

## ANALES

DEL

## INSTITUTO DE INGENIEROS DE CHILE

## La garantía de Ferrocarriles i Obras Públicas

POR

JUAN E. CERDA

Dos situaciones graves, a las que han llamado la atención de la Cámara de Senadores algunos miembros de ella, se han producido últimamente en las relaciones del Fisco con concesionarios o contratistas de ferrocarriles cuyo costo de construcción ha sido garantido por el Estado.

Se refiere una a la Empresa del Trasandino por Juncal por el acto de Gobierno que otorgó garantía a los bonos hipotecarios emitidos por la Empresa, quedando el Estado sin un medio de coerción eficaz para exigir de ella que tome las medidas necesarias para el mantenimiento del tráfico. La segunda es relativa a un decreto que permite al Sindicato constructor del ferrocarril de Cabildo a Copiapó: 1.º el emitir bonos por el valor de las secciones recibidas del ferrocarril i 2.º el imprimir al dorso de los bonos las obligaciones del Fisco para con la Empresa, legalizados por la firma del Ministro de Chile en Londres.

Con el propósito de contribuir al establecimiento de un régimen de concesiones mas racional, mas que con el objeto de criticar actos de administración que tienen en sí la excusa de estar inspirados en la realización de grandes obras públicas, abordamos el estudio de los incidentes que se han producido, porque de él se desprenden enseñanzas muy útiles.

Tanto la lei N.º 1588 de concesion del Ferrocarril Trasandino, como la lei de construcción del Ferrocarril Longitudinal, han establecido una garantía de interes sobre los capitales que se empleen en la construcción de esas obras: entre ambas leyes hai esta diferencia, que mientras el Ferrocarril Trasandino tiene garantía del 5% sólo durante veinte años, quedando la línea a perpetuidad en poder del concesionario, el ferrocarril longitudinal tiene garantía de interes i amortización pasando el ferrocarril a poder del Fisco al final del plazo de amortización.

En ambas líneas el Gobierno no es afectado por las pérdidas que puede dejar la explotación, pero toda concesion queda sujeta a las condiciones impuestas por la Lei

de Policía de Ferrocarriles, especialmente las relativas al mantenimiento de una explotación apropiada en toda la extensión de las líneas. No es de suponer que el Fisco quede satisfecho con que se tiendan rieles entre dos puntos i que se abandonen en seguida las obras que se construyen, sin aportar beneficio de ningún jénero a la Nación; tampoco es de suponer que el concesionario quede facultado para construir sólo las partes de línea que cuadren a sus intereses de constructor i explotador para no sustentar las pérdidas de secciones difíciles o desiertas.

Si cualquiera de estas dos situaciones debe alejarse en lo posible, si el Gobierno está en la obligación de velar por que las obras entregadas a concesionarios den todos los resultados que se han tenido en vista al autorizarse en el Congreso, es evidente que no debe en ningún caso perder el único medio de coacción eficaz: *la suspensión del pago de la garantía de interés por falta de cumplimiento de los contratos.*

Fuera de que la lógica mas elemental sancionaría este procedimiento, puesto que no se puede comprender que haya obligación de una parte contratante sin el cumplimiento de las obligaciones de la otra parte, el Congreso ha manifestado en diversas ocasiones en que se ha concedido garantía, que la responsabilidad del Estado en cuanto a los intereses de los capitales garantidos liga su crédito solo cuando hai cumplimiento de las bases acordadas i de las prescripciones de la lei o leyes pertinentes.

No otra cosa quiere decir la negativa del Congreso en esas ocasiones para permitir la *emisión de bonos* bajo la responsabilidad del Estado en cualquier forma o extensión.

Se comprende que si la Empresa es remuneradora i si tiene toda la seriedad que se puede esperar de un particular honrado en el cumplimiento de sus obligaciones, no hace al Fisco gran diferencia a quién deba pagar la garantía: si a los accionistas de la Empresa o a los tenedores de bonos emitidos por ella.

En cambio si la Empresa no es seria o no ve interés alguno en concluir o explotar la obra iniciada, resultará que el Fisco, al obligarse a servir los bonos en poder de personas extrañas a la Empresa, se convierte en deudor de éstas sin poder hacer efectivas las obligaciones de aquélla.

Hai, por lo visto, una diferencia sustancial entre la garantía del costo de la obra i la garantía de los bonos que se emitan para cubrir ese costo: en el primer caso quedan vijentes con toda su fuerza las estipulaciones de los contratos: en el segundo el Fisco es el único que tiene obligaciones forzosas.

En el primer caso los desembolsos del Estado se hacen solo en cumplimiento de las leyes i contratos que les han dado origen; en el segundo el crédito de la Nación obliga a esos desembolsos aun cuando el objeto que se ha tenido en vista se haga ilusorio i aun cuando se burlen las disposiciones de las leyes.

Entremos a analizar la situación producida entre el Fisco i el Ferrocarril Transandino por Juncal.

La lei N.º 1588 en su artículo 2.º dice: «El Estado garantiza por el término de veinte años un interés de cinco por ciento anual sobre una cantidad que no exeda de un millon quinientas mil libras esterlinas».

El artículo 3.º autoriza al Presidente de la República para *determinar el tiempo i forma para el pago de la garantía, etc. i «todas las condiciones que garanticen la permanencia i la seguridad del tráfico en toda época».*

El tiempo i forma para el pago de la garantía fué determinado por el Supremo Gobierno en el decreto que fijó las cláusulas del contrato a que debería someterse el proponente favorecido.

El artículo 21 de esas cláusulas, bajo el título «Garantía» contiene nueve incisos i ninguno autoriza al concesionario para emitir bonos hipotecarios. Era lójico suponer que el Gobierno había estudiado, dentro de las facultades conferidas por la Lei, la mejor forma para atraer proponentes.

Llegado el momento de la licitacion, el único proponente, The Trasandine Construction C.º, presenta una propuesta con diferentes modificaciones a las bases del contrato, entre ellas la facultad del concesionario para emitir bonos hipotecarios con la garantía del Estado estampada al dorso por el valor total de la propuesta.

La comision nombrada para informar sobre las propuestas, la misma comision que tuvo a su cargo la redaccion de las bases del contrato para la licitacion, en su primera sesion trata sobre si es posible interpretar el artículo 3.º en el sentido de que el Gobierno pueda garantizar la emision de bonos: se produce desacuerdo i se conviene en nombrar al Consultor Técnico del Ministerio, don Omer Huet, para que informe sobre las propuestas.

Este funcionario, con una rara clarovidencia, termina su informe con las palabras siguientes:

«La propuesta presentada a la licitacion del 2 de Mayo por la Compañia Constructora del Trasandino Ltda. es contraria a la Lei de concesion N.º 1588 i a las «Cláusulas del Contrato» aprobado por el Decreto N.º 1391 de Julio 1.º de 1903 i «no da seguridad ni para una construccion adecuada del ferrocarril, ni para su explotación continua i por fin la suma suscrita es mui superior al costo de la obra».

Aceptada la propuesta con sus disposiciones, el «Estado se espondria a desavenencias con el concesionario, o dificultades para resolver las cuestiones que van a surgir, o deficiencias en el establecimiento del Ferrocarril i a tropiezos en la explotación.»

«De modo que esta propuesta debería no aceptarse en las condiciones presentadas».

I no se crea que el señor Huet llegaba a estas conclusiones por pura impresion: su voluminoso informe consta de cuarenta pájinas que contienen numerosas profecias, las cuales una a una se van realizando.

La Comision, sin embargo, desatendió en absoluto las conclusiones del informe que ella misma habia solicitado. Con el laudable propósito de no entorpecer por mas tiempo la realizacion de una obra trascendental, los miembros de la comision se dijeron: «El gravámen que importa al Fisco la garantía con emision de bonos no es superior a la garantía del capital que se invierta en la línea: de uno i otro modo tenemos la seguridad de que se construirá la línea».

I dándole una elasticidad que no tenia al artículo 3.º, que autorizaba al Presidente para determinar la forma para el pago de la garantía, (esta frase no puede referirse sino a la forma en que se hacen las liquidaciones), se comprometió el crédito de Chile al pago de los bonos emitidos por la Compañía Constructora del Trasandino, sin considerar la posibilidad de que la Compañía fracasara enteramente en mantener una explotación adecuada.

En virtud de esta interpretación del artículo 3.º se introdujeron las siguientes cláusulas en el contrato de construcción i explotación:

«Por el decreto de recepción definitiva de cada sección se autorizará a dicha Compañía para emitir obligaciones del 5% de interés anual *con primera hipoteca* de la sección concluida, que se llamarán «Bonos de la Compañía del Ferrocarril Trasandino de Chile», cuyo interés será garantizado durante veinte años por el Gobierno en conformidad a dicha Ley. Cada obligación llevará impresa una traducción al inglés, aceptada por la Legación de Chile en Londres del artículo 2.º de la citada Ley, del presente artículo i del respectivo decreto de autorización».

Ateniéndose al texto de esa cláusula, el Fisco podría haber suspendido aun el pago de la garantía por falta de cumplimiento de la Ley N.º 1588: este procedimiento a no dudarlo habría perjudicado enormemente el crédito del país con la consiguiente baja de los bonos pero por lo ménos lo habría colocado en situación de exigir el cumplimiento de la Ley.

Pero el artículo 26 del contrato se redactó en la forma siguiente, cortando toda posibilidad de coerción. En efecto, dice: «Si el concesionario sin motivo justificado, no cumple con las obligaciones del contrato, podrá el Estado dentro del plazo de un año después de pronunciada la defección por el tribunal arbitral establecido por la ley, declarar caducada la concesión por vía administrativa i tomar todas las medidas del caso, *quedando siempre subsistente la garantía ya otorgada*».

Con esta cláusula no es ya el temor de que la baja de unos cuantos bonos que llevan la firma del representante del Gobierno afecten al crédito del país lo que impide hacer efectiva la responsabilidad de la Compañía en caso de falta de cumplimiento: es la palabra del Gobierno estipulada en un contrato público la que exige que la garantía se pague aun cuando por causas imputables a la Empresa, *desapareciere el Ferrocarril Trasandino*.

Este es el resultado inmediato para el Estado, de la garantía de bonos en el Ferrocarril Trasandino; pero hai otros puntos que se relacionan con los tenedores de bonos i con la Empresa misma.

Creo que es norma universal, que las obligaciones hipotecarias tengan un valor inferior al de la propiedad para que los bonos estén suficientemente garantidos i para que su servicio sea posible.

Ninguna institución de crédito emitiría bonos por una cantidad mayor que el valor realizable de la propiedad; sin embargo el Estado autorizó a una Compañía cuyo capital de acciones era bien reducido (£ 300 000) para emitir obligaciones por

un valor mayor que el de la línea: la misma Compañía en su propuesta decía que la emisión de bonos le produciría de 270 a 360 mil libras ménos que su valor nominal.

Se ha autorizado deliberadamente i con conocimiento de causa la hipoteca del ferrocarril por una cantidad superior en cerca de 300 mil libras esterlinas al valor del ferrocarril.

¿Es justificable esta operacion de un Gobierno que siempre ha tenido a honor revestir sus relaciones financieras de la mas minuciosa seriedad?

¿Qué consecuencias tendrá en el futuro?

A la primera pregunta no hai necesidad de responder: en cuanto a la segunda, es fácil señalar los resultados.

Los bonos tendrán que ir sufriendo cada dia una depreciacion mayor a medida que se acerque el término de la garantía del Gobierno. En efecto ¿cómo puede la Compañía del Trasandino proveer a la amortizacion de los bonos que le incumbe, si no recibe un centavo de los productos de la explotacion o de garantía durante veinte años? ¿Cómo podrá hacer el servicio de interes i amortizacion de los bonos pasados los veinte años de garantía si el capital en obligaciones es superior al valor comercial de la línea?

Terminada la garantía del Estado, i encontrándose la Compañía en la imposibilidad de servir los bonos se hará efectiva la hipoteca, se constituirá por los tenedores de bonos una nueva sociedad que para seguir sus operaciones tendrá que gravar la línea con una nueva hipoteca, aumentando así el valor en que el Estado pueda adquirirarla.

Esas operaciones no se hacen sin que se produzca un descrédito mui grande en las inversiones que se ofrecen al capital extranjero en el pais.

---

Hai otro grave defecto de la autorizacion de emision de bonos, que se ha tenido mui presente en las lejislaciones de ferrocarriles de otros paises: no sólo se produce una baja de los bonos que afectan en el mercado, el crédito del pais, sino que tienen como consecuencia el desinteresar en absoluto a las Empresas en el cumplimiento de sus contratos, i lo que es aun mas importante, en desarrollar sus entradas por un servicio mas esmerado i mas amplio.

En el caso del Trasandino la Compañía no percibe un centavo de las entradas mientras el producto líquido sea inferior al 5%, i cuando ese producto fuere de 5% sin llegar al 8% tendrá que pagar el 5% de interes i el 3% de amortizacion sobre los bonos emitidos: cuando pase del 8% todavia tiene que reembolsar al Fisco de las sumas que este ha pagado como garantía.

¿Qué tiempo se necesita para obtener estos resultados? Creemos que el plazo es mas que el suficiente para que los accionistas pierdan todo interes en la administracion de la línea.

---

Otro punto no ménos importante en la explotacion de una línea férrea es el poder de aumentar las instalaciones permanentes i el material rodante a medida que el tráfico *lo requiera*: se comprende que estando totalmente hipotecada la línea férrea por un valor mayor que el efectivo, es imposible recurrir al crédito para obtener los capitales necesarios.

Queda por lo tanto la Empresa con las manos atadas, no pudiendo obtener los beneficios que sacaria del mayor acarreo, de los menores gastos de explotacion, etc.; queda el Fisco sujeto a continuar desembolsando la garantia a fondo perdido por cuanto esta garantia está en poder de los tenedores de bonos que no tienen medio de accion para poner la línea en un pié comercial sólido, i por último, quedan defraudados los intereses públicos ligados al buen servicio del ferrocarril.

---

No es raro, despues de lo espuesto, que uno de los Directores de la Compañía del Trasandino haya declarado que la línea no cuenta con el material rodante necesario para las necesidades presentes i que haya solicitado del Ejecutivo una autorizacion para gravar la línea con una nueva hipoteca garantizada por el Fisco, con el objeto de aumentar el equipo, de construir defensas para la nieve i de poner la línea en condiciones de hacer el tráfico durante el invierno.

La situacion es en extremo grave: los concesionarios confiesan que no tienen los medios para satisfacer las comunicaciones a que están obligados por la Lei de Policia de Ferrocarriles i el Estado no tiene otro recurso que aceptar un nuevo gravámen con los mismos inconvenientes que el que existe o declarar caducada la concesion haciéndose cargo de la explotacion de la línea i siguiendo con el pago de la garantia.

Si la garantia hubiese sido solo sobre el capital acciones de la Compañía nada de esto podria pasar: el Estado discontinuaria el pago de la garantia mientras no se pusiera remedio a la explotacion, i la Compañía estaria en situacion de obtener los capitales necesarios, por la cesion de una parte de la garantia.

---

Creemos que los antecedentes apuntados dejan bien en claro que la autorizacion dada a los concesionarios para emitir obligaciones hipotecarias por el valor total de una obra es perjudicial por las siguientes razones:

- 1.º Porque crea obligaciones para el Estado quitándole los medios mas efectivos para hacer cumplir los contratos.
- 2.º Porque la emision grava la línea en una suma mayor que su valor.
- 3.º Porque produce la indiferencia de los concesionarios respecto a los resultados inmediatos de la explotacion.
- 4.º Porque les quita todo medio de conseguir nuevos capitales para el desarrollo

de la línea, lo que perjudica a todos los interesados, tanto empresarios como tenedores de bonos, Fisco i público.

5.º Finalmente, los fletes de la línea tienen que cubrir no solo el interes sobre el costo de la línea sino tambien sobre las pérdidas en la emision de bonos.

Aun cuando cremos que la esposicion de hechos es suficiente prueba de las conclusiones que hemos querido establecer, para darles aun mas fuerza creemos útil copiar a continuacion el artículo 18 de la Lei francesa de 11 de Junio de 1880 relativa a concesiones de ferrocarriles subvencionados por el Estado:

«Art. 18. Las empresas previstas en la presente Lei no podrán emitir ninguna obligación, sino en virtud de una autorizacion dada por el Ministerio de Trabajos Públicos despues de consulta con el Ministro de Hacienda.

«No se podrá emitir obligaciones por una suma mayor que el capital acciones, que se fijará en la mitad a lo ménos de los gastos que sean necesarios para el completo establecimiento de la via férrea.

«El capital acciones deberá ser pagado efectivamente, sin que pueda tomarse en cuenta acciones liberadas o por liberar de otro modo que por dinero.

«Ninguna emision de obligaciones deberá ser autorizada antes de que las cuatro quintas partes del capital de acciones hayan sido pagadas i empleadas en compra de terrenos, materiales al pié de la obra o en depósito de garantia.

«Sin embargo los concesionarios podrán ser autorizados para emitir obligaciones, cuando la totalidad del capital acciones ha sido pagado, i si se justifica plenamente que mas de la mitad del capital acciones ha sido empleado en los términos del inciso precedente, pero los fondos provenientes de estas emisiones anticipadas deberán ser depositados en la Caja de Depósitos i Consignaciones i no podrán ser puestos a la disposicion de los concesionarios sino por autorizacion formal del Ministro de Obras Públicas».

Huelgan los comentarios sobre medidas tan eficaces para cautelar tanto a los tenedores de bonos, como la vida misma de las obras públicas subvencionadas por el Estado.

#### EL CASO DEL FERROCARRIL LONGITUDINAL

La Lei N.º 2081 que autoriza al Supremo Gobierno para contratar la construccion del Ferrocarril Longitudinal en su artículo 2.º dice: «El precio total de las obras se pagará con una amortizacion acumulativa que no baje de un medio por ciento anual. Mientras no se cancele dicho precio, los contratistas explotarán de su cuenta las líneas férreas con tarifas aprobadas por el Gobierno i el Estado les garantiza un interes de 5 por ciento al año».

El artículo 7.º dice:

«La explotación de la línea de Ligua al puerto de Arica, por los contratistas, estará sometida a la ley de 6 de Agosto de 1862». (Policía de Ferrocarriles).

Hai que hacer notar que ha sido un hecho reconocido por la opinión pública que la explotación del ferrocarril longitudinal debe dejar pérdidas cuantiosas durante muchos años, por atravesar zonas desiertas de población i de producción: habrá gastos, como los de conservación de la vía, dirección i tráfico que pesaran gravemente sobre los explotadores, i finalmente, como el desarrollo de la producción posible i del tráfico, están ligados íntimamente al valor de los fletes, no podrá esperarse que estos cubran los gastos de explotación.

Conocidas estas dificultades, i no deseando el Fisco cargar con las pérdidas de explotación se abandonó la idea de construir el ferrocarril con fondos propios: se prefirió conocer anticipadamente no solo lo que le costará al Fisco la construcción sino también la explotación proporcionada a las necesidades.

Era de suponer que la suma autorizada por el Congreso, i las que sirvieron de base a los contratos celebrados incluirían no solo el costo de construcción de la obra, sino también las pérdidas anuales de explotación acumuladas durante la concesión; no se explicó de otra manera porque el Estado ha escogido un procedimiento de recurrir al crédito extranjero tan desventajoso.

Un empréstito del 5% colocado por el Gobierno en el mercado produciría un 95% de su valor nominal, i el colocado por una compañía no podía producir en el mejor de los casos sino un 15% menos: es decir que los proponentes debían recargar el costo de la obra en un 15% por pérdidas en la emisión de bonos.

Que objeto tenía desligar al Estado del pago directo de las obras si no era evitarle las pérdidas de explotación que forzosamente tienen que producirse?

Esto era tan evidente que se estipuló entre las bases del contrato las siguientes cláusulas:

Art. 9.º inciso 3.º (Howard).—El Gobierno no responde por las pérdidas de la explotación.

¶ Art. 22. El Gobierno podrá, con autorización lejislativa, tomar a su cargo, en cualquier tiempo la explotación del ferrocarril cuya construcción contrata, i en tal caso se rebajará el precio de la construcción en la cantidad de cien mil libras esterlinas (£ 100 000) que los contratistas devolvieran al Gobierno en dinero efectivo.

Este artículo muestra claramente que el Gobierno reconoce que la explotación dejará por lo ménos una pérdida de £ 100 000 a los contratistas: hai motivos para creer que la explotación producirá al Sindicato Howard un desembolso anual no menor de £ 40 000 que no tendrá compensación en las entradas, lo que representa £ 800 000 que ha debido presupuestar en exceso del costo de la obra para responder a la explotación.

¿En que forma se ha reservado al Fisco la sanción del contrato de explotación, cuando era evidente que el Sindicato estaría interesado en abandonar la línea al



Fisco, una vez construida, realizando así la utilidad de £ 800 000, fuera de las utilidades de la construcción?

El art. 17 dice: «Los contratistas podrán dar en garantía o traspasar a terceros los créditos que el Gobierno les irá reconociendo separadamente por las diversas secciones del ferrocarril que se entreguen concluidas...»

«El pago de los intereses i amortización que corresponden a dichos créditos una vez que estos sean reconocidos por el Gobierno, *sera independiente de las demas obligaciones que afecten a los contratistas*».

«Art. 10. Los contratistas garantizan el cumplimiento del presente contrato, con un depósito de cincuenta mil libras esterlinas, que han constituido en la Legación de Chile en Londres».

Resulta de estas disposiciones del contrato que a medida que se reciben las diferentes secciones el Gobierno reconoce créditos no solo sobre el costo de construcción sino también sobre las pérdidas de explotación que están englobadas con el costo de construcción; pero lo que es más grave es que el Gobierno autoriza el traspaso de esos créditos a terceros: el Sindicato emite bonos no solo para obtener los capitales necesarios para la construcción sino también por los que representan sus utilidades i por la suma destinada a cubrir los gastos de explotación.

En buenas cuentas el Estado autoriza a la Compañía para emitir £ 800 000 de bonos a más del costo de construcción, i como única garantía de que invertirá dichos fondos en saldar las pérdidas del tráfico le exige solo £ 50 000, afectas por otra parte a la buena construcción de las obras.

En los contratos de obras públicas que ejecutan los nacionales se exige un 5% del valor de los contratos antes de iniciar los trabajos, i se descuenta un 10% de cada situación de pago; total, 15% que están destinados a cautelar la buena ejecución de las obras; en los contratos del Longitudinal el Gobierno se siente suficientemente garantido no ya solo de la buena ejecución de los trabajos, sino también de la buena conservación de la vía i del material rodante i de las cuantiosas pérdidas de explotación durante 30 años, por un depósito del 1% del valor de las obras.

No es dudoso que una vez terminados los trabajos i afectado el crédito de Chile al servicio de los bonos emitidos por los Sindicatos, estos harán al Gobierno el presente griego de regularle cada uno las £ 50 000 que tienen en depósito, con las que el Fisco tendrá que atender a las pérdidas de explotación durante veinte i seis años.

---

El resulta lo de esta falta de garantías efectivas i en parte de que el Gobierno no haya contratado la obra en los términos corrientes, por medio de un empréstito directo i asumiendo francamente el Estado las pérdidas de explotación de la línea ha sido aumentar en un 40% el costo de la línea, por las pérdidas en la emisión de bonos i por el contrato de explotación que queda al arbitrio de los contratistas.

Basta recordar que el mensaje del Poder Ejecutivo señalaba para el ferrocarril un valor de £ 3 500 por kilómetro i otras £ 500 para el material rodante mientras que el término medio de los contratos del Lonjitudinal es de £ 5 500 por kilómetro, mui cerca del 40% mayor.

Las breves consideraciones que anteceden han tenido su oríjen en la ola de crítica que se ha levantado con motivo de un decreto dictado por el Ministro de Industria don Fidel Muñoz Rodríguez, relativa a autorizar al Sindicato Howard para imprimir al dorso de los bonos que emita, una fórmula de garantía: no hacemos cuestion de ella porque habria bastado que esos bonos tuvieran impreso el artículo 17 del contrato Howard con la legalizacion a que no habria podido negarse, del Ministro de Chile en Londres para producir los mismos efectos en el mercado. El decreto Muñoz Rodríguez no es sino la manera de regularizar la emision por una fórmula corriente: el oríjen del mal debe buscarse en el contrato mismo.

Creemos que los antecedentes que hemos acumulado llevarán el convencimiento a todos los que se preocupan del bien público, de que es necesario cautelar de una manera mas eficaz las garantías que el Estado concede a las obras públicas, ya sea por exigencias en el monto del capital pagado a las compañías concesionarias, en la limitacion de la emision de bonos, en las sanciones impuestas o por otras medidas que fluyen de este lijero exámen.