mayor que la que reclaman las necesidades de la nueva empresa, haga un regalo de algunos miles de pesos. Si se fuera á acceder á los deseos y petitorios de los empresarios, el Estado tendría que colocarse arriba de la realidad y acordar dádivas bajo la forma de subvenciones.

No es posible tener un criterio científico ni práctico para regular el monto de la subvención; entonces todo dependerá de la buena ó mala voluntad de los Poderes públicos hacia las personas que figuren en la empresa.

El inconveniente es de tal naturaleza, que hace peligroso el sistema: el termómetro de las conveniencias particulares sustituye al criterio científico.

Por otra parte, el Estado se desprende de una suma

por lo regular elevada, sin compensación actual ni futura, y lo que es peor, sin las seguridades de que la nueva empresa funcione regularmente dando vida y progreso á las localidades que se pretende favorecer, porque el éxito depende en gran parte de la administración de la Compañía.

En cierto modo, puede decirse que este sistema es injusto aplicado á las vías férreas, porque todo el peso del gravamen cae sobre el presente, que no es de seguro el que recibe el beneficio. Las generaciones actuales, que propiamente son las que menos deben aprovechar del ferrocarril, se ven forzadas á hacer un fuerte desembolso, que no parece justo que pese exclusivamente sobre ellas. Como muy luego veremos, el sistema de la garantía ha obviado en parte esta injusticia.

Es ya un hecho comprobado, que nuestras concesiones de caminos de hierro si son obtenidas por capitalistas nacionales, rara vez ellos las llevan á la práctica y que, por el contrario, las negocian en las plazas europeas donde el interés de 6 y 7 °/₀ que producen se considera muy remunerativo. Pues bien: los capitalistas europeos no se contentan con el abandono en que les deja el sistema de las subvenciones, por lo mismo que no tienen fe en el aumento del tráfico. Necesitan algo más: necesitan la garantía del interés en favor de los capitales que introducen al país. Este aliciente de lucro los atrae; no tienen que hacer estudios muy prolijos sobre el porvenir de las líneas y su rendimiento futuro: para su negocio les basta saber que el Gobierno ha de abonarles puntualmente la garantía.

Basados en estas consideraciones, creemos que el sistema que examinamos aplicado á las Compañías de camino de hierro no conviene al país, ni servirá para atraer los capitales extranjeros que buscan otro género de aliciente.

Inconvenientes prácticos como los indicados, son á nuestro modo de ver insalvables, é influirán como hasta aquí para que se deseche el sistema como medio de protección á las empresas ferrocarrileras, y sólo se le conserve para ayudar á otras industrias siempre que la situación financiera del Estado le permita hacer el desembolso de una sola vez ó que el monto de la subvención sea reducido.

El Estado ha recurrido en nuestro país al régimen de las subvenciones como medio de proteger á las empresas, no sólo de vías férreas, sino de otras clases de industria, cuando ha juzgado que su establecimiento redundará en beneficio del país ó del progreso de tal ó cual rama de la actividad privada. Así ha subvencionado á empresas de vapores, de exportación de ganado en pie, de exportación de carnes congeladas, á empresas de fabricación de tejidos, etc., y en materia de ferrocarriles nuestra limitada historia ferroviaria nos muestra un ejemplo de ello en el contrato de reconstrucción de la Compañía del Central, que en 1878 pactó con el Gobierno una subvención de 25,000 $ por año.

VI

El sistema de las concesiones de tierras fiscales.— Los Estados Unidos de Norte-América han recurrido, como medio de fomentar el establecimiento de ferrocarriles en ciertos territorios semi-despoblados, á la forma de conceder tierras fiscales á un lado y á otro de la vía férrea. Este sistema se ha aplicado allí en los vastos territorios que se extienden al Oeste del Mississipí hasta el Pacífico, que fueron adquiridos en 1803 del Gobierno francés.

Los resultados prácticos de la aplicación de este sistema no han podido ser más satisfactorios en aquel país: las empresas fueron las primeras en plantear colonias en las tierras, con lo que se aseguraban el tráfico para lo futuro, valorizaban sus terrenos y beneficiaban indirectamente al Estado, que veía por ese medio acrecer su población.

Esas Compañías han fomentado de una manera inaudita la colonización de las tierras á los costados de las vías, y basaban su negocio, no tanto en la venta inmediata de los terrenos, como en favorecer la inmigración, dando á los colonos, que las mismas empresas traían de Europa, toda clase de facilidades para el pago de los lotes.

Este sistema, que no exige de parte del Estado desembolsos pecuniarios, se concilia mejor que los ya estudiados, con las condiciones financieras de nuestro país; resuelve de una manera beneficiosa para el mismo

la cuestión capital de la colonización en la República; y por último, deja desde el primer momento á la empresa librada á sí misma, sin los inconvenientes que hemos apuntado en algunos de los otros sistemas.

Su aplicación en la República sería, á no dudarlo, de grandes beneficios positivos. Mas, no podemos pensar en él por el momento, desde que la Nación no tiene hoy tierras fiscales de qué disponer. El día que se levante en este país el catastro general, podrá aplicarse este sistema, bajo tantos conceptos digno de implantación.

La empresa del Central, según nuestras informaciones, solicitó al establecerse, que el Gobierno le concediera tierras en cambio de su participación como accionista, á lo que se contestó que la República no tenía la disponibilidad de ellas.

VII

El sistema de la garantía del interés.—El sistema de la garantía cuenta en su favor con argumentos poderosos. Evita la intervención directa que debe tomar el Estado accionista en la marcha interna de los negocios de la empresa—intervención que es perturbadora de la buena administración social;—salva los peligros que en punto á baratura y solidez presenta el sistema de construcción de parte de los trabajos por el Estado; subsana los inconvenientes que los préstamos á las Compañías acarrearían al Fisco; y

por último, consultando mejor las conveniencias de nuestros países y las dificultades de atraer capitales para sus industrias, tiene la ventaja inmensa sobre las subvenciones, de que no se presta á lo arbitrario en la fijación de su monto, y de que no siendo invariable, pueda dar lugar á que según las predicciones del tráfico, resulte un exceso de avaricia ó una imprudencia inevitable.

Estimulante poderoso del capital extranjero, la garantía goza, además de las ventajas enunciadas, de la muy grande de activar las obras de establecimiento de la vía y ponerlas en estado de explotación á la posible brevedad, desde que el Gobierno comienza á hacer el servicio de intereses así que van entregándose al tráfico público las secciones concluídas de la línea; y esta circunstancia aguijonea á la empresa, interesada naturalmente en que los capitales empleados en las obras comiencen á redituar en el menor plazo posible.

A nuestro juicio, una sola de las ventajas del sistema que estudiamos, lo coloca muy por encima de los demás que hemos analizado: nos referimos á la que reportará el Estado no solamente de la disminución del sacrificio á medida que progrese el rendimiento de la línea, sino hasta de la compensación que en mayor ó menor tiempo debe percibir por el reembolso de las sumas que ha anticipado en concepto de garantía.

Siempre que el trazado de la línea sea estudiado científicamente, es casi seguro que ella comenzará á producir apenas abierta al tráfico, relevando al Estado de la carga de la garantía en un tanto por ciento de lo estipulado, porque es bien sabido que esta garantía es sólo suplementaria y no llega sino hasta donde el

producido de la línea no alcance á la cifra de interés fijado.

Y esta ventaja es de gran trascendencia en países nuevos como el nuestro, en donde la vía férrea está llamada á fomentar en poco tiempo el desenvolvimiento de las zonas que atraviesa. Así la garantía del Estado deberá hacerse efectiva solamente en los primeros años de la explotación, llegando á ser puramente nominal desde que la locomotora vaya realizando el progreso de las localidades.

El sistema de la garantía ha sido, sin embargo, vivamente criticado y se le ha reprochado, en primer lugar, que quita todo estímulo á las Compañías para ensanchar su movimiento, desde que tienen la seguridad de percibir su interés; y en segundo lugar, que expone á las empresas á una intervención directa de parte del Estado en el mecanismo de la explotación.

Reconocemos que hay mucho de verdad en estas consideraciones, sobre todo en el hecho de desinteresar al concesionario en los resultados de una buena explotación.

Se dice que los accionistas y sus representantes ó directores, que tienen su interés asegurado por parte del Estado, suelen descuidar todo lo que tienda á aumentar el tráfico de las líneas ó mejorar las condiciones del transporte en el sentido de la comodidad, seguridad y baratura, bastándoles saber que al fin de año, haya ganancia ó pérdida en la administración de la línea, recibirán sus intereses con puntualidad: tendrán su dividendo asegurado. Con este raciocinio puramente egoísta, se perjudicará el servicio de la vía, poco ó nada hará el Directorio en el

sentido de disminuir las tarifas, y como consecuencia general, estas mismas zonas no progresarán en la proporción que era de esperarse, quedando, por consiguiente, en un estancamiento relativo.

A nuestro modo de ver, al hablar así se exageran un tanto las cosas.

Las vías férreas en nuestro país, siempre que su trazado haya sido estudiado científicamente y después de algún tiempo de explotación, pueden producir fácilmente más del 7 %, que es el interés que nuestra ley garante respecto al monto de los capitales empleados.

Consultando su propio interés y sus conveniencias bien entendidas, las Compañías no habrán de echarse á dormir confiadas en la garantía, pues que mejorado el tráfico y reducidas en lo posible las tarifas, la producción responderá al llamado de la locomotora y los beneficios ultrapasarán sin duda el 7 % indicado.

No sucedería lo propio si la concesión se hubiera dado sin preocuparse del estudio de su trazado y de las condiciones industriales que tiene la zona que va á ser servida por la nueva vía.

En tal caso podría llegar hasta el Directorio el convencimiento de que por más economías y mejoras que se introdujeran en la vía, el movimiento general no habría de acrecentar y entonces las mejoras no tendrían objeto. Es lo que ocurre en ciertos casos, cuando el ferrocarril garantido, si es costanero, tiene que competir con la vía fluvial: desde luego puede asegurarse que por más rebajas que se hagan en las tarifas, difícilmente podrán éstas competir con las del cabotaje, y las mejoras en el servicio no llevarán en pos de sí el aumento de tráfico buscado.

Pero salta á la vista que nadie puede achacarle este inconveniente al sistema de la garantía, sin cometer un error palmario: la culpa del hecho la tiene el Poder público, encargado de fijar el trazado que, lejos de preocuparse del estudio científico de las condiciones económicas de las zonas que la línea ha de beneficiar y de los medios de progreso con que cuenta el ferrocarril para el futuro, se deja marear por las solicitudes de los concesionarios.

Como hemos dicho antes, se le ha reprochado á la garantía, que expone á las Compañías á una intervención inconveniente de parte del Fisco. Confesamos que la fiscalización del Estado tiene que hacerse efectiva cuando garante el interés. A no usar de vigilancia, las Compañías podrían perjudicar gravemente los intereses fiscales simulando gastos que no han tenido, ó dejando sin constancia entradas efectivas.

El Estado, que tiene una parte en las pérdidas de la Compañía, y que por el hecho vería aumentar la parte con que contribuye por razón de la garantía, es lógico que intervenga en la gestión. Pero esa intervención puede hacerse dentro de ciertos límites que no impongan trabas á la marcha de la empresa, y una inspección mesurada no causará los trastornos que se alegan. El negocio de ferrocarriles no requiere el secreto de las negociaciones diplomáticas, y el mejor control de sus actos es la garantía de la publicidad establecida dentro de ciertos límites.

«No se puede negar, dice Picard hablando de este asunto, que esta reserva es más conforme al interés general y más adecuada para impedir los abusos y procurar las ventajas más preciosas desde el punto de vista de la honestidad de la gestión.»

VIII

La garantía no es un beneficio personal al concesionario, ni es tampoco una prima asignada á él ó al capitalista; es algo más: es un sacrificio que hace el país en previsión de progresos futuros, apoyando con su crédito la realización de una mejora pública. Y ese sacrificio sólo es aceptable cuando el Estado tiene la perspectiva de que pronto se ha de desligar de él y de que no ha de pagar por ese concepto sino lo estrictamente necesario.

Para que el sistema de la garantía llene sus fines estimulando las construcciones ferroviarias, y no se convierta en un gravamen insoportable para el Estado, son necesarias dos condiciones : parsimonia de parte del Gobierno en la concesión de la garantía, é intervención fiscal en la gestión de la empresa.

Hemos repetido ya que la garantía se otorga como bomba aspirante de capitales, cuando éstos van á promover un progreso en ciertas zonas con el exclusivo objeto de atraerlos hacia un fin de utilidad social.

Pues bien: para que la garantía produzca el efecto apetecido, para que no se torne en pesada carga de las finanzas públicas, es necesario é indispensable que no se conceda el sacrificio que ella representa sino después de estudiado científicamente el trazado de la línea proyectada y su importancia desde el punto de vista económico. De otro modo, concediendo líneas innecesarias ó expuestas á concurrencia abrumadora, el

Estado verá fracasados sus planes, y lo que es peor, habrá quedado vinculado por un gran número de años á pagar la garantía íntegra.

Lo que debe calcular el Estado, en su propio interés, al conceder la línea, es que la vía garantida pueda bastarse á sí misma en el menor espacio de tiempo, y exonerarle de ese modo de su obligación pecuniaria No debe, por lo tanto, estimular empresas de cualquier especie cuando no cuente con que el aumento de los impuestos que traerá aparejada la producción nacional acrecentada, ó el movimiento que la industria proporcione á la Compañía, ha de salvar al Estado del pago de su compromiso.

En esta materia es necesario proceder con mucha prudencia y no dar garantías sino cuando, dadas las condiciones de la zona que la vía férrea atraviesa, pueda esperarse lógicamente que la locomotora irá á despertar con su silbato á la producción nacional adormecida.

Por más floreciente que sea el estado de las finanzas, no resiste á los golpes que la garantía causa al presupuesto, reclamando dinero con decidida constancia y pertinacia. Y si esto sucede en épocas en que las finanzas están ya castigadas por causas diversas, y sobre todo por el peso enorme de nuestra Deuda pública, hay doble motivo para que sea necesario á todo trance poner una valla contra la tendencia inmoderada é insensata de conceder garantías á todo el mundo, sin cuidarse del porvenir.

No exageramos al calificar de insensata semejante tendencia.

Nuestra Deuda Pública, consolidada en virtud del

convenio celebrado entre la República y los tenedores de obligaciones de la Nación, de fecha 26 de Agosto de 1891, se elevaba entonces á $ 96:350.000, cantidad que comprende también lo devengado en razón de garantías hasta el 1.° de Febrero de 1892. Esta suma de por sí abultada, nos demuestra que en adelante es necesario, al otorgar garantía á vías férreas, no apartarse de la norma de conducta que nos indican los intereses fiscales, y sólo otorgar protección á las que ofrezcan un porvenir próximo y seguro.

Las concesiones de las líneas del ferrocarril del Noroeste y del Midland en la sección entre Paysandú y Salto, han cargado al presupuesto con el peso inaguantable de una garantía que el Fisco tendrá que servir todavía durante mucho tiempo.

Y decimos así, porque ha pasado ya á la categoría de un axioma en materia económica el principio que ya hemos analizado, de que las vías terrestres, máxime el ferrocarril, no pueden competir en baratura con las fluviales.

La circunstancia de que las del Noroeste y del Midland sigan su curso paralelamente al río Uruguay, hace que éste les absorba gran parte del tráfico, que no produzcan lo suficiente; de lo que resultará que las Compañías vendrán mes á mes á golpear las puertas de la tesorería del Estado en demanda de la garantía consabida.

Examinando las partidas que los presupuestos han destinado á hacer frente á la garantía del ferrocarril á Santa Rosa, hemos visto con sorpresa que hace varios años la Empresa viene cobrando al Estado anualmente la suma de 132.022 $, que es precisamente

el importe de la garantía íntegra calculada al 7 % sobre las 5,000 £ en que se avalúa el precio del kilómetro.

Véase cómo una imprudencia del Gobierno ha hecho cargar sobre el país el peso de una garantía, del que tardará mucho tiempo en verse desligado.

Si esa línea, que tiene la ventaja sobre la navegación del Uruguay, de poner en comunicación las zonas del Departamento que están separadas por los rápidos del río en aquella sección, y que goza además del producido del comercio de tránsito con el Brasil, cada día más importante, no es capaz de dar un solo centésimo de ganancia, ¿qué porvenir le espera á la sección de la del Midland comprendida entre Paysandú y Salto, que tiene forzosamente un competidor tan formidable como el Uruguay en una extensión fácilmente navegable, y que por correr tan cerca de la costa no puede recoger los productos de la agricultura en las regiones de tierra adentro? Podrá afirmarse con certeza que seguirá las huellas del de Santa Rosa, alimentándose á expensas del Estado!

Desde este punto de vista la red de los ferrocarriles del Oeste se presenta con todas las apariencias de un negocio poco favorable para el Fisco, porque va á entrar en concurrencia con la vía fluvial, sobre todo en lo que con el tráfico de la Colonia y Nueva Palmira se relaciona.

Como consecuencia del poco estudio de parte de los Poderes públicos en la confección del trazado de ciertos ferrocarriles y de las escasas precauciones con que se realizaba en otro tiempo la inspección de los trabajos, agregaremos que ha sucedido más de una vez que

las empresas, con el propósito de percibir mayor suma por garantía, han extendido innecesariamente la vía, haciéndola girar en curvas que no tenían otro objeto que aumentar el kilometraje. Una prueba de ello, que todo el mundo conoce, es lo que ha pasado con la vía del Central desde Florida hasta Durazno, que se le hizo tomar todas las curvas que sigue la Cuchilla Grande; con lo que, no solamente aumentaba el kilometraje, sino que disminuían los gastos de construcción: de ahí una doble ganancia para la Empresa.

De seguro que esto no hubiera sucedido si en la inspección de las obras se hubiera tenido presente el interés directo del Estado.

Tócanos ahora examinar la segunda condición que indicábamos como complemento indispensable del sistema de la garantía: nos referimos á la fiscalización que al Gobierno corresponde en el movimiento de la línea férrea.

El examen de los presupuestos nos demuestra cómo ha venido creciendo el monto de las garantías. Mientras que sólo figuraba la del Ferrocarril á Santa Rosa hasta hace cinco ó seis años, esa cifra se elevaba el año 1891, según los cálculos de la Contaduría, á la respetable suma de $ 1:250.000. Ya que es la Nación la que en definitiva está costeando y alimentando algunas de nuestras vías férreas, está en su interés, y es además de justicia, que el Estado tome alguna intervención, no sólo en las cuentas que las empresas presentan, sino en el mecanismo de su administración, porque á primera vista esa improductividad desalentadora de ciertos ferrocarriles, sugiere cuando menos la duda de que la administración no sea irreprochable.

Es el Estado el que está interesado en primer término en la buena marcha de las Compañías, porque en ello van envueltos los intereses fiscales hasta el extremo de que cualquier gasto que se haga en la vía, ha de refluir en perjuicio del mismo, aumentando la deuda de garantía; y es por lo tanto racional, justo y arreglado á un buen régimen administrativo, el que por su parte ponga todos los medios á su alcance para evitar que se perjudiquen los intereses públicos en cualquier manera.

Debemos declarar aquí que no abrigamos la idea de que las actuales Compañías de ferrocarriles del país hayan estado defraudando al Estado; pero también creemos que eso se debe á la lealtad de las empresas y á la honorabilidad de las personas que las dirigen y no á las precauciones que al respecto haya tomado la autoridad pública.

Un ejemplo cercano y reciente de lo que puede perjudicar al Estado una Compañía poco escrupulosa, bajo el sistema de la no intervención del Gobierno ó de una vigilancia descuidada, nos lo proporciona el Informe de la Inspección General de ferrocarriles Argentinos sobre las cuentas del Ferrocarril del Este que corre de Concordia á Monte-Caseros. Es preciso advertir, ante todo, que esta línea ha estado cobrando durante 14 años su garantía íntegra de 6 %, hasta que llegó el día en que el Gobierno creó la Inspección de vías férreas y ordenó una investigación prolija.

Por de pronto, comenzó la Inspección haciendo notar el estado desastroso en que se encontraba el tren rodante, hasta el extremo de que dos de los cuatro

wagones de 1.ª clase que tenía la línea, eran furgones para el transporte de carnes, y que tuvo que hacer retirar por inservibles. Luego, no solamente todo el material era viejo, malo y usado desde la fundación del ferrocarril, sino que las reparaciones en el material rodante se hacían en los talleres de la Empresa, donde pasaban los años para terminarlas, á punto de que cuando se le volvía á poner en servicio, el resto de los wagones y locomotoras estaba ya inservible.

El estado de la línea era tan desastroso, que los pasajeros podían contar el número de rieles por el de los saltos que daban los wagones en su marcha.

Muy pronto se averiguó que la Compañía del ferrocarril era á la vez empresaria de una línea de vapores á Santo Tomé, y que era en los talleres de esta línea donde se componía el tren rodante; la misma Compañía, con el objeto de defraudar al Gobierno, importaba carbón y lo vendía á precios subidísimos al Ferrocarril, aumentando por esta causa sus gastos, y poco menos que lo regalaba á la empresa de vapores. La empresa fluvial favorecía con tarifas diferenciales el tráfico en la línea de vapores y mataba por medio de tarifas elevadas todo el tráfico por tierra: el fraude aparecía patente. El ferrocarril gozaba de garantía, simulaba gastos, aumentaba las salidas haciendo aparecer como de la vía gastos de la línea fluvial, y por último, disminuía las entradas por medio de tarifas prohibitivas.

Siguiendo con el informe, nos encontramos con que la línea férrea utilizaba aceite en vez de grasa para sus máquinas, produciendo con esto un au-

mento en sus egresos y favoreciendo al mismo tiempo á una fábrica de aceite que pertenecía á uno de los empleados superiores de la línea. Además, los sueldos de sus empleados eran subidísimos, al extremo de que el Administrador General que se hallaba en Londres, ganaba 1,500 £ anuales, y los empleados inferiores en proporción; lo que en último resultado hacía ascender el total de gastos de explotación á una suma de 29,000 $ oro mensuales, mientras que nuestra línea á Santa Rosa, con 20 kilómetros más de vía, sólo gastaba 9,000 $.

El Poder Ejecutivo, haciéndose cargo, sin duda, de lo deficiente del sistema que ha regido hasta ahora, que fía casi en absoluto en la buena fe de las empresas, y creyendo que la ingerencia del Estado en las líneas garantidas está en razón directa de la carga que soporta el Fisco, y que vale la pena de reglamentar aquélla cuando ésta es pesada, ha dictado, con fecha 6 de Noviembre de 1891, un decreto organizando una Oficina de Control de ferrocarriles, encargada de intervenir y fiscalizar la seguridad y regularidad del tráfico; los consumos de materiales en las vías, su destino, etc.; la construcción técnica de las vías, y la contabilidad que presentan las empresas, pudiendo rechazar las cuentas que no se presentaren en forma.

Confiamos en que muy pronto se han de hacer sentir los benéficos efectos de esta nueva organización.

Las tristes experiencias por que ha pasado nuestra vecina la Argentina, deben alarmarnos, y contribuir á excitar el celo de la Oficina de Control en el cumplimiento de la patriótica misión que le está encomendada. La creación de un Inspector de ferrocarriles

garantidos, dependiente del Ministerio de Fomento, está llamada á salvaguardar los intereses del Fisco.

IX

Antes de poner punto final á esta parte del asunto, séanos permitido presentar algunos datos tomados de lo que podríamos llamar la historia de los ferrocarriles en el país, y que demostrarán de qué medios se ha valido la República Oriental para proteger la construcción de sus caminos de hierro. Como se verá en esta breve reseña, la Nación no se había decidido exclusivamente hasta el año 1884 por ninguno de los sistemas estudiados; las dificultades con que luchaban las empresas en los primeros tiempos de la explotación, exigían á cada paso un nuevo apoyo de parte del Estado, y de ahí que la historia de cada vía férrea esté enmarañada y sea de difícil comprensión.

Nos esforzaremos, sin embargo, en presentarla tan clara como sea posible.

La empresa del *Ferrocarril Central del Uruguay* se constituyó en forma de sociedad anónima el año 1866. El Gobierno, impulsado por el interés público, que aconsejaba fomentar la construcción de nuestra primera vía férrea, suscribió la cantidad de 2,000 acciones de 235 $ cada una, que, como después se verá nunca pagó á la Compañía, y garantió al propio tiempo á los capitales el interés del 7 % sobre la base de 10,000 £ por kilómetro.

Arreglos posteriores á aquella fecha convirtieron las

2,000 acciones del Gobierno en 5,000 acciones de preferencia (decreto de Febrero 5 del 67) y garantizaron el 8 % sobre los capitales invertidos en la línea, según la avaluación del costo que hiciera la Dirección de Obras Públicas (decreto de Enero 14 de 1868).

Llegadas á este punto las cosas, la Compañía inglesa que había tomado á su cargo el Ferrocarril Central, presentó al Gobierno algunas modificaciones á sus estatutos, incluyendo entre ellas las que se referían á sus relaciones financieras con el Estado: estas negociaciones dieron por resultado la aprobación de los nuevos estatutos, por los cuales el Estado se desprendía de las 5,000 acciones que tenía á su nombre en la Compañía, por vía de compensación de la falta de pago de la garantía; se comprometía á subvencionar la línea con la suma de $ 25,000 anuales; y por último, creaba una Deuda por el monto de la garantía vencida é impaga, entregando Bonos que gozarían del 4 % de interés y 2 % de amortización acumulativa (Contrato de reorganización del Ferrocarril Central del Uruguay de 25 de Febrero de 1878).

El Ferrocarril Central recibía, pues, del Gobierno las acciones (5,000) que representaban su participación en la empresa, cobraba no solamente los $ 25,000 de subvención que se hizo efectiva íntegramente hasta 1888, sino además el interés sobre los Bonos, en que había sido consolidada la deuda de garantía.

El año 1884 el Ferrocarril Central, que apenas llegaba al río Yí, solicitó se le autorizase á prolongar su línea hasta el Paso de los Toros; la Asamblea Legislativa dictó entonces la ley de 24 de Septiembre de 1884, facultando al Poder Ejecutivo para otorgar

esa concesión en los términos acordados y entregar á la Compañía una nueva subvención en títulos de una Deuda especial, denominada « Fomento de Ferrocarriles », á razón de $ 2,350 por milla entregada al tráfico público. Esa deuda gozaba del 4 °/₀ de interés y no tenía amortización; más bien dicho, el Gobierno no se obligaba á amortizarla, sino que lo haría la Empresa misma tan pronto como la vía produjera más del 8 °/₀ de interés anual, debiendo el excedente sobre esa cifra destinarse á ese objeto.

Desde 1887, en que la vía llegó al Paso de los Toros, los progresos que el Central ha ido realizando son verdaderamente sorprendentes, á punto de que lo vemos hoy en la frontera del Brasil, donde de seguro le esperan buenos lucros fomentando el comercio de tránsito con esta vecina República.

Esta última sección desde Paso de los Toros hasta Rivera, se ha acogido á la Ley general de ferrocarriles de 1884 y goza por lo tanto de un interés de 7 °/₀ sobre los capitales invertidos á razón del precio de 5,000 £ el kilómetro.

La concesión del *ramal de Santa Lucía á San José*, conocido por Ferrocarril á Higueritas, actualmente arrendado por el Central, proviene de un decreto gubernativo de 28 de Septiembre de 1869, que autorizó la construcción de una línea á la Colonia pasando por San José y Rosario, que más tarde fué acordada por contrato público. La Empresa á Higueritas, dueña de ese ramal, renunció bien pronto á la garantía de que gozaba en un principio, recibiendo del Estado en compensación la suma de setecientos mil pesos en Bonos de una Deuda especial

que gozaba de 4 % de interés y 2 de amortización. (Ley de Agosto 30 de 1883.)

En resumen, lo que respecto al Central figura todavía hoy en los Presupuestos como obligaciones de la Nación, son tres Deudas: la del Ferrocarril Central nacida del contrato de 25 de Febrero de 1878, que alcanza á $ 60,000; la de « Fomento de Ferrocarriles », por ley de 24 de Septiembre de 1884, que alcanzaba el año 1890 á $ 3,799.12; y la del Ferrocarril á Higueritas, según ley de Agosto 30 de 1883, que asciende á $ 42,000. No paga, pues, el Estado garantía á la línea del Ferrocarril Central hasta el Paso de los Toros, ni tampoco al ramal desde Santa Lucía á San José: solamente hace el servicio de intereses en las secciones del Paso de los Toros hasta Rivera.

Pasemos al *Ferrocarril Noroeste,* que partiendo del Salto va á la frontera del Cuareim con un ramal desde Cabellos hasta San Eugenio. El Cuerpo Legislativo, con fecha 23 de Octubre de 1868, autorizó al Poder Ejecutivo para contratar la construcción de una línea del Salto á Santa Rosa sobre las bases de la concesión del Ferrocarril Central. Caducada la concesión Marcoartú, que había otorgado el Gobierno en virtud de esa autorización, volvió la Cámara á insistir sobre la construcción de dicho ferrocarril en Junio 16 de 1879, y á consecuencia de esta ley, el Gobierno pasó al Legislativo las cláusulas de la concesión que fueron definitivamente aprobadas por disposición legislativa de 8 de Febrero de 1881.

Construída la parte de vía entre Salto y Yacuy, y no cumpliendo el Estado con la obligación del pago de la garantía, emitió títulos por la suma de un millón

ochocientos mil pesos de una nueva Deuda denominada del « Ferrocarril del Salto á Santa Rosa », de 4 °/₀ de interés y 2 de amortización, á la puja: todo como compensación de la renuncia que la Empresa hacía á la garantía futura y de las sumas que se le adeudaban por garantía atrasada. La sección de vía de Yacuy á Santa Rosa y Cuareim se amparó, en cuanto á la garantía, á la ley de Agosto 27 de 1884 y obtuvo el interés de 7 °/₀ sobre 5,000 £, precio del kilómetro; lo propio sucedió respecto de la sección entre Isla Cabellos y San Eugenio en la frontera del Brasil. En resumen: de los 293 kilómetros de vía férrea que explota la Compañía del Ferrocarril Noroeste del Uruguay, la Nación garante 194 kilómetros, 412 metros, á razón de 5,000 £ el kilómetro.

El *Ferrocarril de Montevideo á Minas* nació primitivamente de una concesión acordada á una Compañía inglesa representada por don Russell R. Pealer, que refundió antiguas concesiones otorgadas á los señores Paseyro y Dupuy, que tenían por trazado la extensión de Montevideo á Pando. Más tarde los señores Rosende y Baena, acreedores hipotecarios de la Empresa Pealer y C.ª, obtuvieron la concesión, con la facultad de prolongarla hasta Minas, y el Estado, por resolución gubernativa de Octubre 22 de 1878, favoreció á esta línea con un préstamo sin interés que importaba la cantidad de $ 53,000. Algo después, en Agosto de 1880, el Cuerpo Legislativo votó una subvención de $ 6,000 por kilómetro construído de la nueva vía; y ya en explotación la sección de Pando, el año 1887 una Compañía inglesa adquirió la concesión con toda la línea y materiales de explotación, quedando el Go-

bierno completamente exonerado de toda obligación de garantía. Muy luego la nueva Compañía abrió al tránsito público las secciones de vía hasta Minas: el Estado abona la garantía acordada por la ley de 1884 sólo por la sección de Pando á Minas, que comprende 88 kilómetros y 200 metros.

La red del *Ferrocarril Nordeste*, que saliendo de la estación Toledo de la vía á Minas llega hoy hasta Nico Pérez y que según su trazado debe terminar en la villa de Melo y Artigas, con un ramal de Nico Pérez á Treinta y Tres, se halla toda ella amparada á la ley de 1884: los 206 kilómetros, 500 metros que están abiertos al servicio público, son los únicos garantidos.

El *Ferrocarril Mediterráneo del Uruguay* (Midland), que partiendo del Paso de los Toros llega á la ciudad del Salto pasando por Paysandú, tiene una extensión lineal de 317 kilómetros, garantida toda ella por el Estado.

Por último, el *Ferrocarril Gran Este del Uruguay* que saliendo de la estación Olmos del Ferrocarril del Nordeste pasa por Maldonado, Rocha, Cebollatí y concluye en la frontera del Brasil, se ha amparado á la ley de 1884: todavía no ha comenzado el servicio de garantía, porque no se ha entregado la primera sección al tránsito público.

En conclusión, y condensando en cifras los kilómetros en explotación que el Estado garante con un interés, tenemos una extensión que asciende á 294 kilómetros del Central; 194 kilómetros, 412 metros, del Nordeste; 317 kilómetros, 35 metros, del Midland; 88 kilómetros, 200 metros, del de Minas; y 206 kilóme-

tros, 500 metros, del Ferrocarril del Nordeste, que forman un total de 1,100 kilómetros y 147 metros garantidos.

La República, pues, con una red de ferrocarriles que suma 1,540 kilómetros, tiene hoy la obligación de pagar garantías por 1,100 kilómetros. Esta obligación importaba el año 1890 la abultada suma de 1.250,000 $ que gravaba nuestro presupuesto.

El recargo financiero que esto significaba motivó un arreglo celebrado en Londres con fecha Agosto 26 de 1891, por el cual se capitalizaron las garantías atrasadas y se dispuso que el Gobierno no se obligaba en adelante á servir á las empresas de ferrocarriles actualmente en explotación, sino un interés de 3 1/2 °/₀ que debía empezar á computarse desde el 1 1/2 que corresponde á las empresas.

Este arreglo, que ha sido sumamente beneficioso para el país, debe enseñarnos que en adelante hay que andar con mucha mesura en materia de concesión de garantías, si no se quiere que éstas pesen de tal modo en los presupuestos, que obliguen á faltar á los más elementales deberes, dejando de cumplir los compromisos pactados.

CUARTA PARTE

De los sistemas de explotación de caminos de hierro

I

Difícilmente puede presentarse cuestión alguna en la materia de que trata este trabajo, que haya sido objeto de debates más vivos que la relativa á la explotación de las vías férreas; debates que han trascendido hasta el público por ese contacto directo en que están las empresas con los particulares, y que frecuentemente han originado conflictos, críticas y quejas de toda especie. Es que, como haremos notar en su oportunidad, la administración de una línea es un cometido altamente delicado y que exige una gran prudencia combinada con un conocimiento acabado de los recursos del país en que la vía ha de actuar.

La cuestión culminante en esta materia es el estudio de los sistemas de explotación, y al tratarla no podremos prescindir de lo que hemos expuesto al hablar de la construcción, porque son puntos que están ligados por múltiples relaciones de semejanza.

Aquí como allí aparecen dos sistemas que dividen la opinión de los economistas: el uno que se decide por la explotación directa por el Estado, y el otro que prefiere que esa misión sea desempeñada por Compañías particulares. Dentro de cada uno de estos sistemas caben ciertas variantes, según el Estado explote sus propias líneas ó las de alguna empresa—combinación esta última poco usada;—ó según que las Compañías arrienden y dirijan las vías de propiedad del Fisco, ó las suyas propias. Estas variantes no hacen cambiar el aspecto de la cuestión, que estriba en saber si el Estado, aun en el caso de ser propietario de vías férreas, debe explotarlas directamente por medio de sus agentes, ó confiar este cometido á Compañías arrendatarias.

Planteado así el problema, entremos en materia.

II

No conviene, se dice, que el Estado entregue á manos de particulares la explotación de sus ferrocarriles, porque esto constituye el servicio público más importante y que más se liga con el porvenir y grandeza del país, considerado no sólo del punto de vista de los intereses industriales, sino del de sus conveniencias políticas y estratégicas. En efecto: la materia de explotación está íntimamente ligada con el progreso general del país, de ella depende en gran parte su desenvolvimiento industrial, y el Estado, que debe ser el primero en fomentar ese desenvolvimiento, no puede ni

debe, se dice, desprenderse de una función de tanta trascendencia cediéndola á Compañías particulares, cuando, como es sabido, éstas, generalmente, no son guiadas en la explotación por móviles tan patrióticos.

Del punto de vista político y estratégico, se agrega, no conviene que el Estado confíe á Compañías un cometido que podría hacer peligrar los principios de buen gobierno y comprometer el interés de la defensa nacional. ¿Qué sucedería si las Compañías obstaculizaran la marcha del Gobierno ó paralizaran la movilización de sus ejércitos en caso de guerra? Pudiendo suceder que en algún momento el régimen interior y la seguridad exterior de un país demanden con urgencia el auxilio de la vía férrea, el Estado, que tiene por principal misión garantir aquellos intereses, no puede ni debe entregar la dirección de aquélla á las manos mercenarias de empresas privadas. Debe, pues, reservar para sí la explotación de las líneas.

El argumento falla por su base: por querer probar demasiado, no prueba nada.

En primer lugar, del hecho de que la explotación de vías férreas esté ligada al progreso industrial, no fluye lógicamente que el Estado deba tomar sobre sí ese cometido. Si se demostrara que las líneas en poder de particulares contrarían esos intereses; si se probara que los accionistas de una empresa tienen un objetivo opuesto al de la industria; y si se patentizara que el Poder público carece de todo medio de impedir consecuencias tan funestas, entonces, y sólo entonces, podríamos formar el convencimiento de que los intereses más caros del país claman en favor del Estado - empresario. Pero es precisamente todo eso lo

que no se ha demostrado, y por el contrario, la experiencia enseña todos los días que las vías particulares alcanzan su objeto, promueven la circulación de las riquezas y facilitan el desenvolvimiento industrial; que el interés de los accionistas está también de acuerdo con el general del país en cuanto sea necesario para acrecentar la producción; y por último, que los Poderes públicos recurren, sin necesidad de explotar directamente las líneas, á medios coercitivos que producen el efecto deseado. De manera, pues, que aun en el supuesto de que las empresas no fomentasen aquellos intereses, no por esto se verían descuidados, desde que el Estado tiene de hecho y de derecho ciertas facultades que podría usar en defensa de los mismos.

En segundo lugar, no puede decirse con exactitud que las necesidades de la defensa nacional exijan que la Nación explote por sí misma las vías férreas, por cuanto, llegado el caso, el Gobierno haría valer sus derechos, sin que nadie pudiera oponerse, ocupando las líneas para servir á tal propósito, de la misma manera que se ocupan las propiedades particulares, siempre bajo la indemnización que corresponda. Las vías férreas forman parte de la red de comunicaciones sobre la cual el Estado tiene dominio eminente, y las Compañías no podrían negar al Gobierno su ocupación provisoria en el caso propuesto, siempre que tome á su cargo el resarcimiento de los daños y perjuicios.

Es justo decir aquí, sin embargo, que han sido motivos políticos y de estrategia militar los que han llevado á ciertos Estados á hacerse dueños de sus principales caminos de hierro, pero esos motivos estarían fuera de lugar en nuestro país.

Podemos agregar, continuando la réplica, que si es cierto que el ferrocarril constituye un servicio público, no lo es menos que esta circunstancia no basta para justificar la ingerencia directa del Estado en la explotación, de la misma manera que nadie ha pensado que el Gobierno debiera hacerse banquero ó agente de seguros, á pesar de que estos ramos de la actividad humana participan en cierto modo del carácter de servicios públicos. Y decimos que no basta esa circunstancia, por cuanto la ciencia política señala al Poder público límites que, como ya hemos visto, no debe ultrapasar sino cuando el servicio público sea de gran trascendencia para el porvenir del país y la industria privada no se arriesgue á emprenderlo.

Nadie ha criticado al gobierno de Chile la participación directa y única que ha tomado en las vías férreas que atraviesan sus desiertos del Norte. Su conducta ha sido más bien aplaudida, teniéndose presente que por las condiciones de población escasa y carencia absoluta de cultivo, ninguna empresa particular hubiera tomado sobre sí la construcción de aquellas líneas, y el desierto no hubiera dejado de ser desierto. Estas circunstancias, que debe tener muy presentes un Estado al emprender, tanto la construcción como la explotación de vías férreas, no concurren, como ya lo hemos hecho notar, en nuestro país, que no tiene grandes extensiones de tierras yermas ó despobladas. Es, pues, por esa consideración que aquí no se justifica á los ojos de la ciencia sociológica esa ingerencia del Estado en funciones exclusivamente del resorte de la iniciativa privada, y que ésta puede acometer con éxito.

Decir, sin embargo, que la explotación de vías férreas no entra como el pago de los impuestos, como la administración de justicia ó como la defensa nacional, en el número de los fines del Estado, no importa quitar á los Poderes de la Nación la intervención necesaria y justa que las necesidades de la producción nacional y de la defensa de su seguridad le imponen sobre el trazado y las tarifas.

Condenamos, pues, que el Estado se haga empresario en países como el nuestro, pero no nos ciega nuestro individualismo al extremo de negarle todo control sobre la construcción y explotación de las líneas: al contrario, creemos que los Poderes públicos tienen la obligación de fijar el trazado, de acuerdo con los consejos que dicten las conveniencias bien entendidas de la industria, de su desarrollo futuro, y las ventajas que los ferrocarriles puedan proporcionar como material estratégico de guerra para el caso de que las necesidades de la defensa nacional requiriesen su concurso.

A pesar de estas ideas, que creemos expresión de la verdad, se ha pretendido encontrar analogía entre la explotación de ferrocarriles y la Administración de Correos; función esta última que retienen en su mano todos los gobiernos del mundo, y se ha dicho: ¿qué razón hay para que se rechace la gestión del Estado en las vías férreas, y se la acepte unánimemente en el servicio de Correos?

La razón es que si bien estas dos administraciones tienen algunos puntos de semejanza, en cambio, en su esencia y en el fin que persiguen, son diversas.

La explotación de ferrocarriles es un negocio industrial como otro cualquiera: se han invertido en las

obras de la vía fuertes sumas que es necesario hacer redituar apelando al tráfico, y tanto el Estado como las Compañías particulares se esforzarán en aumentar el rendimiento. Los correos no requieren ese capital fijo, tienen pocos gastos porque utilizan los medios de transporte ya establecidos, y sus egresos sólo se limitan al pago de empleados y alquiler de casas para oficinas. De aquí, pues, que el pequeño impuesto de franqueo que exigen, sea únicamente como compensación de esos gastos, y la mejor prueba de que el objetivo del Estado en la Administración de Correos no es el lucro, es que en ninguna parte ha sido considerado como fuente de recursos, pues así que ese ramo de la administración produce excedente, éste se ha empleado en mejorar las condiciones de seguridad de la correspondencia ó ha permitido rebajar las cuotas del franqueo.

Por otro lado, la experiencia de todos los países ha demostrado que la explotación particular de vías férreas puede llevarse á cabo en buenas condiciones para los intereses privados; mientras que se ha juzgado, con razón, que la Administración de Correos librada á la gestión particular podría transformarse en una especulación, haciendo ascender la cuota del franqueo en perjuicio de un cambio frecuente de la correspondencia y hasta peligrar el secreto de la misma.

Estas consideraciones han hecho decir á Adam Smith que el servicio de Correos ha sido la única administración comercial que el Estado ha podido manejar con éxito: fuera de ella, ninguna otra.

Sintetizando las nociones expuestas, diremos que ellas condenan al Estado-empresario de ferrocarriles

en nuestro país: que no está en las condiciones de Chile, con un gran desierto que poblar; que tampoco las necesidades del afianzamiento de la unidad de la patria ó de su régimen militar aconsejan aquí, como aconsejaron en Alemania, que el Estado arrancara las líneas de manos de las Compañías; que tampoco puede justificarse aquel propósito, como lo justificó Bélgica por el mantenimiento de su neutralidad; y, por último, que el inconveniente de las tarifas elevadas encuentra su remedio en una intervención legítima y necesaria de parte del Poder público.

III

Digámoslo sin ambajes: tememos las consecuencias del Estado-empresario en los países del Plata. Si hoy toma á su cargo la explotación de vías férreas, mañana se le antojará hacer lo mismo con el servicio de tranvías, de navegación fluvial ú otros, y en esa pendiente ¿quién lo contiene? ¿quién señala el punto en que ha de detenerse?

Además de que, siendo ya explotador, fácilmente se le ocurrirá hacerse constructor de rieles, máquinas, wagones, etc., etc., con la circunstancia agravante de que sería un industrial que por la extensión que puede dar á su industria y la baratura á que podría vender sus artículos, se transformaría en un competidor temible de la industria privada. ¿No constituye esta omnipotencia industrial del Estado un peligro para el desenvolvimiento del progreso?

¿Cuáles serían las consecuencias económicas de esta hipótesis?

Fácilmente se las concibe.

Pero hay algo más grave en el hecho de justificar esa ingerencia del Estado en los cometidos de la industria privada: nos referimos al peligro que corren las instituciones políticas por esa enorme cantidad de empleados que exige la explotación ferrocarrilera y que tendría el Gobierno en disponibilidad, el día que le viniese la tentación de conculcar el derecho de sufragio.

Las líneas férreas inglesas utilizan en la explotación 300,000 personas, y las francesas más ó menos el mismo número. Pues bien: esos países, modelos de educación política, ven una grave amenaza para sus instituciones, en la circunstancia de que tan considerable número de electores esté bajo las órdenes del Gobierno, quien en cualquier momento puede echar mano de tales elementos para ejercer presión poderosísima en el resultado final de las elecciones.

El peligro, como se ve, no es aparente, sino real: es ése un medio fácil de que puede usar y abusar el Gobierno, y lo ha hecho más de una vez, para decidir el resultado de las elecciones en su favor, ó en determinado sentido, hollando los sanos principios de la libertad del sufragio. Es, al fin y al cabo, un ejército de empleados, puesto á las órdenes del gobierno de la sociedad; un recurso poderoso, además de los que ya tiene en su mano el Ejecutivo, para hacer de las elecciones una burla y una ironía.

Lo que á este respecto ha pasado en la Provincia de Buenos Aires cuando explotaba directamente al-

gunas vías férreas, nos dará idea del peligro apuntado. El Dr. José M. Gutiérrez decía en una ocasión que, «el Ferrocarril del Oeste, más que una Compañía ferroviaria, era una arma de elecciones que el Gobierno utilizaba para servir á sus miras políticas; que no se elegían los empleados por sus condiciones de idoneidad, sino por sus condiciones de caudillos políticos; y que con esto no solamente se falseaba el régimen democrático, sino que se desmoralizaba desastrosamente la administración del ferrocarril.»

Y entretanto, el peligro es inevitable, puesto que no puede negárseles á los empleados el derecho de votò, ni impedir que el Gobierno ejerza presión sobre ellos, precisamente en los casos en que el Ejecutivo temiera que el resultado de las elecciones fuera adverso á sus conveniencias. Es necesario en esta materia tomar las cosas como son, y pensar que confiar á nuestros Gobiernos la explotación de las líneas férreas, sería afirmar, aun más de lo que está, la omnipotencia del Ejecutivo.

IV

Por otra parte, por más que se examine, no se encuentra en el Estado ese conjunto de cualidades que debe caracterizar á un buen industrial, y todo induce á creer que en la práctica su administración no podrá parangonarse con la particular. A este respecto decía el Presidente de la República Argentina en su mensaje de 1887, que: «la experiencia no ha señalado un

solo hecho en que la mejor de las administraciones públicas sea siquiera igual á las que ocupan un segundo rango en las de orden privado. »

Una ligera comparación entre las cualidades que exigen respectivamente las gestiones particulares y las públicas, dará toda la razón á estas palabras.

Las morosidades características de toda administración pública, la rigidez inflexible de su formulismo, la división de las responsabilidades respecto de los actos de administración, que hace que sean menos efectivas, y por fin, la falta de ese estímulo necesario en los empleados públicos por mejorar las condiciones de una explotación de ese género, son inconvenientes gravísimos que no se avienen con la prontitud, la flexibilidad, la responsabilidad de todos los actos y el empeño con que se trabaja en asunto propio, que debe caracterizar á todo el mecanismo de una administración particular para que sea beneficiosa y progresista.

A propósito de la prontitud en las resoluciones ó medidas que á cada instante tiene que tomar una empresa de vía férrea, está de más repetirlo que las Compañías se hallan en mejores condiciones que el Gobierno: los trámites que emplea éste en su formulismo exigente y moroso todo lo retardan, aun suponiendo la administración más perfecta y rápida. Jacqmin, en una interesante monografía que ha publicado en *La Revue des Deux Mondes,* se encarga de demostrar con algunos ejemplos prácticos tomados de las actas de los ferrocarriles oficiales en Francia, que la lentitud de los procedimientos en ese país, que puede enorgullecerse con sobrados motivos de su excelente

organización administrativa, es algo que abisma tratándose de una materia como ésta, en que es necesario andar de prisa. Por un lado, los trámites con que debe vestirse toda petición, informes de ingenieros, opinión del Consejo de Estado, etc., y por el otro la poca estabilidad política de los Ministerios, que hace que el reemplazante no conozca los asuntos que estaban al despacho de su antecesor, son las principales causas de aquella lentitud. Cita Jacqmin el caso de que el Ministerio para aprobar un contrato de arrendamiento que había sido ya firmado por el director del ferrocarril de Lyón, tardó 104 días; la aprobación del plano de ciertas estaciones, demandada con urgencia, se hizo esperar 84 días; y por último, una Compañía de artistas que solicitaba la reducción de las tarifas para dar representaciones en provincia, sólo pudo saber á qué atenerse 196 días después de presentada su solicitud. La simple aprobación de un nombramiento de empleados inferiores se hace esperar por lo regular unos 25 ó 30 días, y aun esto en el mejor de los casos, cuando no proponía el Ministerio otro candidato. El más mínimo hecho, si el director no tenía facultades para resolverlo por sí, constituía una demora y un perjuicio para el tráfico y para la dirección administrativa de la línea.

Calcúlese la diferencia con el procedimiento brevísimo que emplean las empresas particulares, y dígase después si todo esto no son otros tantos obstáculos que redundan en perjuicio de la vía y del público, y en último resultado, del mismo Gobierno, que verá que la industria retira su protección á las líneas.

Los agentes de que el Estado se sirve en la explo-

tación de una industria cualquiera, tienen que llenar en el menos importante de los casos, formalidades que no les permiten aprovechar ciertos momentos que es necesario no dejar pasar para adquirir los artículos en condiciones ventajosas. Además, la rigidez que el Presupuesto de gastos impone al Gobierno, no le permite disponer de dinero inmediatamente para realizar compras y hacer ajustes convenientes sin requerir la venia necesaria del Cuerpo Legislativo.

Un negociante que necesita un artículo para su industria lo busca hasta encontrarlo donde sea más barato; aprovecha para hacer sus compras los momentos en que esa materia baja de valor en plaza, regatea en los precios, y aun así mismo consigue ventajas adquiriéndolo al contado: de eso depende la verdadera ganancia, para lo cual debe estarse en contacto frecuente con los introductores ó productores, seguir de cerca las fluctuaciones de los precios, y no perder de vista el movimiento general de la plaza.

Condiciones especiales del mercado determinan una baja en los precios de los rieles, de los ladrillos ó del carbón. ¿Qué hace una empresa particular? Una orden del Gerente basta para que se consigan esos artículos á un precio ventajoso, acumulándolos, ya para emplearlos en la misma vía ó ya preparando una especulación comercial. El Estado pediría informes á sus oficinas, transcurriría tiempo y los artículos habrían subido de precio, si no se encontrara el Gobierno con que la ley de Presupuesto no lo autoriza á semejantes gastos. Es preciso resignarse, y después no tendría otro recurso que pagar por esos artículos el precio que pidieran los que los hubieran monopolizado.

Por otra parte, no es solamente desde este punto de vista que la explotación oficial tiene forzosamente que ser más dispendiosa en nuestros países. Bien sabido es que los vendedores son más exigentes con el Estado que con los particulares. Ya hemos indicado este hecho: sea que no tengan la seguridad del pago inmediato, sea que teman recibir sus créditos en títulos de Deuda, sea, en fin, por otras causas, el hecho es que en todas partes se manifiesta el fenómeno de la diferencia en los precios.

A todo esto puede agregarse en contra del régimen del Estado-empresario que las responsabilidades que fluyen de los actos mismos de explotación se debilitan hasta hacerse ilusorias, mientras que pueden fácilmente hacerse efectivas cuando los mismos hechos ocurren en la administración de las Compañías privadas. El público tiene, como se sabe, en su mano todos los recursos que el Código Civil confiere contra cualquiera persona natural ó jurídica que hubiere cometido un delito ó un cuasi delito, y la responsabilidad civil ó penal puede hacerse efectiva hasta en sus más ínfimos detalles.

En cambio, la responsabilidad del Estado, si no es nula, como pasa en otros ramos de la Administración pública, el de correos, por ejemplo, en donde no se garante la pérdida de cartas comunes, se hace ilusoria en el hecho, ya porque colocan al perjudicado á merced de la autoridad que ha lastimado su derecho, ya porque ésta se escuda detrás de la responsabilidad de sus dependientes, ya, en fin, porque la tramitación lenta de un juicio ordinario ahuyenta á la parte lesionada. A menudo los regla-

mentos que la misma Nación sanciona tienden á hacer esa responsabilidad puramente nominal.

Sin proseguir en estas consideraciones que nos llevarían muy lejos, hagamos notar, sin embargo, que esta responsabilidad restringida de parte del Estado tendría como efecto casi ineludible, que el público retirara su protección á las líneas férreas oficiales y favorecería á las particulares, que garanten mejor sus intereses y que les dan la seguridad de que si los objetos transportados no llegan á su destino ó llegan en mal estado, ha de recibir el remitente una indemnización proporcionada.

No tendríamos que ir á buscar muy lejos un ejemplo palpable de lo que sucede al Estado cuando saliendo de su esfera invade la privada, haciéndose industrial. La administración de las Obras de Salubridad de la ciudad de Buenos Aires, que la Nación había tomado á su cargo, necesitó un día cemento y ladrillos, y habiéndosele hecho ver que, aun con la exención de derechos, el primero saldría muy caro venido del extranjero y los segundos á precios elevados, desde que los proveedores cargaban la romana cuando el Estado era quien había de pagarlos, se decidió á fabricar cemento y á hacer ladrillos. ¡Más le valiera no haberlo hecho! El resultado final fué lo más desastroso que puede imaginarse: miles de pesos de pérdidas en ensayos, estudios de ingenieros, compras de grandes extensiones de terrenos, construcciones lujosas para las obras; y como si esto no fuera bastante, llegado el momento, no se entregó ni una sola barrica de cemento, y de ahí vinieron indemnizaciones por falta de cumplimiento á contratos que se habían cele-

brado. La fábrica de ladrillos costó, según los datos que ha publicado el Ministerio del Interior, la enorme suma de 630,943 $, y, como dice un estadista argentino, «esto no fué lo peor; si se hubiera limitado la Administración pública á perder su fábrica y hubiera dicho un buen día: no me meto á hacer ladrillos, el resultado habría sido menos oneroso. Se hizo un contrato para hacer venir de Europa fabricantes competentes, con grandes títulos, grandes recomendaciones y grandes sueldos también. Se intentó hacer ladrillos. ¡Ni para atrás ni para adelante! El agua no servía, la tierra no servía, el calor no servía: el calor, el agua y la tierra eran diferentes de los de Inglaterra. No se hicieron tales ladrillos.»

Después de despedir á los contratados, la fábrica, siempre bajo la dirección del Gobierno, comenzó á funcionar, y entonces «los ladrillos resultaron caros, sino escasos. Apenas comenzaron las obras, pedíase ladrillos á la fábrica y se contestaba: no hay. No había y seguían los reclamos por falta de ladrillos!»

¿Puede pedirse una falta de previsión igual y un negocio más ruinoso?

Y todo esto tiene su explicación sencilla en el hecho de que el ente jurídico Estado carece de ese espíritu comercial que debe caracterizar á toda empresa seria. El mecanismo de una administración ferroviaria, por su engranaje complicado, exige una vigilancia estricta de todos los momentos y una regularidad y exactitud en el funcionarismo que se aviene muy poco con lo que la práctica enseña que pasa en todas las Administraciones públicas, y en particular en las de los países del Plata.

En primer término, sea por cualquier causa, el hecho es que no se encuentra á menudo en el funcionario público esa dedicación ejemplar del dependiente de una casa de comercio. ¿Será debido esto á que el empleado confía en que las faltas pasarán inadvertidas ó no tendrán un correctivo inmediato por cierta relajación del control administrativo? ¿ó será que no lo animan en el cumplimiento de su deber los halagos de un ascenso?

Creemos que hay algo de eso.

En segundo término, una empresa se halla desligada de compromisos al hacer la elección de su personal y puede libremente buscarlo entre lo más competente, mientras que las personas que forman el Gobierno tienen, en todas partes, sus vinculaciones políticas que las ponen en el caso, muchas veces, de prescindir de la competencia para nombrar á aquel que satisfaga sus aspiraciones políticas ó personales. ¿Qué sucederá después cuando el empleado muestre que no es apto para el puesto? El mal está ya hecho, y la inamovilidad opone una resistencia seria á su separación.

Por muchos años aún, para evitar esto, se escollará con grandes males sociales y, sobre todo, con la burocracia, enfermedad endémica en las Repúblicas del Plata, de difícil extirpación por lo mismo que tiene su origen en ciertos hábitos arraigados, á que no han sido ajenas nuestras calamidades y nuestras luchas políticas.

V

Siguiendo el análisis que hemos emprendido, toca su turno al examen de otro argumento en favor de la explotación del Estado, que se basa en el hecho de que la administración oficial trae consigo mejoras incesantes en las líneas y en el material rodante, que el Estado está en mejores condiciones que los particulares para realizar. Dispone la Nación, se dice, de grandes sumas de dinero que puede destinar á hacer ensayos respecto á reformas que los adelantos de la ciencia y del arte introduzcan en las maquinarias y demás elementos de los caminos de hierro; por el contrario, se agrega, las Compañías son más conservadoras y mantienen sus materiales aun cuando progresos ulteriores hayan demostrado su relativa inferioridad.

El público, como consecuencia de esto, se verá privado de los beneficios que el progreso lleva á la explotación, y las líneas particulares quedarán en un estado de estancación y atraso relativos, no solamente en lo que se refiere á las comodidades del transporte, sino á su seguridad, á su rapidez y tal vez á la baratura.

El argumento parte, á nuestro juicio, de una base que no es rigurosamente exacta.

Se supone que el aguijón del progreso hiere más de cerca al Estado que á las Compañías. Y decimos que no es exacta esta afirmación, por cuanto creemos

que á este respecto si puede establecerse comparación entre el uno y las otras, resultaría más bien contraria al Estado que se muestra en general más conservador, más apegado á sus hábitos.

Puede decirse en general que los progresos en materia de industria no encuentran en la Administración pública la aceptación y el entusiasmo que despiertan en las asociaciones particulares, quizás por esa tendencia á que nos hemos referido.

Tan es así, que se ve por todas partes citado el ejemplo de Spencer, tomado de lo que pasó ahora años en la escuadra inglesa con motivo de la peste de escorbuto.

Nadie puede negar que la escuadra británica es la mejor organizada del mundo; nadie tampoco desconocerá los esfuerzos y sacrificios que hace la Gran Bretaña por sostener su marina, que constituye su orgullo y le confiere el predominio marítimo sobre las otras naciones; nadie podrá poner en duda la escrupulosidad de su administración. Pues bien: á pesar de esto el Gobierno inglés, alarmado justamente con los estragos que hacía aquella enfermedad, no atinaba á dar con el remedio eficaz contra ella.

Seguía la escuadra siendo víctima del flagelo, y á los Poderes públicos se les ocurrió recién imponer el uso de los limones cuando la marina mercante hacía ya cincuenta años que había detenido la peste por el empleo de tan sencillo remedio! Los marinos al servicio del comercio sabían, hacía la friolera de cincuenta años, que el ácido cítrico les preservaba del escorbuto; y entretanto, las autoridades públicas, en lugar de adoptar el remedio sin vacilación, prefirieron recurrir á informes, á

experiencias, ensayos y discusiones de todo género, que dificultaron el empleo de un preservativo que la práctica había ya sancionado.

Así, las reformas en la administración de las industrias privadas se introducen una vez que el gerente ó directorio las conoce y aprueba después de hechos los ensayos del caso. En cambio, para que sean adoptadas por el Estado, se comienza por encargar de los ensayos á los cuerpos técnicos del Gobierno, vienen las discusiones entre estos mismos, y cuando la ciencia y la experiencia han dicho la última palabra, hay que ocurrir al Cuerpo Legislativo, donde muchas veces encuentran su oposición, ya sea desde el punto de vista teórico, ya bajo su faz económica.

Este procedimiento y estas dilaciones colocan al Estado en una situación especialísima, que lo obliga á ser conservador contra sus deseos.

La prueba de que á este respecto la situación del Estado-industrial es inferior á la de los particulares, la encontramos en el hecho de que los Estados europeos, á pesar de costear sus astilleros reales, encargan la construcción de sus buques á astilleros particulares, y de que todos ellos, cuando necesitan armas de guerra, recurren á la fábrica de Krupp ó á la de Armstrong, convencidos de que son de mejores condiciones y que reunen los últimos adelantos en la materia.

Estas consideraciones nos autorizan para afirmar que no puede tomarse de estos hechos un argumento en favor de la explotación por el Estado, sino que, por el contrario, hacen suponer que sea éste el que oponga resistencias á las mejoras en los mecanismos del servicio de las vías férreas.

VI

Se ha dicho también, en favor de la explotación oficial, que siendo la vía férrea un monopolio industrial, es preferible que el Estado lo tome á su cargo, como medio de evitar los inconvenientes que para el público acarrearía la explotación en manos de particulares.

Examinemos, ante todo, si es realmente exacto que la concesión constituya un monopolio, y si, aun en tal concepto, el Estado carece de todo recurso para evitar las perniciosas consecuencias de un privilegio sin control.

En toda concesión de línea férrea el monopolio existe, sino de derecho, cuando menos de hecho. No existe de derecho, porque nada impide en teoría que se establezca concurrencia por otra vía férrea, por una fluvial ó marítima, ó por los otros medios de transporte.

El monopolio, sin embargo, existe en la realidad de las cosas. Ningún ferrocarril teme la concurrencia de las carretas, diligencias y demás medios inferiores de transporte: si ese fenómeno curioso se ha visto alguna que otra vez en estos países, se ha debido á que las tarifas eran tan elevadas que alentaban la competencia. Pero razonando sobre lo que ocurre generalmente, la verdad es que aquellos medios de comunicación ceden el paso al ferrocarril, por cuanto no es posible luchar seriamente con él, desde que les aventaja desde todo punto de vista.

La concurrencia aparecerá cuando la vía férrea sea ribereña, y, como lo hemos visto, será temible, porque el transporte es más barato por vía fluvial ó marítima.

En cuanto á la que origina otro ferrocarril paralelo, no será posible sino por tiempo limitado y nunca convendrá á los intereses públicos. Lo primero, porque la rebaja de las tarifas que la competencia trae aparejada, no podrá mantenerse por mucho tiempo; el aumento de tráfico no responderá á la rebaja, desde que tendrá que dividirse entre las dos líneas, y una acabará pronto por ceder en la lucha. Lo segundo, porque al fin de cuentas el público será quien haga el desembolso del capital que las vías representan, sin que, como hemos dicho, el tráfico aumente en esa proporción. Así se explica que no sea el público el que se vea beneficiado con esa concurrencia.

El tráfico que antes mantenía á una sola línea va á ser después dividido entre las dos concurrentes, y cada una de las empresas verá disminuído el suyo, lo que la obligará á subir los precios para que pueda conseguir algún provecho: el que pagará el lujo de vías férreas concurrentes, será el público mismo. Tan es así, que los estadistas ingleses señalan como la principal causa de la elevación relativa de las tarifas en la Gran Bretaña, la gran cantidad de líneas concurrentes y paralelas.

Hemos visto que nada se opone á que la vía férrea tenga competidores, pero también llegamos á la conclusión de que en el hecho la concurrencia se transforma en un monopolio, ya por la ruina de una de las empresas, ya por un arreglo que venga á amalgamar á entrambas.

La práctica ha venido siempre á corroborar la realidad del monopolio de las vías férreas, y para no citar sino un ejemplo de los muchos que están á nuestro alcance, mencionaremos el de varias Compañías de Londres á Manchester, que se hicieron la guerra de 1849 á 58 y llegaron á bajar las tarifas desde 44 francos á 6,25 francos; pero esto solamente para los puntos comunes de ambas vías, pues las mismas empresas aumentaban sus tarifas en las localidades intermedias, de las que sacaban el producto para cubrir lo que perdían en la sección en que se hacían competencia. El resultado final no se hizo esperar en 1858 dichas Compañías dejaron de hostilizarse, celebrando un arreglo de fusión de todas en una, con lo que el ferrocarril se convirtió en monopolio.

En Estados Unidos los ferrocarriles del Nordeste y Oeste del Atlántico, han mantenido durante años una lucha desesperada con las tarifas, hasta que al fin las empresas llegaron á entenderse y formaron un directorio común que fijaba los precios del transporte y monopolizaba el tráfico.

Stephenson decía, con razón, que la concurrencia no existe allí donde las partes puedan entenderse fácilmente; y esta afirmación ha recibido en la patria del ilustre inventor del Camino de Hierro, su más completa corroboración.

Y se explica que así sea, porque tratándose de cualquier otra clase de empresas, una de ellas baja los precios hasta vencer á la otra, que se retira de la lucha destinando los materiales á otra industria, mientras que en materia de ferrocarriles las empresas tienen que luchar siempre, porque las obras y el

material de explotación quedan firmes y no pueden dedicarse á otro fin. De ahí que la concurrencia concluya en un arreglo amigable entre las Compañías, como medio de evitar la ruina de ambas.

En el fondo de las cosas, pues, vía férrea y monopolio significan lo mismo.

Considerada así, hay que examinar si los Poderes públicos pueden entregar el ferrocarril á la administración privada sin comprometer gravemente los intereses que están encargados de proteger.

¿Es acaso práctico, se dice, ó ajustado á los principios de una buena política económica librar á la industria privada un monopolio que afecta tan directamente el progreso material de un país? ¿No es de temerse que las Compañías explotadoras pospongan los intereses nacionales á sus fines egoístas y perjudiquen de ese modo á la producción, á la circulación, á todos los intereses más caros del país?

Por lo pronto diremos que la experiencia misma se encarga de demostrar con la brutalidad de los hechos, que esas aprensiones, además de exageradas, son falsas.

El hecho de que las vías férreas constituyan un monopolio no quita que él pueda ser reglamentado, vigilado y controlado por los Poderes públicos. Si el monopolio fuera ilegislable, si escapara á todas las medidas que una buena fiscalización aconseja, entonces, y sólo entonces, el monopolio sería condenable, no tanto por su misma naturaleza, sino porque el público no podría preservarse de sus consecuencias. Pero en realidad, ese monopolio puede ser legislado, puede ser controlado, vigilado por la autoridad pública, y hasta expropiado en caso de que, empleados todos estos medios, continuasen resintiéndose los intereses vitales del país.

Los inconvenientes que el monopolio trae consigo se ven aminorados, si no desaparecen, por las medidas que toma el Poder público. Es sabido que los caminos de hierro tienen su nacimiento en una ley ó en un contrato bilateral de concesión, y es igualmente sabido que, tanto en la una, como en el otro, el Gobierno se reserva la facultad de tomar ciertas medidas que salvaguarden sus derechos y su autoridad.

En las leyes ó en los contratos de concesión el Estado se reserva siempre, no sólo la facultad preciosa de revisar y aprobar las tarifas — con lo que puede hacer ilusorio el inconveniente del monopolio, no permitiendo la aplicación de precios que por lo elevados sean una rémora y un obstáculo para la industria, — sino que, velando por la seguridad de los pasajeros y mercancías, señala con precisión las condiciones técnicas que debe tener toda vía para que sea puesta al servicio público.

Legislado así el monopolio, no puede negarse que se le quita su odioso carácter, sin necesidad de que sea el Estado el que directamente explote las líneas.

Las vías férreas que en adelante se construyan en el país deben regirse por la ley de Agosto de 1884, con las modificaciones introducidas por la de 30 de Noviembre de 1888, y el simple examen de esas disposiciones legislativas nos muestra que el Estado se ha reservado la designación de los puntos por donde debe pasar la vía; la forma y material empleado en la ejecución de las obras, hasta el extremo de señalar no sólo el máximum de pendientes, los radios de las curvas, el ancho de los acotamientos, sino también las dimensiones de las zanjas, que deberán

ser determinadas por la Dirección de Obras Públicas; se ha reservado, además, la inspección de cada sección que se proponga abrir al tránsito público, y la facultad de no permitir el tráfico si la línea no estuviese de acuerdo con los dictados del arte. El Ejecutivo tiene asimismo la facultad de intervenir en la confección de las tarifas en determinados casos; goza del poder de inspeccionar y verificar las cuentas de las empresas; y por último, la ley misma le confiere al Estado el derecho de expropiar la línea con una bonificación de un 20 % sobre el precio de tasación. Esto sin contar con que el artículo 61 del Reglamento de la precitada ley autoriza al Poder Ejecutivo para la creación de una Inspección de ferrocarriles, hoy en ejercicio, que tendrá á su cargo la fiscalización de todo el movimiento de entradas y salidas proveniente del tráfico.

La autoridad ha dictado estas medidas como medio de garantir de los peligros del monopolio y de disminuir sus inconvenientes. Con estas restricciones y algunas otras que la práctica ha de aconsejar en lo futuro, desaparecerán totalmente los abusos atribuídos á la explotación por Compañías particulares. El Estado sólo ha dejado de ejercer libremente en nuestro país la facultad indiscutible y provechosa de intervenir en la fijación de las tarifas, que es precisamente la más interesante y la que controla mejor el monopolio de la vía: la culpa de ello la tiene una disposición prohibitiva, que examinaremos muy luego, y que le da esa facultad sólo cuando los rendimientos de la empresa asciendan á 12 %.

Estudiemos el reverso de la medalla para comparar

si el público se vería más beneficiado y estaría más garantido con el monopolio en poder del Estado.

Se nos ocurre que ese privilegio en manos de éste acarrearía todavía perjuicios más serios que en poder de las Compañías: si el monopolio ejercido por las Empresas es perjudicial, ha dicho un autor, el monopolio por el Gobierno es intolerable.

El público tiene la posibilidad de mejorar las condiciones del monopolio en poder de las empresas, ya sea por reclamos particulares, ya por medio de la acción de la prensa que se hace eco de la opinión pública, ya recurriendo en último caso al amparo del Poder público; entretanto, cuando el Gobierno mismo es el privilegiado, los particulares no tienen medios de hacer efectivas las mejoras que la explotación del monopolio exige.

Los reclamos rara vez son oídos, y cuando los Poderes públicos se deciden á satisfacer esas exigencias, hay que derogar una ley ó modificar un reglamento, con lo que toda esa esperanza de mejora si llega, se realiza tarde. El monopolio por el Gobierno no tiene medios de coerción; los clamores de la opinión ó las quejas de los doloridos no pueden dirigirse á otro Poder superior que los atienda y repare la falta.

En último resultado, podemos afirmar que el público está más garantido contra los abusos de los particulares que contra los del Gobierno. Las reglamentaciones que el Poder público pone como valla á los avances de las empresas, serán barreras de papel si el Gobierno se las aplica á sí propio.

VII

Hemos dejado ex profeso para el fin de esta parte el argumento quizás más poderoso en favor de la explotación por el Estado; es decir, el que se basa en el hecho de que, á seguir ese sistema, las tarifas de las líneas serán comparativamente más módicas, desde que el objetivo que ha de guiar al Gobierno en la explotación es el de protección á las zonas servidas.

¿Es exacto que el Estado esté en condiciones de reducir las tarifas comparativamente á las empresas particulares sin exponerse á un desastre? Para satisfacer esta pregunta se hace necesario estudiar las bases de la tarificación.

La ciencia económica enseña, como lo veremos más adelante, que en materia de tarifas hay un punto hasta donde puede llegar su rebaja: ese punto está señalado por el monto de los gastos de explotación. Reducir los precios todavía más, equivale á resignarse á perder, á que el tráfico no produzca lo suficiente para cubrir los egresos, y por lo tanto, á que la vía férrea concluya en la bancarrota. Como corolario de este principio se desprende que una empresa ferroviaria podrá rebajar tanto más las tarifas cuanto más reducidos sean sus gastos.

Pues bien: hemos hecho notar con anterioridad, que en punto á economía y parsimonia en los gastos de explotación, el Estado no resiste á una comparación seria con las empresas particulares, y que desde el

sueldo de los empleados hasta el aceite para las máquinas, todo le saldrá más caro, por circunstancias de suyo conocidas; incurriendo, además, en gastos superfluos ó innecesarios que irán á gravar las rentas públicas. Para demostrar esta aserción, apoyada por la opinión de los tratadistas, presentaremos algunas cifras que demuestran que la explotación oficial es más cara que la particular.

Ahí van los datos tomados de Leroy-Beaulieu:

Resultados comparativos de la explotación ferrocarrilera en Europa

Años 1883 y 1884	Coeficiente de explotación
Alemania — Ferrocarriles oficiales	61.00 %
Explotados por las Compañías	54.70 »
Austria-Hungría — Oficiales	62.00 »
Particulares	51.10 »
Bélgica — Oficiales	60.00 »
Particulares	54.90 »
Dinamarca — Oficiales	77.90 »
Particulares	59.50 »
Francia — Oficiales	90.20 »
Particulares	53.60 »
Italia — Oficiales	63.90 »
Particulares	80.20 »
Noruega — Oficiales	76.20 »
Particulares	49.50 »
Rusia — Oficiales	98.30 »
Particulares	66.40 »
Suecia — Oficiales	60.80 »
Particulares	51.10 »

Estas cifras nos demuestran que, excepción hecha de la explotación italiana, la de los gobiernos es más onerosa que la de las empresas privadas.

Estos datos tomados de países europeos, que en materia de administración están más adelantados que el nuestro, nos autorizan á afirmar que sólo es posible la rebaja de las tarifas á trueque de que la Nación pague con las rentas generales los déficits arrojados por la explotación oficial. Una de dos: ó las rebajas serán insignificantes y entonces este beneficio no compensa las desventajas que por otro lado presenta la explotación oficial, ó son considerables y efectivas, en cuyo caso el resultado final será que el Estado cargue sobre sus hombros el peso de los déficits de la línea.

Al examinar cuál ha sido en Europa el resultado de este régimen, tendremos ocasión de convencernos, no sólo de que las rebajas de las vías oficiales con relación á las particulares han sido generalmente insignificantes, y en ciertos casos nulas, sino que han ocasionado en casi todas partes perturbaciones financieras de importancia y dado en tierra con el sistema que criticamos.

No es posible hablar de esta materia sin citar el ejemplo de Bélgica con su red de vías oficiales admirablemente organizada y explotada. Pues bien: Bélgica misma nos ofrece ejemplos saltantes de la imposibilidad en que se encuentra su Gobierno de reducir las tarifas todo lo que deseara. No ha podido reducirlas sino hasta 5 centésimos de franco (término medio de la tarifa por tonelada de mercancías en un kilómetro), sin agravar más la condición de sus finan-

zas, cuando al mismo tiempo Holanda, su vecina, con vías particulares sólo cobraba 4 cts. 12!

Por otra parte, si la explotación oficial ocasiona desequilibrios financieros que hay que saldar por medio del impuesto, la cuestión cambia de faz, pues ya no será sólo el productor el que verá gravado el transporte de su industria con tarifas altas, sino que lo será todo habitante del país á quien el Gobierno le exigirá que contribuya á mantener la vía férrea aun cuando no use de ella. Este extremo es mil veces más injusto y pernicioso que el de mantener las tarifas de modo que el ferrocarril costee sus gastos; y decimos eso, porque de este modo paga todo el país el beneficio que sólo recibe una localidad determinada.

En los países del Plata creemos que debe esperarse mucho de la facultad controladora del Poder público; facultad que es innegable ha de producir, ejercida con mesura, los resultados buscados.

Es quizá más factible que la rebaja de las tarifas sea un hecho por Compañías manejadas por particulares, que si las líneas las administrara el Estado. Por de pronto las empresas están sometidas á la benéfica influencia del control del Estado que detiene los abusos, mientras que el Gobierno no tiene ningún freno que no sean las conveniencias públicas. Librado completamente á sí mismo, las interpreta á su manera, y teniendo á la mano una fuente de recursos, se siente inclinado á disponer de ella, lo que constituye un grave perjuicio para países de escasa renta pública y de déficits en los ejercicios anuales del presupuesto. La rebaja de tarifas bajo semejante régimen es, pues, ilusoria, y creemos no equivocarnos al afirmar que los ferro-

carriles del Estado se verán siempre, si quieren costear los egresos de la explotación, en la necesidad de elevarse al nivel de los particulares.

Gastos subidos que no podrán reducirse por defectos propios de la explotación, irregularidad en el tráfico, carestía en los medios, y como consecuencia de todo esto, un déficit constante que tendrá que ser cubierto con las rentas generales: he aquí la perspectiva de la explotación del Estado. El ensayo que podría justificarse en naciones que tienen excedentes en sus presupuestos, sería una insensatez en las condiciones actuales de nuestro país.

Los Estados Unidos de Norte-América, que en ésta, como en otras materias, pueden servirnos de modelo, nunca han pensado en explotar ferrocarriles, aun cuando contasen como cuentan hoy con un superávit de 200 á 300 millones de dollars, y estuviesen, por lo tanto, en excelentes condiciones de dedicar parte de esas sumas á construcciones férreas. Pero es que allí republicanos y demócratas luchan á porfía por la libertad de industria, y creen, con razón, que el Estado-empresario es un enemigo formidable en la concurrencia industrial. El partido republicano en 25 años de gobierno, antes de la Presidencia Cleveland, no consintió jamás que el Gobierno tendiera por su cuenta un solo riel, y Cleveland mismo, encontrándose más tarde con un superávit de rentas que alcanzaba en 1888 á 160.000,000 de dollars, no se atrevió á emprender esa clase de obras que juzgaba pertenecían por completo á la iniciativa privada. Recientemente el Presidente Harrison hace, en uno de sus mensajes, terminante declaración de ese propósito, á pesar de tener á su disposición un excedente de 300 millones!

VIII

Con el objeto de robustecer nuestra argumentación, séanos permitido echar una ojeada sobre los resultados que ha producido el régimen de la explotación por el Estado en los países europeos y americanos, comparados con los obtenidos por las Compañías.

Si comenzamos por *Inglaterra*, que es una de las naciones que marchan á la cabeza del movimiento ferrocarrilero en Europa, veremos que allí no se conoce ni se ha conocido nunca aquel régimen.

En Inglaterra las leyes han dejado la administración de los ferrocarriles enteramente librada á los esfuerzos de la iniciativa individual, y los Poderes públicos apenas intervienen para otorgar las concesiones y aprobar los trazados, reservándose la facultad de intervenir en la fijación de las tarifas. El pueblo inglés ha considerado que debía limitar, de algún modo, la acción individual que perjudicaba á ciertas localidades, y ha decidido intervenir en el trazado y en la fijación de las tarifas que no convenía estuviesen absolutamente entregadas al juicio de las empresas particulares.

De los 30,179 kilómetros que surcan toda la extensión de las Islas Británicas, no hay uno solo que sea propiedad del Estado, ni que el Estado explote, y se ha visto con satisfacción que su Parlamento ha rechazado por inmensa mayoría de votos un proyecto nacido en la Cámara de los Comunes, tendente á expropiar toda la red de ferrocarriles ingleses. Es que

en ese país *whigs* y *tories* levantan su voz al unísono cuando tratan esta materia, y esa voz dice que la explotación de las vías férreas debe dejarse completamente en manos de la industria privada.

No pasa lo mismo en *Francia*. Ha sido allí motivo de vivas controversias entre los más eminentes políticos y estadistas franceses la cuestión de la explotación directa, y por último ha triunfado en parte el sistema de la explotación oficial, autorizado por la ley de 18 de Mayo de 1878. El Gobierno dirigía en 1883, 2,064 kilómetros de vía férrea, y las Compañías particulares tenían ese mismo año en explotación sólo 27,647 kilómetros.

Desde los comienzos de la explotación, pudieron cerciorarse sus partidarios de que las consecuencias serían desastrosas, y sus inconvenientes hicieron exclamar á León Say: «Es fácil convencerse de que la explotación por el Estado es hoy día uno de los más colosales errores que hayan podido cometerse: el fracaso es absoluto, irremediable. Es un desastre!» Agregaba después, que la explotación había producido en tres años un déficit de 40 millones de francos, que el Estado tendría que sacar de los bolsillos de los particulares; y esto, exclamaba, importa un crimen, *porque es un crimen todo atentado á la fortuna pública!*

Leroy-Beaulieu, refiriéndose á las comodidades de las vías oficiales, agrega que «el material de los ferrocarriles franceses es incómodo, transporta generalmente los viajeros de 3.ª clase en wagones que los norte-americanos no quieren para sus animales.»

Esas mismas líneas explotadas por el Gobierno francés han costado todos los años sumas fabulosas

con que el Estado ha tenido que cargar: las pérdidas de la administración han subido desde 8 millones y medio de francos en el año 1878, hasta 17 millones en el de 1883. En los seis años que el Gobierno ha manejado sus líneas, desde 1878 á 1883, ha cargado á su déficit la enorme suma de 76 millones y medio de francos, que, según hemos expuesto, no tiene otro remedio que sacarlos del bolsillo de los particulares, cometiendo la más irritante de las injusticias, sólo por el prurito de tener vías propias! Todo esto, calculando el interés de 4 1/2 % que demandaban las sumas aplicadas á la construcción y á los gastos de primer establecimiento.

¿Acaso ese déficit es producto de las rebajas en las tarifas? Como se verá, no está ahí la causa. Los números que extractamos á continuación demuestran, sin embargo, que no se ha conseguido ese objeto, por cuanto las tarifas del Estado están á la misma altura que las de los ferrocarriles particulares:

Tarifa para pasajeros

	Precio kilométrico
Ferrocarriles particulares (término medio aproximado) . . . . . cts. de franco	5.09
Íd. del Estado, íd. íd.	4.03

Para mercancías

Ferrocarriles particulares (término medio aproximado) . . . . . cts. de franco	5.59
Íd. del Estado íd. íd.	6.08

Parecería, según estas cifras, que el Estado hubiera tratado de estimular el movimiento de pasajeros y de detener el tráfico de mercancías.

La causa, pues, de los desastres financieros de los ferrocarriles oficiales en Francia no puede buscarse en la exigüidad de las tarifas, porque éstas están casi á la misma altura que las particulares: búsquese en la incapacidad del Estado para la explotación industrial, en los mayores gastos que un ferrocarril oficial demanda, y en las otras causas ya indicadas.

En Francia la grita ha sido unánime: la prensa toda ha condenado enérgicamente la explotación directa.

Pasemos á *Bélgica*.

Ha seguido este país un régimen mixto en sus redes. Unas veces las ha construído y explotado directamente y otras ha optado por las concesiones. Bélgica se ha decidido después por el sistema de explotación directa, apelando al rescate de las líneas particulares. En 1870 fué inducido por la necesidad de impedir que la red del Estado encontrase una concurrencia ruinosa; en 1873 por el interés de favorecer las condiciones del transporte de ciertas industrias importantes; y por último, en 1878, por el temor que tenía el Estado de que ciertas Compañías particulares abandonaran su tráfico como consecuencia de su desastroso estado financiero. El Estado belga adquirió así una red de 3,063 kilómetros, que la administración explota directamente.

Pues bien: los hombres públicos belgas que eran partidarios de la explotación por el Estado, más por razones políticas y de seguridad, que por motivos económicos, están contestes hoy en afirmar que las

graves perturbaciones financieras por que ha atravesado Bélgica en estos últimos años, se deben en primer término á los desequilibrios que los déficits de las administraciones de ferrocarriles han producido constantemente en su presupuesto. Estos déficits de doce años, que comienzan el 1873 y alcanzan hasta el 84, ascienden á treinta millones de francos, provenientes no sólo de la insuficiencia de entradas para hacer frente á los gastos, sino de las reparaciones indispensables que el Estado ha tenido que llevar á cabo en las líneas que las Compañías particulares le habían entregado en estado deplorable.

El Ministro de Trabajos Públicos de Bélgica, presentando á la Cámara este cuadro tan sombrío, reclamaba su concurso para salir de esa situación que un mal paso había creado, y no veía sino dos caminos: ó el aumento de las tarifas—en cuyo caso no sólo el público retiraría su protección á las líneas oficiales, sino que se perjudicaría á las industrias que las alimentaban,—ó la elevación en la cuota de los impuestos para hacer frente á los gastos de explotación. « Este expediente, exclamaba, constituye el peor de los proteccionismos. »

« ¿Es justo, continuaba, hacer cubrir por el impuesto el déficit de las operaciones industriales hechas por el Estado? ¿Es justo hacer pagar la insuficiencia de las rentas por aquellos contribuyentes que no usan de la vía férrea? ¿Es justo hacer contribuir aun á los belgas que usan de la vía en razón de su fortuna territorial, más bien que en razón del uso que hacen del ferrocarril? Semejantes preguntas no se hacen, agregaba; es demasiado evidente que es necesario que el camino de hierro se baste á sí mismo. »

A ese precio no es extraño que los ferrocarriles belgas sean citados como modelos de tarifas módicas.

No cambia de apariencia el espectáculo si atravesamos el Rhin y entramos en *Alemania*. Esta nación ha sido impulsada hacia el régimen de la explotación directa por consideraciones exclusivamente políticas. El conde Moltke decía que «es evidente que la posesión por el Estado de los ferrocarriles más importantes es un hecho ansiado si se consulta el interés militar. Los caminos de hierro son en nuestro tiempo los instrumentos de guerra de más importancia, y un transporte rápido es un asunto muy serio.»

Estas mismas consideraciones, que debían pesar mucho en un país armado para la guerra como Alemania, llevaron á Bismark á proponer algunos artículos en la Constitución del Imperio, que facultaban al Gobierno central para construir y explotar por su cuenta caminos de hierro, á pesar de la oposición que pudieran hacerles los Estados que atravesaran. Las estadísticas imperiales de 1885 dan en ese año un total de 32,701 kilómetros explotados oficialmente, contra 4,081 que pertenecen á Compañías particulares.

Las razones políticas que han llevado á Alemania á hacerse dueña de las redes de ferrocarril son, en primer término, facilitar, por formación de una gran red del Estado, la centralización y la unidad del Imperio, y en segundo término, como lo ambicionaba el Canciller de Hierro, convertir á ese país en una potencia militar de primer orden, y colocarla en un pie de guerra estricto.

El número de empleados en las vías alemanas es algo asombroso hay 49 direcciones reales de cami-

nos de hierro, cada una con un directorio especial, y sobre ellas una administración general que reside en Berlín y que vigila todos los ferrocarriles del Imperio. En cuanto á los empleados subalternos, su número es infinito, si bien gozan de un sueldo muy pequeño, porque se emplea generalmente en estos puestos á los militares retirados.

Asimismo los gastos que demanda la explotación explican que en Alemania se inviertan 20,500 francos por kilómetro al año, lo que representa un coeficiente de 61 %, mientras las Compañías particulares sólo gastan 11,150 francos en el mismo lapso de tiempo, que significa un coeficiente de 54.70 %.

Austria ha andado con vacilaciones en esta materia, y sucesivamente se ha decidido por el régimen oficial como por el de las concesiones. El sistema de la explotación por el Estado había sido la causa eficiente de desórdenes en las finanzas austriacas, y se pensó desde el primer momento en enajenar las líneas. Luego de enajenadas, cuando el Estado no tuvo un solo kilómetro de vía, la situación financiera de ciertas Compañías que habían cometido locuras, llevadas por *la fiebre de los ferrocarriles,* decidió al Gobierno á rescatar ciertas líneas, que son las que posee actualmente. Explota 6,444 kilómetros de vías oficiales, contra 14,482 que poseen los particulares. El poco tiempo que hace que se están explotando, nos ha impedido tomar datos sobre la administración de esas líneas y su rendimiento.

Italia, después de haber ensayado los dos sistemas, vió levantarse en su Parlamento un gran torrente de opinión en favor de la explotación privada, y más tarde

el Ministro Depretis presentó un proyecto por el cual se facultaba al Gobierno para vender los ferrocarriles romanos y meridionales. A pesar de que la opinión en las Cámaras era, puede decirse, favorable al proyecto, se creyó oportuno confiar á una Comisión especial la tarea de estudiar este punto, sobre la base de las conveniencias nacionales. En 1878, la Comisión nombrada, de la que formaban parte las más grandes notabilidades en materia económica, produjo su informe después de haber consultado á todas las personas que por su práctica ó sus conocimientos teóricos pudieran ilustrar el punto. Pues bien: esa Comisión se declaró unánime y terminantemente en contra de la explotación del Estado, y tanta fué la solidez de la argumentación y el acopio de doctrina y de consideraciones prácticas, que es reputado aun hoy como la última palabra de la ciencia en esta materia.

Más tarde, razones políticas impidieron que triunfaran en toda su amplitud las ideas de esta Comisión, y dieron por resultado que Italia volviera al sistema de la explotación directa. Tenía el año 1885, 10,789 kilómetros explotados por Compañías, de los cuales sólo 140 pertenecen al Estado.

Por último, *España* se ha mantenido siempre firme por el sistema de las Compañías, no permitiendo que los Poderes públicos hagan concurrencia á los particulares construyendo y explotando ferrocarriles. De 8,673 kilómetros que forman el total de las redes españolas, no hay una sola pulgada que pertenezca al Estado.

Lo propio puede decirse de *Suiza*, que tiene una red de 2,890 kilómetros, entregada completamente á la explotación particular; y de *Holanda*, en donde las

experiencias de su vecina la Bélgica, no han conseguido alejar á los Poderes públicos de su predilección por la explotación privada.

Si pasamos del otro lado del Océano, nos encontraremos con los *Estados Unidos de Norte-América*, que son los adversarios más decididos de la explotación oficial.

En ese país se juzga el sistema belga no sólo como un error económico, sino como un avance incalificable de parte del Estado en el campo de lo que es y debe ser exclusivamente del resorte individual. Los partidos desaparecen cuando se dilucida esta cuestión, y al tratar del empleo que ha de darse á los excedentes del Presupuesto, se dividen, pues mientras unos pretenden amortizar su deuda pública, otros prefieren dedicarlos á construir obras de otra naturaleza, que no coarten la libertad de industria privada. Los Estados Unidos, con esa red inmensa de caminos de hierro que surca sus territorios, red que alcanza á 183,090 kilómetros en el día de hoy, puede decir con orgullo que todavía la Nación no ha colocado una sola pulgada de rieles para ser explotados por ella misma.

Pero no necesitamos ir tan lejos para convencernos de lo que significa la explotación oficial desde el punto de vista administrativo y económico: la *República Argentina* ha manejado por largo tiempo las líneas de propiedad del Estado, y la Provincia de *Buenos Aires* tuvo hasta hace pocos años la dirección del Ferrocarril del Oeste, que pasó á manos de una Compañía particular el año 1888, en virtud de una ley provincial que autorizaba su enajenación.

Hemos hablado ya de la mala construcción de ciertas vías, que merecieron ser calificadas de montañas rusas; hemos citado las palabras de un notable escritor argentino, que considera como un peligro para las instituciones democráticas el que dependan del Gobierno central ó provincial, un gran número de funcionarios, pues constituye un arma de elecciones que aquél puede manejar á su antojo. Veamos algo más.

En cuanto á su progreso por zonas inexplotadas, baste decir que el Ferrocarril del Oeste, vía oficial de la Provincia de Buenos Aires, en 30 años de explotación apenas había alcanzado á 1,000 kilómetros, cuando es el ferrocarril que atraviesa la zona más rica y productiva de la Provincia; se había quedado estancado allí, porque el mal estado de las finanzas provinciales no le permitía extender sus rieles. Mientras tanto, el Ferrocarril del Sud, concedido á una empresa particular, avanzaba día á día, formando centros de población y producción tan importantes como el pueblo del Azul, que es un emporio de riquezas, y llevaba sus rieles hasta Bahía Blanca y Mar del Plata, en una extensión aproximada de 1,400 á 1,500 kilómetros.

Por lo que respecta á la parte financiera de la gestión del Gobierno en la línea del Oeste de la Provincia, basta sólo tomar los siguientes datos estadísticos: en el quinquenio de 1884 á 1888, las ganancias líquidas de la línea alcanzaban á $ 6.890,893 m/n., lo que da un promedio anual de $ 1.378,178, mientras que el Ferrocarril del Sud producía en el mismo tiempo 12.302,320 $ m/n., ó sea un promedio de 2.460,464 $ anuales. El ferrocarril oficial producía anualmente por kilómetro 1,378 $ m/n., al par que la

línea del Sud alcanzaba á 1,756 $ m/n. Esto solo demuestra la desventaja con que tiene que luchar el Estado administrador que se ve sobrepujado por el celo que mueve á las empresas particulares.

Pero lo grave del caso es que los capitales de los Ferrocarriles del Oeste representaban más de 60 millones de pesos, que las entradas apenas alcanzaban á cubrir el importe de los intereses, y que había que pagarlos, como lo exige el crédito público, con los fondos del Erario. Pues bien: este déficit, que de alguna parte ha de salir, figuraba entre las obligaciones del Presupuesto, y tenemos la anomalía que hemos presenciado ya en Bélgica y en Francia, de que el Estado tenga que aumentar los impuestos para saldar los gastos de los ferrocarriles oficiales, gravando la propiedad de todo el país en beneficio de los intereses de una zona determinada, que bien podían haberse consultado recurriendo á la explotación por Compañías.

En resumen: esta reseña de los resultados de la explotación oficial nos muestra que aun los países mejor organizados no han podido sustraerse á la regla general, que dice que la explotación por el Estado es de resultados desventajosos para el mismo.

Bélgica es, sin duda, el país del mundo de población más densa; país sumamente industrial, cuyo territorio está todo aprovechado, cuyo crédito público vemos asentado sobre bases inconmovibles, y por último, que siempre ha sido administrado con un escrúpulo y una regularidad dignos de la admiración de Europa.

Todas estas condiciones, consideradas en abstracto, harían suponer que Bélgica fuera el país donde las vías férreas se construyesen con mayores ventajas, es-

tuviesen mejor administradas y dieran, por último, mayor rendimiento neto. Ahora bien: los datos que hemos apuntado nos autorizan á afirmar que á pesar de todo, los ferrocarriles belgas administrados por el Gobierno, cuestan á la Nación mucho más de lo que en igualdad de condiciones habrían costado á los particulares; que los gastos de explotación se elevan á 67 %, mientras que los caminos de hierro particulares dan en Francia un coeficiente de explotación de 53 %, en Alemania un 54 %, en Austria un 51 % y en Noruega un 49 %. Del mismo modo podemos afirmar que las tarifas reducidas que Bélgica ha mantenido hasta hace pocos años, han determinado una crisis financiera intensa, que ha obligado á restablecer las antiguas; y por último, que las pérdidas que para el Estado representa la explotación de las líneas, alcanzan á cifras abrumadoras.

Si esto sucede en Bélgica, si ha sucedido en Italia y ocurre en Francia, ¿qué diremos del porvenir que espera á la República el día que su Gobierno tome las riendas de la administración de los ferrocarriles oficiales?

Fácilmente se prevén esas consecuencias después de lo que hemos expuesto.

Por otra parte, si prescindiera de la explotación directa y una Compañía particular tomara á su cargo las vías del Oeste, de seguro que realizaría la explotación con menores gastos y parsimonia. El cálculo que va en seguida muestra lo que ha gastado por kilómetro una Empresa seria como la que tiene á su cargo el Ferrocarril Central:

En el quinquenio de	1875 á 79....	65.79 %
» »	» 1880 » 84....	49.40 »
» »	» 1885 » 89....	49.05 »
De	1889 á fines del 91....	51.79 »

No contamos en la República con ningún ferrocarril oficial en explotación, y la comparación, por lo tanto, no es posible; pero puede sí afirmarse que si en los países europeos que son modelos de administración se gasta un 60 á 90 % en el manejo de las líneas, las vías férreas que nuestro Gobierno administre, si es que pueden cubrir sus gastos, lo que ponemos en duda, darán una utilidad que apenas ha de llegar al 5 %, lo que no bastará para pagar el interés de los capitales que se hayan invertido en las líneas.

No es aventurado afirmar, pues, que el día que se plantease en este país el régimen de explotación de ferrocarriles por el Estado, señalaría el principio de una época calamitosa para sus finanzas, supuesto que veríamos aquí, como en todas partes, que la línea no podrá bastarse á sí misma, y el Gobierno tendrá que cargar con el déficit.

Recapitulando, concluiremos diciendo con León Say, que la explotación oficial, en materia de vías férreas, « es uno de los errores más colosales que puedan cometerse, y un crimen, porque es un atentado contra la fortuna pública. » La experiencia de los países europeos confirma acabadamente estas palabras.

Enemigos como somos del sistema de explotación oficial aplicado á estos países, creemos que nuestro Gobierno haría acto de verdadero patriotismo y previ-

sión política si arrendase las líneas del Oeste á Compañías particulares, conservando siempre el derecho de revisar y aprobar sus tarifas.

QUINTA PARTE

De las tarifas

I

Los ferrocarriles son heraldos de civilización, mensajeros é instrumentos de progreso, á condición de que el precio de transporte los ponga al alcance de todo el que necesite sus servicios; en el caso contrario, se convierten en un objeto de lujo sólo utilizable por la clase pudiente, y dejan de ser auxiliares de la producción nacional.

Esta consideración, de suyo evidente, presenta la materia de tarifas como la de mayor trascendencia en el asunto de que nos ocupamos, y nos muestra también que todo el afán de los Poderes públicos, en el sentido de desenvolver las fuerzas productoras de la Nación, debe tender á reivindicar para sí la ingerencia que en este particular les corresponde.

Hemos emprendido este estudio, no sin antes haber vacilado, en vista de la dificultad propia del asunto.

Comencemos.

Se conoce con el nombre de «tarifa ferroviaria», la

lista de precios que la empresa de un ferrocarril cobra á los que de él hacen uso como pasajeros ó cargadores. Nuestra ley del Trazado, á diferencia de la ley francesa y belga, no ha precisado, en una definición, lo que debe entenderse por tarifa; en su defecto debemos recurrir al significado corriente de la palabra, si su acepción legal puede ser materia de controversia.

Este punto no interesa mayormente á nuestro objeto. Lo que necesitamos precisar es que en la formación de toda tarifa hay que tomar en cuenta dos elementos: los gastos de tracción y los que demanda la amortización de los capitales invertidos en las obras. Se comprende bajo el primer rubro todo lo que se expende para hacer circular los trenes, como carbón y aceite para máquinas, sueldos de empleados y mantenimiento del material rodante en buen estado. Comprende el segundo las sumas destinadas á la amortización de los capitales invertidos en las construcciones y trabajos de la vía férrea.

Al primer golpe de vista se comprende que la cifra que en las tarifas representa los gastos de tracción, puede ser uniforme para cada kilómetro de vía recorrida, pues en general todas las distancias exigen los mismos gastos de transporte. No pasa lo propio con el segundo elemento, pues dependiendo, como depende, del monto de los capitales empleados, aquella cifra debe variar como varía el precio del kilómetro, según los obstáculos que el terreno ofrezca ó la importancia de las obras de arte que se han debido realizar.

Pero dentro de una misma línea no se toma en consideración el costo determinado de ciertas secciones

para aumentar relativamente el precio, porque esto sería inconveniente; se estiman en globo los causados en las diversas secciones para fijar el promedio del *quantum* de una tarifa remuneradora.

Este segundo elemento, precio del peaje, no es de tenerse en cuenta en el transporte fluvial ó marítimo, ni en el de los caminos públicos, pues siendo gratuito el uso de las aguas como el de las vías públicas, no hay que destinar parte del producto de las entradas á sufragar gastos que no existen; mientras que en los ferrocarriles hay que apreciarlo forzosamente, desde que hay que invertir capitales que exigen intereses y deben irse amortizando gradualmente.

Tan cierto es que se pueden separar estos dos elementos, que podría darse el caso de que una Compañía construyera la línea cobrando el precio de transporte, y otra distinta sólo percibiera la remuneración por los gastos de tracción. Esto es precisamente lo que sucede en la navegación en canales construídos por el Estado, en los cuales éste cobra su peaje independientemente del gasto de transporte que percibe la empresa. Mas, si bien el hecho es posible en teoría, y aun en la práctica, en determinados casos, cuando se trata de la explotación de una vía férrea, el sistema que da el cobro del peaje á una empresa y el de los gastos de tracción á otra, dificultaría enormemente la marcha del ferrocarril, sin objeto positivo de especie alguna. De aquí, pues, que todas las empresas explotadoras cobren un solo precio unitario y que las tarifas sean calculadas con relación á los gastos que la tracción origina y á las sumas que hayan de destinarse al servicio de intereses y amortización de los capitales.

Hay, pues, en los precios de las tarifas un mínimum que está representado por el importe de aquellos gastos y de estos servicios pecuniarios. La cifra de ese mínimum es irreducible, porque no es fácil hallar una empresa tan desinteresada que esté dispuesta á cargar con los gastos de peaje, renunciando así á la justa remuneración de los capitales introducidos al país en busca del lucro en la especulación.

Establecido cómo se procede para fijar el mínimum de las tarifas, nos toca averiguar á qué circunstancias atienden las empresas cuando se proponen aumentarlas, de manera que el tráfico al mismo tiempo de producir utilidades, no se vea disminuído.

El precio del transporte, como el de todas las cosas, está sometido á la ley de la oferta y de la demanda, y debe seguir las fluctuaciones consiguientes. Al fin y al cabo, una tarifa no es sino una transacción entre el empresario de transportes, que se ofrece á conducir una persona ó cosa de un lugar á otro, y el cargador ó remitente, que paga un precio por ese servicio. De la lucha que se efectúa por parte del empresario que desea subir el precio y el cargador que tiene tendencias opuestas, resulta un término medio que consulta los dos intereses.

Ese precio medio tiene por base principal la ganancia que el remitente espera de su negocio, comparando el precio del objeto en el lugar de la salida con el que obtiene en el de su destino. Pues bien: esa ganancia producida por la diferencia de precios entre los dos puntos, es generalmente conocida, y el remitente se resigna á pagar una cantidad relativamente elevada por el transporte, si la diferencia entre los dos

precios es notable: es decir, si el negocio promete ganancia. Por su parte, el empresario cejará en sus pretensiones si ve que la diferencia de precios no es muy sensible y que el cargador podría dejar de transportar su mercancía.

Las Compañías tienen conocimiento de los precios corrientes de las mercancías en los distintos puntos de sus redes, y extienden el radio en que puedan moverse, reduciendo el de transporte.

La tarifa toma, además, en cuenta otra circunstancia: el valor intrínseco del objeto transportado. Cobrar igual precio por la conducción del oro que por la piedra de granito, sería una insensatez, porque lo que representa en un caso una insignificancia, equivaldría en el otro á una enormidad. Poniéndose en el caso del artículo de menos valor, los gastos de transporte casi importarán tanto como el precio de la mercancía, y esto equivaldrá á paralizar la producción de aquél.

Además de esta circunstancia, es necesario tener presente, al formar la tarifa, el peso y el volumen de las cosas á transportarse. El peso, porque á medida que aumenta, exige mayores gastos de tracción, y el volumen, porque ocupa un espacio que podría utilizarse para otras cargas. Es esta última consideración la que se ha tenido en cuenta en las tarifas del Ferrocarril Central para gravar, por ejemplo, con mayor precio el transporte del maíz en espiga que el desgranado.

Se tienen en vista, asimismo, los riesgos de las mercancías y sus condiciones propias, que puedan poner en peligro los wagones ó las otras cargas.

Otra consideración que es necesario no olvidar

al fijar los precios de las tarifas, es la concurrencia con que tiene que luchar la vía férrea. Las tarifas deberán reducirse en lo posible, si el ferrocarril es ribereño y se encuentra con un competidor que pueda vencerlo en la lucha, rebajando las suyas.

En cambio, si la vía está tierra adentro y no cuenta con otros competidores que no sean las empresas inferiores de transporte, tiene en su mano un monopolio y está en condiciones de elevar sus precios hasta que le den una ventaja sobre los fletes cobrados por aquéllas. Es entonces que el Estado tiene que intervenir en defensa de los intereses públicos, conteniendo los abusos de las empresas. Á no ser así, se verá, como se ha visto en Buenos Aires, que una persona empresaria de carretas hacía la competencia con sus vehículos, nada menos que al Ferrocarril del Oeste de San Nicolás á Pergamino, y era tal el desorden que existía en la administración de ese ferrocarril, que el Ministro de Hacienda provincial afirmaba que la competencia era ventajosa para el empresario! ¿No es esto el colmo de la burla y del ridículo?

Una última circunstancia, que siempre consulta toda tarifa, sobre todo si se hace científicamente y atendiendo al progreso futuro del país, es la protección indirecta que debe prestarse á ciertas industrias. Hemos hablado ya de que así como las tarifas elevadas significan abandono y muerte para las industrias, los precios reducidos estimulan y acrecen la producción. Siendo esto así, las empresas son las más inmediatamente interesadas en fomentar esa producción, disminuyendo los precios del transporte, para obtener en lo futuro buenos rendimientos.

Es éste un punto que en general descuidan las empresas que, en su estrechez de miras, sólo velan por conservar los gruesos dividendos presentes, sin comprender que todo debe esperarse de lo porvenir. Michel Chevalier, después de sus viajes por Estados Unidos, y admirando la organización asombrosa de sus ferrocarriles, concluía diciendo que allí sólo ganan los caminos de hierro que tienen tarifas módicas.

Y se comprende que debe ser así, sobre todo en países como el nuestro, en que la campaña está semidespoblada y apenas cuenta con una industria rudimentaria. La vía, colocada por sus tarifas bajas al alcance de todo el mundo, haría surgir á sus costados fuentes de producción que sólo viven y se desarrollan á la sombra de una protección moderada. La empresa, es cierto que ganaría poca cosa en los dos ó tres primeros años, pero muy luego el tráfico acrecentado por la producción, daría para pagar con creces lo que se hubiera dejado de ganar en un principio: está, pues, en el verdadero interés de los accionistas todo lo que sea una reforma racional en las tarifas, teniendo presente que debe facilitarse el movimiento industrial para provocar un acrecentamiento en el tráfico.

Justo es reconocer, no obstante, que los progresos que día á día ha ido introduciendo la mecánica en las construcciones y en el material rodante del ferrocarril, hacen posible cada vez más nuevas rebajas en las tarifas. En efecto, debido á esos progresos, las construcciones no sólo pueden realizarse más económicamente, sino que, sin aumentar los gastos, ha acrecido el poder de tracción de las máquinas. Es sabido que las locomotoras usadas hoy adquieren doble poder impulsivo que

las de hace 30 años, con sólo un 25 % más de gasto. Los rieles de hierro han sido sustituídos por los de acero, con lo que se ha conseguido un aumento en la fuerza de tracción de la locomotora, por lo mismo que camina con mucha mayor facilidad por éstos que por aquéllos. Un wagón de 8,270 kilogramos de peso, por ejemplo, no podía conducir, ahora 30 años, arriba de 9,180 kilogramos de carga caminando por sobre rieles de hierro, y hoy por los de acero transporta fácilmente 16,540 kilogramos.

Estos nuevos inventos y estas nuevas aplicaciones han producido el efecto de aligerar inmensamente el peso de las cargas, y por consiguiente han reducido los gastos que exige la tracción.

En ciertos casos las tarifas no pueden separarse de los principios que hemos examinado, sin desconocer sus propias conveniencias; y los consultan, en efecto, haciendo las rebajas que la protección razonada aconseja. Por otro lado, es necesario no olvidar que la condición *sine qua non* para que la rebaja sea productiva, es que la iniciativa privada no esté muerta, y que sea, por el contrario, una fuerza susceptible de estímulo y desarrollo. Si la vía atravesara extensiones de desierto, una reducción en los precios puede decirse que no daría el resultado apetecido, porque no puede basarse en la seguridad de que la iniciativa particular sea capaz de apoyar los propósitos de la empresa, dedicando las tierras á los trabajos á que están destinadas. En cambio, la protección moderada en zonas relativamente pobladas, consigue su objeto, llamando á sí los capitales y los brazos que la producción reclama.

El límite, pues, de la protección por medio de las

tarifas, debe buscarse en la calidad de las tierras, en el espíritu de iniciativa que caracterice al pueblo, y en la población extendida y densificada conjuntamente con una división proporcional de las riquezas.

II

Los mismos fines de protección á ciertas industrias han dado origen á las tarifas conocidas con el nombre de *diferenciales*, en contraposición con las *proporcionales*.

En las proporcionales el precio del transporte aumenta en relación á la distancia recorrida, lo que quiere decir que si una mercancía paga un peso por 10 kilómetros, tendrá que pagar el doble si la distancia aumenta en esa proporción. De modo, pues, que podemos decir que el precio de tarifa por kilómetro permanece uniforme y sube á medida que éste aumenta también, multiplicándose por el número de kilómetros recorridos.

El sistema de las tarifas proporcionales no solamente es injusto, sino que es también contrario á los intereses de la industria y del comercio que el ferrocarril está interesado en consultar. Es injusto, porque los gastos de tracción y de peaje que sirven de base á las tarifas no aumentan proporcionalmente al kilometraje, pues el ferrocarril no gasta el doble de carbón y de aceite por recorrer dos kilómetros que lo que gasta en uno, ni tampoco necesita el doble de empleados en uno que en otro caso. Es contrario á los intereses

de la industria, porque dificulta extraordinariamente el tráfico de las zonas que, por estar más alejadas del centro, necesitan más urgentemente el apoyo de la vía férrea para el desenvolvimiento de sus intereses.

Puede afirmarse categóricamente que si la línea del Central cobrara proporcionalmente por kilómetro desde Montevideo á Rivera, lo que cobra de Montevideo á Yatay, no tendría una sola carga y dictaría el decreto de muerte á la industria naciente de la frontera. A ser las tarifas proporcionales, los 100 kilos de maíz, por ejemplo, costarían hasta Rivera 11.34 $ é igual peso de trigo 9 $.

Las empresas lo han comprendido así, y han introducido las tarifas llamadas *diferenciales*, que obvian estos inconvenientes. Según éstas, el precio no aumenta proporcional sino progresivamente.

Para comprender su mecanismo, se hace necesario suponer una base irreducible de precio por kilómetro, y agregar á esta base, que permanece invariable, una cantidad en relación al aumento de la distancia, de manera que dicha cantidad vaya disminuyendo á medida que la distancia aumenta. Ilustremos esta explicación con un ejemplo: en el sistema de tarifas proporcionales, si una carga determinada paga 10 centésimos por su conducción en un kilómetro, en dos kilómetros pagará 20 centésimos, 30 en tres, y así sucesivamente.

Por el contrario, en el sistema diferencial, si en el primer kilómetro una carga paga 10 centésimos, en el segundo pagará 10 centésimos, base irreducible de la tarifa, más 5 centésimos, ó sea 15 centésimos; en el tercero, 10 centésimos base, más 8 centésimos, ó sea

18 centésimos, y así en una progresión tal que manteniéndose la base uniforme, la cifra que se le agregue para completar el precio disminuya relativamente al precio inmediato anterior.

Las tarifas del Ferrocarril Central nos ofrecen un ejemplo claro de precios diferenciales. El transporte de 100 kilogramos de maíz en espiga desde Yatay á Montevideo, cuesta 10 centésimos, lo que da un precio de 2 centésimos por kilómetro; paga desde Sayago (8 kilómetros) 11 centésimos en vez de 16, que es lo que costaría si la tarifa fuera proporcional; desde las Piedras (20 kilómetros) 12 centésimos en vez de 20, y desde Rivera (567 kilómetros) 68 centésimos en lugar de $ 11 34. Los huesos, astas y pezuñas pagan desde Yatay á Montevideo 70 centésimos los 1,000 kilos, lo que da un precio de 14 centésimos por kilómetro. Pues bien: esa carga hasta Colón (11 kilómetros), en vez de pagar $ 1.54 que le correspondería si la tarifa fuera proporcional á la distancia recorrida, sólo cuesta 80 centésimos; hasta las Piedras (20 kilómetros) 1.00 $ en lugar de 2.80; y hasta Rivera sólo 8.50, cuando debería pagar 79.38 si el precio fuera proporcional á la distancia.

Así se comprende que las industrias puedan utilizar la vía férrea. Cuando los precios son diferenciales se favorece la implantación de aquéllas en campaña colocando la vía al alcance de todos.

Llámase *tarifa de tránsito* á la que se aplica á aquellas mercancías que no están destinadas á radicarse en nuestro territorio y que no hacen sino atravesarlo con destino á otro país.

Generalmente son de precios más reducidos que

las ordinarias, porque tienen que sufrir la concurrencia de las otras vías férreas ó navegables del país adonde se dirigen las mercancías, y su límite máximum se gradúa según esa misma concurrencia.

El día que se reglamenten con severidad las Aduanas en la frontera, el Ferrocarril Central estará en condiciones de fijar tarifas de tránsito con precios reducidos que permitan al importador preferir la vía terrestre á la marítima para poner sus productos en los pueblos limítrofes del Brasil.

La barra de Río Grande, que frecuentemente opone serios obstáculos al comercio de esa zona, coloca á nuestro ferrocarril en condiciones muy favorables para monopolizar el tránsito, sobre todo desde que la línea brasilera no llega sino hasta Bagé, y de ahí á los arrabales de Santa Ana el transporte se hace difícil por las condiciones topográficas del país.

Se nos argüirá, con algún fundamento, que es inconveniente para la industria nacional el que haya una diferencia entre las tarifas ordinarias y las de tránsito, porque de esa manera se favorece principalmente al productor extranjero, que podrá hacer llegar á los mercados exteriores sus manufacturas en mejores condiciones de precio que el industrial nacional. Sin embargo, el inconveniente es ilusorio: toda la cuestión estriba en el examen que se haga de las tarifas de los ferrocarriles extranjeros comparadas con las de los nacionales. Ese examen mostrará hasta qué punto pueden alzarse los precios del tránsito; ese mismo estudio enseñará que si las tarifas de nuestros vecinos son relativamente más reducidas que las nuestras, las mercancías extranjeras no dejarán nunca de

entrar en competencia con las nacionales, con la diferencia de que entonces preferirán la vía más barata y retirarán su protección á las nuestras. Si las tarifas extranjeras son más altas que las de nuestros ferrocarriles, entonces no hay inconveniente en gravar un poco más el tráfico hasta colocarse en un nivel algo más bajo que aquéllas, y llegarán las mercancías extranjeras al punto de destino gravadas en condiciones de soportar la concurrencia con las nacionales.

Las tarifas se dividen además en varias clases, según el objeto á que se apliquen: así hay tarifas de pasajeros, de encomiendas, de mercancías generales, de frutos del país, de materiales de construcción, etc.

Por lo que respecta á la de pasajeros, diremos que conviene en lo posible establecer y mantener un precio reducido para los de 2.ª y 3.ª clase, porque son éstos los que más aprovechan el agricultor y el ganadero, cuyos limitados recursos no les permiten darse el lujo de viajar en 1.ª El efecto de esto sería, á no dudarlo, ventajoso no sólo para la gente trabajadora, sino para la empresa misma, que vería aumentar su movimiento de pasajeros.

Las de frutos del país, como todas en general, dependerán de la intensidad del tráfico, pues una tarifa baja si bien consultaría el interés de la producción, no sería remuneradora para las empresas. En su formación tiene que consultarse, no solamente la perspectiva ulterior del tráfico, sino los datos que hemos expuesto anteriormente. Así la lana se ve más gravada que los cereales, no sólo porque tiene comparativamente mayor valor, sino porque exige mayor extensión de terreno para su producción.

Una tarifa igualitaria para la lana y los cereales, sería entonces excesivamente gravosa para este grano, ó no costearía los gastos del tráfico. Combinadas las dos industrias por medio de una buena tarifa, contribuirían al sostenimiento de la vía y al fomento de la agricultura y de la ganadería.

Por lo regular las tarifas de carga dan mayores facilidades á los artículos que vienen ya bien acondicionados, porque es más fácil su recepción y entrega, y ocupan al mismo tiempo menor espacio: así la lana en fardos paga menos que la lana en bolsas, y el maíz en espiga más que el desgranado.

Los materiales de construcción deben mirarse siempre con favor, á fin de facilitar por medio de tarifas reducidas el transporte de aquéllos que han de dar lugar á la formación de pueblos, base de futuros rendimientos para la vía.

III

En otra parte de este trabajo hemos tenido ocasión de demostrar que la vía férrea constituye en la generalidad de los casos un monopolio de hecho, y que salvo las distancias cortas, en las que puede temer la competencia de los medios inferiores de transporte, está en su mano fijar los precios de conducción con arreglo á sus conveniencias. Pues bien: interpretando erróneamente esas conveniencias, y llevadas sólo por el recelo de que sus dividendos disminuyan en el presente, las empresas suelen fijar tarifas altas, sacri-

ficando así los intereses más caros del país y su propio provecho para lo futuro.

¿Debe el Estado entregar en absoluto en manos de las Compañías intereses que para él son de tanta trascendencia, ó ha de buscar el medio de controlar el abuso que pueda cometerse en perjuicio de la producción nacional? ¿Qué recurso tiene en su mano el Poder público para conseguir estos fines?

No tiene sino uno: reservarse la facultad de intervenir en la confección de las tarifas ferroviarias.

Esta intervención se justifica, por lo pronto, si se tiene presente que las vías férreas forman parte de la red de caminos, del sistema de viabilidad de un país, que pertenece al dominio público y debe ser objeto de los más solícitos cuidados por parte del Gobierno.

Si un ferrocarril pudiera perjudicar con tarifas abrumadoras el desenvolvimiento industrial del país, el Gobierno, que representa las aspiraciones de éste y tiene por misión fomentar y desenvolver sus fuerzas, no debería permitir que el interés general de todos sea pospuesto al de unos cuantos accionistas.

En tal caso, el Gobierno no debe titubear, y nadie puede desconocerle la conveniencia con que procedería reservándose la facultad de intervenir en la fijación de tarifas.

Es necesario también no olvidar que la vía férrea constituye un monopolio de hecho de consecuencias serias para las zonas servidas, y que por lo tanto el Estado cometería un grave error si dejara al público indefenso contra las pretensiones de las empresas.

Si todo monopolio merece una reglamentación severa de parte del Estado en salvaguardia de los intereses

públicos, ¿cómo no ha de merecerla la vía férrea, cuando están de por medio los intereses particulares y el progreso del país? ¿Cómo ha de permitir que la empresa dueña del monopolio imponga su ley á todo el mundo, con menosprecio de aquellos intereses?

Las Compañías de caminos de hierro, pues, deben tener bien presente que el Gobierno, al concederles la línea, se desprende de un elemento principal de su sistema de viabilidad, entregándoles un verdadero privilegio; pero que debe en cambio reservarse el derecho de inspeccionar su explotación, para hacer efectivas las esperanzas de progreso que en la nueva vía se cifraban, y que pueden ser obstaculizadas por ellas mismas.

Cierto es que no siempre son fundadas las quejas que se les dirigen, desde que, como fácilmente se concibe, lo que desearían los intereses de la zona servida por la línea, es que las tarifas fueran ínfimas. Pero en esta materia hay que arribar á un término medio que concilie el interés público con el no menos legítimo de las empresas que han invertido sus capitales. Por eso consideramos que la intervención del Estado en esta materia debe ser guiada por un espíritu conciliador y justo, dada la solidaridad de intereses que existe entre los accionistas y el público.

Pero hay algo más. Los argumentos que hemos aducido demuestran. en general, que aquella intervención debe ejercitarse sin distinguir si los ferrocarriles están bajo el sistema del concurso financiero del Estado, ó si se manejan con prescindencia de éste.

Cuando se trata de ferrocarriles garantidos, no so-

lamente son de rigurosa aplicación los principios que hemos sentado, sino que la intervención del Estado se impone por consideraciones de otro orden.

¿Qué quiere decir que el Estado garanta una vía? Sencillamente, que se obliga á pagar á la empresa concesionaria el interés de sus capitales hasta la concurrencia de un tipo determinado.

Pues bien: la situación que la garantía crea puede compararse en tales casos á una especie de afianzamiento en un negocio de interés común para el Estado y para la empresa, cuyos efectos son que el primero abona á la segunda una cantidad de dinero que varía según el rendimiento neto de la línea. Cualquiera alteración de las tarifas tiene que influir directamente sobre la responsabilidad del Estado. El monto de la garantía disminuirá si las tarifas fueron remuneradoras, ó aumentará en caso de que no lo fueran. La empresa nunca resultará perjudicada, pues los capitales empleados en las líneas percibirán siempre el tipo de interés convenido. Si las tarifas se redujeran, el perjudicado sería el mismo garante, que es el Estado.

Los Poderes públicos llamados á dar su aprobación á una tarifa, pondrán en un platillo de la balanza los beneficios que los precios reducidos proporcionarán á la industria y las probabilidades de acrecentamiento en la producción, y en el otro el monto de las sumas con que puede verse gravado el presupuesto por la insuficiencia de los rendimientos netos de la línea. De esta ponderación resultará una tarifa beneficiosa en cuanto sea posible á los intereses públicos, y la empresa no tendrá de qué quejarse, por la sencilla razón

que, de todas maneras, ha de percibir el importe de los intereses hasta el tipo garantido por el Estado.

Y es precisamente ésta una de las consideraciones que más fuerza hacen para aceptar el sistema de la garantía como medio de protección á las Empresas, porque se juzga con fundamento que la tarificación en este caso debe estar controlada por el criterio del Estado, que contribuye al sostenimiento de la vía.

¿Qué diremos entonces de la disposición de nuestra ley de Trazado, que no da al Gobierno ingerencia en las tarifas sino cuando las utilidades de la línea alcanzan al doce por ciento? La disposición citada no puede menos de ser censurable, porque deja enteramente librado al criterio de las Empresas el progreso ó estancamiento de las zonas servidas por el ferrocarril.

Además, cuando las empresas no estaban controladas en su contabilidad por el Gobierno, les era fácil convertir en nominal la facultad que tiene éste de intervenir en las tarifas: á ese efecto, les bastaba con hacer que no alcanzasen los rendimientos al 12 %, destinando á gastos innecesarios ó de mero lujo las sumas que debían computarse como ganancias. Pero hoy, la Oficina de Control de Ferrocarriles garantidos está encargada de reparar los abusos posibles de este género, y es de esperarse que la facultad del artículo 31 de la citada ley pueda convertirse en una realidad.

Ya no es sólo que la disposición sea criticable en principio, sino que, dada una cifra tan subida como la del 12 %, esto equivaldría en realidad á desprenderse algún tiempo de una facultad tan preciosa para los intereses generales como es la de revisar las tarifas.

Así lo han comprendido las leyes que han venido

después, y entre ellas la de 30 de Noviembre de 1888, que establece que en todo contrato de concesión se estipulará que el Estado tiene la facultad de revisar y aprobar las tarifas, siempre que la línea produzca más de un 8 %, y en este caso la reducción se limitará sólo al exceso sobre ese 8 %, que es lo que según la ley del Trazado debe reembolsarse al Estado como devolución de la garantía.

Con esto se reconoce cuando menos el derecho del Estado: ya no será posible que ocurra lo que bajo el imperio de la antigua ley, que daba al Gobierno la facultad de percibir la devolución de garantía, y sin embargo no le reconocía la de revisar una sola tarifa. ¿No son estas dos disposiciones contrarias entre sí, sobre todo si se considera que el que puede lo más también puede lo menos?

A pesar de que la doctrina nos enseña que el Poder público debe tener siempre de hecho y de derecho la facultad de revisar y aprobar las tarifas de los ferrocarriles que surcan su territorio, una consideración de carácter puramente local ha llevado á nuestros legisladores á negar esa facultad al Gobierno, salvo en el caso apuntado. Se ha creído que la garantía no era bastante aliciente para el capital extranjero, por el hecho de que su pago depende de multitud de circunstancias perturbadoras de las finanzas públicas, y que es, por lo tanto, necesario aumentar el estímulo dejando á la empresa en libertad de fijar los precios de transporte con prescindencia de toda intervención por parte del Estado. Se ha considerado que de esta manera las empresas traerían sus capitales al país una vez que se viesen libres de la influencia que les pueda causar el estado financiero de éste.

Consideraciones de este orden fueron las que se hicieron valer en el Senado Oriental al discutirse la ley de 1884.

Predominó entonces la opinión de que era necesario que el Estado se desprendiera de su ingerencia en las tarifas — ingerencia que nadie dejaba de reconocer, — para dar facilidades y ventajas á los capitales extranjeros que se dedicaran á obras de esta especie.

Muy lejos estamos de compartir esta opinión; creemos, por el contrario, que aquella facultad nunca debió salir de manos del Estado, y que si en algún caso las conveniencias públicas así lo exigieron, sólo pudo haberse acordado temporalmente.

En efecto: los capitales extranjeros tienen un imán poderoso en la garantía del interés que el Estado promete á las empresas, y éstas hacen un espléndido negocio cuando el interés prometido es el rumboso del 7 %; y decimos rumboso, porque en los mercados de Europa el prestamista como el negociante se dan por muy satisfechos si pueden obtener un 3 ó 4 %. ¿Puede darse un medio mejor que la garantía para atraer los capitales?

Por otra parte, aunque pueda presentarse el caso de que el Estado falte al compromiso del pago de la garantía, sólo sucederá esto en último extremo, en un momento de crisis intensa, y entonces se resentirá del mismo modo el tráfico, de manera que conservándose por las empresas las tarifas altas, le producirán menos resultado que si las tuviera revisadas y reducidas por el Gobierno. Es precisamente en los períodos de crisis cuando es más necesario abaratar el transporte, y su carestía no sacaría de apuros á la empresa ferrocarrilera.

Se piensa sin duda que conferir al Estado la facultad de concurrir á la formación de tarifas equivale á reducirlas de tal manera, que la vía no produzca ni un centésimo; y es precisamente aquí donde está el error.

Como lo hemos manifestado antes, en la tarificación bajo el sistema de la garantía, hay dos partes interesadas: las Empresas y el Estado. Las primeras desean ver aumentado su tráfico, y el segundo ver disminuída la suma que debe pagar en concepto de garantía.

Ambas tienen interés en que se haga un uso discreto de aquella facultad. La razón y la experiencia le marcan límites en consonancia con lo que aconsejan las conveniencias públicas. Así, si el deseo legítimo de proteger la industria en el interior, inclinase al Gobierno á sancionar tarifas sumamente reducidas, bien pronto la elocuencia de los hechos le demostraría que la producción protegida de esa manera no puede proporcionar á las arcas del Estado lo necesario para hacer frente al relativo aumento del monto de la garantía. Es en ese momento que vendrá la reacción y las tarifas se colocarán en un término medio científico, tomando en cuenta los intereses de la campaña y los no menos respetables de la Hacienda pública.

El recelo, pues, de que el Gobierno pueda hacer de aquella facultad un uso contrario al interés de las empresas, desaparece ante el simple buen sentido, con sólo decir que el Estado mismo está interesado en que la línea reditúe lo más posible. El jefe de la administración llamado á revisar ó prestar su acuerdo á una tarifa, estudiará, por intermedio de sus cuerpos

consultivos, con la ayuda de la estadística y de otros datos, el poder productivo de las localidades que la vía atraviesa, y decidirá respecto de la protección que á cada industria debe prestar; por manera que se tendrá un trabajo más completo que el que pudiera hacer una Compañía privada.

Las empresas debían ser las primeras que tomaran la iniciativa en la reducción de sus tarifas, si no pensaran que momentáneamente sus dividendos van á decrecer. Entretanto, olvidan que esto significa dejar de ganar por el momento lo que han de recuperar con creces una vez dado á la industria el impulso que representa una tarifa equitativa.

En esta materia sucede precisamente un fenómeno idéntico al observado en las comunicaciones postales, cuando se rebaja el franqueo: la disminución de precio es un estimulante enérgico en favor del aumento de transacciones. Lo que se deja de ganar por la rebaja, se obtendrá con el acrecentamiento de las comunicaciones.

Chevalier, en sus notables lecciones de economía, nos decía ya el año 1850, estudiando los ferrocarriles norte-americanos, que los que tienen sus tarifas más bajas son los que ganan más.

Pero, agregaba que es necesario, antes de introducir una reducción en los precios, estudiar atentamente las condiciones de la población, su número, su espíritu de iniciativa y el estado de fertilidad de las tierras, para cerciorarse de si el acrecentamiento del tráfico responderá á las esperanzas que en él se tienen al rebajar las tarifas.

Examinemos lo que nos dice la experiencia de las

naciones europeas respecto á la intervención del Estado en las tarifas.

En *Francia* las Compañías no pueden poner en vigencia ninguna tarifa sin haber sido revisada y aprobada por el Ministerio respectivo. Éste pasa la propuesta á informe de la Cámara de Comercio y del Comité Consultivo de ferrocarriles, y la aprueba si no hay observaciones que hacerle, ó manda que se presente una nueva por la empresa, que siempre tiene la iniciativa en materia de tarificación. Los precios máximos de las tarifas se fijan de ordinario en los contratos de concesión, y á pesar de esto se sostiene en Francia, que el Ministerio puede negarse á aprobar una tarifa, aun cuando ésta no ultrapase los precios fijados en el acta de concesión.

Alemania ha seguido un sistema análogo, sometiendo á las empresas á la intervención del Estado en lo relativo á la confección de tarifas; pero los tratadistas están conformes al señalar como causa del reducido precio de las alemanas, no tanto la saludable influencia del control del Estado, sino más bien la concurrencia que hacen las líneas oficiales á las particulares. Las primeras pueden tomarse de modelo en punto á baratura, y obligan indirectamente á los particulares á someterse á los mismos precios, so pena de resultar vencidas en la lucha.

Algo semejante ocurre en *Bélgica*. Ninguna tarifa puede regir si no es aprobada por el Ministerio, con la circunstancia de que una ley ha determinado que los ferrocarriles particulares no pueden subir sus precios más allá del máximum de lo que cobran las líneas oficiales; no estando, sin embargo, obligados á redu-

cirlos hasta el mínimum. Tiene, pues, el Gobierno en su mano un medio muy sencillo de abaratar las tarifas de los ferrocarriles particulares, con sólo disminuir el máximum de las oficiales.

En *Inglaterra* las actas de concesión que preceden al establecimiento de una nueva línea, fijan los precios *máxima* y *mínima* que las empresas están autorizadas á cobrar, con la reserva constante de que esos precios pueden ser reducidos siempre que el Parlamento lo considere necesario. Esta facultad, que quita á las empresas todo derecho á oponerse á rebajas futuras, ha sido usada en muchas ocasiones, y es justo decir que el Parlamento ha ejercido ese poder con prudencia y cordura.

Italia ha seguido otro sistema. Las empresas presentan al Ministerio el proyecto de modificación de sus tarifas, y si el Ministerio lo encuentra razonable, después de oídos los informes de las Comisiones técnicas, lo eleva al Parlamento para su aprobación definitiva. El Gobierno puede, además, rebajar de oficio las tarifas, sin necesidad de iniciativa de la empresa, con la condición de someter la rebaja á la aprobación del Parlamento.

Un sistema semejante se sigue y se ha seguido en *España* y *Rusia*, y son dignas de citarse dos circunstancias en medio de esta diversidad de sistemas.

Es la primera, la de que en todos los países como Italia, donde el Estado garante la pérdida que á la Compañía puede resultar de la rebaja de los fletes, no ha tenido jamás que hacerse efectiva esa garantía, porque los Ministros antes de dar un paso de esta

naturaleza, se asesoran de los cuerpos competentes, reunen los datos más completos y no introducen modificación alguna si no cuentan con la casi seguridad de que un exceso de producción reparará con creces la disminución de las entradas.

Es la segunda, la de que en todos los países europeos se ha llevado á cabo la intervención gubernativa, aun cuando sus ferrocarriles no gocen de garantía. Calcúlese con cuánta mayor razón debe nuestro Gobierno mantener ese régimen, tratándose especialmente de nuestros ferrocarriles que están garantidos durante 40 años!

Privar al Estado de una facultad tan preciosa, es poner en manos de las empresas el porvenir y futuro engrandecimiento de las poblaciones productoras, y someter al país á un protectorado extraño y peligroso.

Ya que consideraciones del momento aconsejaron en 1884 la sanción de esa disposición legal, como que la República estaba entonces interesada en aumentar la extensión de las redes que surcaban su territorio; ya que entonces no se consideró bastante el estímulo de la garantía, lo prudente y previsor hubiera sido renunciar al uso de aquella facultad por un lapso de tiempo, que se habría graduado según las esperanzas basadas en el resultado futuro de las líneas.

Afortunadamente la ley de 30 de Noviembre de 1888 ha reivindicado esa facultad, que el Estado podrá ejercer para las líneas que se construyan en adelante con la limitación que la misma ley indica.

IV

Antes de terminar esta materia que, á pesar de su importancia, hemos tratado á grandes rasgos, séanos permitido decir cuatro palabras respecto á las tarifas del Ferrocarril Central, para formar el convencimiento de que la intervención del Poder público es absolutamente necesaria.

La actual tarifa del Ferrocarril Central fué puesta en vigencia á fines de 1889, á consecuencia de las justas quejas que recibía diariamente la empresa por la exorbitancia de la que hasta entonces había estado en vigencia.

La empresa anunció que la rebaja sería efectiva y considerable, pero, la verdad sea dicha, la tan decantada disminución se limitó á una evolución ingeniosa, por medio de la cual vinieron á quedar las cosas como estaban antes. Esta evolución consistía en la distinta clasificación que se asignaba á los artículos, y la supresión de la 3.ª clase de carga, que venía á englobarse en la 2.ª

Basta, para juzgar que la rebaja no fué efectiva en ciertos casos, citar lo que ha pasado con las harinas, que antes pagaban 1 $ los 1,000 kilogramos desde las Piedras, y ahora 1.20 $; desde Canelones pagaban $ 1.80, y ahora $ 2.10; y por último, la harina de la Florida, que sólo pagaba $ 2.60, ahora se ve gravada con un transporte de $ 3.60!

Algo semejante sucedió con los boletos de pasajeros.

Si bien se rebajaron los de 1.ª clase, se cargó la mano á los de 2.ª, que son precisamente los que deben abaratarse para facilitar el movimiento de los agricultores, á quienes sus medios no les permiten recostarse mullidamente en los cómodos wagones de 1.ª clase. Por último, en casi todos los trayectos se ha aumentado en 0.10 cts. el pasaje de 2.ª clase.

En la tarifa de carga se advierte el ingenio de la empresa.

Creyendo, sin duda, que el público no descifraría la combinación, la rebaja fué puramente nominal, pues todo se redujo á disminuir la correspondiente á los artículos de 2.ª clase, y hacer pasar á la 1.ª los que comprendía la antigua nomenclatura en la 2.ª

Concretándonos al examen de los precios especiales de transporte de frutos del país y ganados, cuya importancia es primordial del punto de vista de la protección á nuestras industrias rurales, veamos cómo ha protegido el Ferrocarril Central la producción de cereales, harina, pasto seco y alfalfa.

Cualquiera que examine comparativamente las tarifas del Central, ha de encontrar reducciones en las relativas á cereales. Se ha tratado en lo posible de propender y fomentar la agricultura en la campaña.

Sin embargo, nos duele hacer notar que á medida que aumenta el recorrido, la tarifa va subiendo de manera tal que impide el desarrollo de la agricultura en esas zonas. Un agricultor de Canelones podrá pagar fácilmente por sus 100 kilos de trigo 14 centésimos hasta la Capital; otro de la Florida, medio refunfuñando pagará 20 centésimos por la misma cantidad; pero el chacarero de Tacuarembó se levantará con

sus bueyes y su arado al saber que el transporte de los 100 kilos le cuesta 36 centésimos, ó lo que es lo mismo, el 10 % del valor de la fanega, calculando ésta, término medio, en $ 3.50.

Nada diremos de Rivera, que por las condiciones especiales de su suelo, no se presta para el cultivo de cereales: sólo nos corresponde hacer notar que la tarifa del Central, con sus números que parecen no decir nada, es semi-prohibitiva fuera de ciertos límites.

No queremos decir con esto que el Ferrocarril deba cobrar igual flete por los cereales que vienen de Canelones que por los del Durazno ó Río Negro, sino que estaría en su conveniencia rebajar las tarifas para éstos, de manera que se extendiese la esfera hoy limitada dentro de la cual se mueve la agricultura en el país.

Sabemos que la Compañía se parapeta detrás de la crisis y la paralización que se nota actualmente en toda la campaña; sabemos también que el Ferrocarril Central deja de ganar este año comparativamente al año pasado; sabemos igualmente que estas causas han determinado una reducción en el número de trenes. Pero la verdad es que este estado de cosas, que afecta á todas las industrias y que no es sino pasajero, señala precisamente el momento en que el capital busca colocaciones seguras y de buen rendimiento, huyendo despavorido de la Bolsa, y que, por consiguiente, debería aprovecharse para llevar á cabo una reducción en las tarifas que facilitase el que pudiera encontrar lucro en las faenas de la agricultura, preparando para un día no lejano una exuberancia de producción nacional que tornara favorable nuestra ba-

lanza de comercio y nos colocara en condiciones de progreso y bienestar social.

Siguiendo en nuestro análisis, agregaremos que la tarifa de que nos ocupamos merece criticarse en cuanto equipara en el costo de transporte el maíz desgranado al trigo. Ya hemos dicho que sobre este particular no puede dejar de tenerse en cuenta el valor del objeto transportado y la ganancia que el cargador obtenga de su venta. Pues bien: el maíz vale mucho menos que el trigo, y por consiguiente la ganancia que produce su venta es también menor. De aquí que una buena tarifa tenga que gravar más moderadamente al maíz que al trigo y nunca medirlos con la misma vara, como lo hace la Compañía, cometiendo la mayor de las injusticias é incidiendo al mismo tiempo en un error económico.

Por otra parte, es bien sabido que la siembra del maíz se dificulta con una tarifa igualitaria que induce al agricultor á cultivar trigo, porque le produce mejor resultado.

Dificultada así la siembra del maíz, se estorba la rotación de los cultivos, tan conveniente en nuestra naciente agricultura, á fin de no esquilmar las tierras; y decimos que se estorba esa rotación, porque ante aquella perspectiva el agricultor se verá menos dispuesto á cultivar un producto cuya conducción hasta el mercado de venta ha de imponerle relativamente mayor sacrificio. Entretanto, hay perjuicio positivo para la agricultura, puesto que nadie ignora que la siembra del maíz se impone no solamente como preparación de las tierras que han de dedicarse al trigo, sino como reconstituyente de las ya cultivadas.

A nuestro juicio el Ferrocarril Central debería empeñarse, siguiendo el ejemplo de los ferrocarriles norteamericanos y argentinos (Oeste), en dar mayores facilidades al cultivo del maíz, estableciendo entre este producto y el trigo una diferencia en los fletes que varíe de un 10 á un 15 %.

No está de más hacer notar aquí que, á juzgar por las tarifas actuales, parecería que el Central no se esforzase en fomentar el establecimiento de molinos, que han de desenvolver en nuestros distritos rurales la industria de moliendas de trigos.

Tomando como promedio de la línea el punto en que está situada la estación Río Negro (kilómetro 273), notamos que la harina paga por su transporte á la capital 7.60 $ cada 1.000 kilogramos; y como esta carga puede alcanzar en nuestra Plaza de Frutos un precio de 64 $ más ó menos, resulta que el flete absorbe un 12 % de su valor.

El trigo venido á la Capital desde Río Negro paga 2.80 por flete de cada 1,000 kilogramos, que valen 36 $ más ó menos; el precio de tarifa representa, pues, un 8 % del valor de la carga.

Se echa de ver que los fletes están combinados de tal manera, que los industriales, de las zonas mencionadas preferirán enviar sus trigos como los produce la tierra para que sean molidos en la Capital, resultando de esto que la industria de molienda en campaña no será favorecida como lo merece é interesa al propio ferrocarril.

Otro inconveniente se nota en el precio de transporte del pasto seco y alfalfa. La empresa cobra, no ya por kilos, sino por *wagón grande*, que podrá contener de

siete á ocho carradas, sin hacer distinción entre ambos forrajes, que obtienen diferente precio de venta. Si hubiera tomado en cuenta el valor de cada uno de estos productos, el flete resultaría más justo y se estimularía el tráfico del pasto.

De esto, pues, podemos deducir que la empresa ha nivelado, en cuanto á los fletes, lo que debía estar separado y distintamente clasificado, si se atendiera á su valor y al porcentaje que sobre el mismo representa el transporte.

Se concibe que se clasifiquen dentro de un mismo grupo artículos que tengan un mismo valor ó valores aproximados, pero no se justifica que se haya hecho una clase con forrajes como el pasto y la alfalfa, que tienen tanta diferencia de precio.

Por lo que se refiere á la tarifa de ganados, debemos decir que es tan elevada, que no ha conseguido aun eliminar la competencia que le hacen nuestros pacientes *troperos*.

El Central cobraba antes por la conducción de ganado vacuno ó caballar en wagones de capacidad para 25 reses más ó menos, á razón de 14 $ cada uno desde el Yí hasta Montevideo; subió muy luego á 20 $; el 89 volvió la empresa á recargar el flete hasta 25 $ y hoy cobra 27 $. Por lo que se refiere á mayores distancias, la tarifa es proporcional, hasta que fija en 64 $ el flete desde Rivera hasta la Capital.

Nuestro paisano ganadero, que puede costear el acarreo de las tropas á razón de 1 $ ó 1.20 $ por cabeza, desde largas distancias, no ve ventaja en preferir la vía férrea, máxime si, como se asegura, los ganados llegan á la Tablada en mejores condiciones cuando vienen en tropas.

Si este estado de cosas continuase, los troperos se verán alentados en la competencia y *golpearán la boca á la locomotora que pasa!*

La reducción de los fletes haría posible, además, el establecimiento de mataderos en las proximidades de las estaciones, donde podrían faenarse los ganados descansados de las estancias próximas, y tendríamos la gran ventaja de abastecer á Montevideo con carnes frescas, sabrosas y en condiciones más adecuadas para la alimentación.

Razones de interés general y de higiene pública, claman igualmente por una reforma en este sentido.

CONCLUSIONES

Consideramos haber demostrado en el curso de este trabajo los siguientes puntos capitales:

1.° que el régimen que más se armoniza con la situación financiera y administrativa de la República, es el de la construcción de las vías férreas por la industria privada;

2.° que la mejor forma de protección á las empresas ferrocarrileras es la garantía del interés, toda vez que el beneficio que ella importa sea concedido después de un estudio científico y prolijo del trazado, y que el Gobierno se reserve una intervención mesurada en la marcha financiera de las empresas;

3.° que la explotación oficial de caminos de hierro es desventajosa del punto de vista de los intereses del Estado y de los particulares;

4.° que la Administración pública carece de las aptitudes necesarias para convertirse en empresario ó encargarse de la explotación de ferrocarriles;

5.° que en tal concepto, los Poderes públicos harían obra de previsión patriótica enajenando la concesión ó arrendando á Compañías privadas las proyectadas

líneas del Oeste, con reserva de intervenir en la fijación de sus tarifas; y

6.º que el sistema de la garantía más que ningún otro, exije y justifica una ingerencia directa del Estado en la confección de las tarifas, á fin de que el ferrocarril sea un elemento poderoso de progreso.

Señor Rector:

Señores Catedráticos:

He llegado al término de este estudio, que más de una vez he considerado superior á mis fuerzas. Reclamo para él toda vuestra indulgencia.

Antes de despedirme de esta Universidad, para mí tan querida, permitidme, señores, que os agradezca sinceramente las lecciones que de vosotros he recibido. Al placer que experimento viendo hoy concluída mi carrera, va mezclado, sin duda, un sentimiento de pesar: el de la separación de vosotros y de los compañeros con quienes he compartido las tareas universitarias.

Aula de Economía Política.

V.º B.º

Carlos M. de Pena,
Catedrático.

Puede imprimirse:

Eduardo Brito del Pino,
Decano.

INDICE

Págs.

PRIMERA PARTE

Generalidades sobre las vías de comunicación.—El ferrocarril como factor del progreso social

Capítulo I.—Las vías de comunicación: su influencia en la industria y el comercio..... 11
Capítulo II.—Vías terrestres, fluviales y marítimas; baratura del transporte..... 17
Capítulo III.—La industria de transportes: su evolución progresiva..... 22
Capítulo IV.—La vía férrea en la República: facilidades que ha dado al transporte de pasajeros y al tráfico de mercancías..... 30
Capítulo V.—Desenvolvimiento industrial que ha provocado en la agricultura y en la ganadería..... 37
Capítulo VI.—La colonización y la vía férrea..... 42
Capítulo VII.—El ferrocarril como instrumento civilizador y como arma de guerra..... 45

SEGUNDA PARTE

De la construcción de vías férreas

Capítulo I.—¿Quién debe emprender la construcción de ferrocarriles: el Estado ó los particulares?..... 47

Págs.

Capítulo II. — ¿La ciencia sociológica condena en nuestro país el régimen oficial de construcción? 50
Capítulo III. — Supuestos inconvenientes del sistema de las concesiones..... 53
Capítulo IV. — ¿El Estado realiza los trabajos de construcción en condiciones más económicas que los particulares? Expropiación de los terrenos que ha de atravesar la línea 56
Capítulo V. — Obras de infraestructura por cuenta del Estado ó de empresas particulares..... 61
Capítulo VI. — La faz económica del problema..... 67
Capítulo VII. — Resultados comparativos entre los dos sistemas de construcción..... 72
Capítulo VIII. — La Ley oriental de 1889: su crítica 76
Capítulo IX. — Discusión de la misma..... 82
Capítulo X. — Continúa ese examen. Sistema que conviene á la República..... 87
Capítulo XI. — La cuestión de las trochas..... 90

TERCERA PARTE

Del concurso financiero del Estado á los ferrocarriles concedidos

Capítulo I.—Formas distintas del concurso del Estado 97
Capítulo II. — El Estado accionista: sus ventajas aparentes 100
Capítulo III. — El Estado constructor de parte de la vía: ventajas é inconvenientes..... 103
Capítulo IV. — El Estado prestamista..... 107
Capítulo V.—El sistema de las subvenciones en dinero 108
Capítulo VI. — El sistema de las concesiones de tierras fiscales 113
Capítulo VII. — El sistema de la garantía del interés; ventajas é inconvenientes..... 114

Págs.

Capítulo VIII. — Condiciones indispensables para que la garantía sea aceptable del punto de vista fiscal... 119

Capítulo IX. — Historia de los medios de que se ha valido la República para fomentar la construcción de sus ferrocarriles..... 127

CUARTA PARTE

De los sistemas de explotación de caminos de hierro

Capítulo I. — Importancia de la materia. Explotación oficial y particular 135

Capítulo II. — Examen del argumento basado en el interés de la industria y en el de la defensa nacional 136

Capítulo III. — Consecuencias políticas de la explotación por el Estado 142

Capítulo IV. — Aptitud del Estado para dirigir una empresa ferrocarrilera..... 144

Capítulo V. — ¿El Estado se halla en condiciones más favorables que los particulares para mejorar la explotación? 152

Capítulo VI. — El ferrocarril considerado como monopolio 155

Capítulo VII. — Examen del argumento basado en la modicidad de las tarifas de los ferrocarriles oficiales 162

Capítulo VIII. — Resultados de la explotación oficial en Europa y en la República Argentina 167

QUINTA PARTE

De las tarifas

Capítulo I. — Elementos de la tarifa y circunstancias que deben tenerse presentes al confeccionarla 181

Págs.

Capítulo II. — Tarifas proporcionales, diferenciales y de tránsito 189

Capítulo III. — Intervención del Estado en la confección de las tarifas. La práctica europea 194

Capítulo IV. — Las tarifas del ferrocarril central: modificaciones convenientes 206

CONCLUSIONES 213