

Control por el Gobierno sobre las empresas de ferrocarriles.

Notas tomadas de la experiencia Americana

La reglamentación de las empresas de Servicios Públicos constituye un problema de especial importancia en todo el mundo.

En Chile, el control de los FF. CC. particulares por el Estado, se simplifica por el hecho de tratarse de compañías relativamente pequeñas y aisladas.

En Argentina el problema ferroviario es enormemente más complejo.

La primera ley sobre ferrocarriles fué promulgada hace 40 años en los EE. UU. Creemos que tiene interés resumir lo que se ha conseguido hasta esta fecha.

rieladura estaba constituida por vigas de madera revestidas con planchas de fierro dulce.

Anteriormente, el estudio de las propiedades de los gases había ocupado a numerosos experimentadores: Galileo Torricelli, Otto Van Guericke, etc. En 1763 James Watt experimentó con su máquina a vapor de agua. El barco a vapor «Claremont» de Robert Fulton navegó por primera vez en el río Hudson en 1807.

En Inglaterra, George Stephenson hizo una demostración de la locomotora a vapor «Rocket» en Octubre de 1829.

Los primeros ferrocarriles, en los EE. UU. fueron el Baltimore & Ohio en 1828 y el Charleston and South Carolina (1).

Las primeras líneas se explotaron con

1. Desarrollo de los ferrocarriles de los EE. UU.

LA idea de usar rieles de madera para facilitar el rodado de los carros cargados con carbón fué aplicada en las minas de New Castle-on Tyne, en Inglaterra, en el siglo XVI. A principios del siglo XIX, casi no existía una mina de importancia en Europa que no usara arriles arrastrados por caballos; la en-

(1) El 4 de Julio de 1828 se colocó en la ciudad de Baltimore la primera piedra del Baltimore & Ohio. Ese mismo día, el Presidente Adams iniciaba en Georgetown los trabajos del canal navegable denominado Chesapeake & Ohio. Durante varios años el ferrocarril y el canal compitieron por el tráfico de la región y litigaron en las Cortes, pero el canal no alcanzó a celebrar su centenario. En pocos años los FF. CC. desplazaron a las lanchas y vapores de las vías fluviales en los EE. UU.

tranvías arrastrados por caballos; también se hicieron experimentos de propulsión con velas, como en los buques. Se proyectó hacer, en las vías férreas, como en los caminos, que cada individuo utilizara su propio vehículo, previo pago de peaje.

En el Philadelphia and Columbia Railroad—hoy parte del Pennsylvania—corrían carros con caballos y locomotoras a vapor hasta el año 1844, en que se prohibió por ley el uso de la vía por carros de propiedad privada. El viaje de Philadelphia a Pittsburgh, que actualmente se hace en 8 horas, demoraba en el primer período de los ferrocarriles 84 horas: desde Philadelphia, el primer trayecto se hacía por ferrocarril, luego se viajaba en lanchas sobre el río Susquehanna, después, las lanchas se dividían en varias secciones, las cuales se colocaban sobre ruedas para su transporte sobre los montes Allegheny hasta Johnstown, donde eran acopladas y lanzadas al río hasta Pittsburgh.

Los rieles de madera fueron primeramente reemplazados por rieles sección U de fierro. La evolución hasta el riel T demoró hasta 1850-60.

Las primeras locomotoras fueron importadas de Inglaterra; pero no fueron adecuadas a las vías americanas. En 1830 se construyó una locomotora en los EE. UU. Matías Baldwin fundó la fábrica en Philadelphia en 1832. EE. UU. tenía entonces una población de 12.800,000 habitantes.

* * *

La línea entre New York y Philadelphia, 154 kilómetros, fué iniciada en 1830 y terminada en 1837. Ese mismo año se entregó la línea entre Baltimore, Wilmington y Philadelphia. En 1842 se inauguró la línea entre New York y Buffalo. En 1853, New York-Chicago. En 1858, Philadelphia-Chicago.

En 1850 había en los Estados Unidos

14 434 kilómetros de ferrocarriles. Ese año se habían incorporado a la Unión los Estados de Texas y California. El país tenía una superficie igual a la actual y una población de 23 millones. Pero, la mayor parte de los habitantes estaba concentrada en los Estados del Nor-este y en las plantaciones de algodón del Sur. En el territorio al Oeste del río Mississippi, en una superficie que representa $3\frac{1}{4}$ partes del total, había 1.250,000 habitantes, la mayoría en California (1).

Los primeros ferrocarriles se construyeron en el Este. El financiamiento de las empresas se hizo por intereses privados, sin ayuda del Gobierno; hubo aliciente suficiente: densidad de población y una actividad comercial e industrial en proceso de incremento rápido. La mayoría de estas líneas fueron buenos negocios desde el principio.

* * *

Las empresas ferroviarias del Oeste—Oeste del río Mississippi—recibieron ayuda de las Municipalidades, de los Estados y del Gobierno Federal. Sin esa ayuda, la red ferroviaria Americana no se habría extendido tan rápidamente. El kilometraje total de los EE. UU. ha sido, por décadas, el siguiente:

	Kilómetros
1850.....	14,434
1860.....	49,016
1870.....	84,662
1880.....	149,273
1890.....	261,755
1900.....	309,353
1910.....	384,468
1920.....	404,550
1924.....	400,249

Las vías férreas cruzaron el Continente hasta San Francisco en 1869.

(1) La inmigración producida por los yacimientos de oro de California se inició en 1848

* * *

Todo el mundo vió en los ferrocarriles la mayor fuerza para el desarrollo de la riqueza del país. Los primeros «promoters»—organizadores de compañías—fueron considerados por la opinión pública como *benefactores* de la nación.

La gran dificultad, en el período de construcción, consistió en reunir fondos. El financiamiento se hizo vendiendo bonos garantizados por el Gobierno Federal y bonos garantizados por los Estados, Comunas y Ciudades. Casi todos los ferrocarriles al Oeste del río Mississippi recibieron concesiones de tierras del Gobierno. La venta de acciones aportó poco capital; no había dinero, ni existía interés por subscribirlos (1). El crédito del Gobierno Americano y el de los Estados era muy malo: los bonos garantizados por el Gobierno se vendieron con descuentos de 15 y hasta 30 por ciento. Una gran parte del financiamiento de los ferrocarriles se hizo en Europa, con capitales ingleses y holandeses. Los «promoters» fueron, por lo general, individuos sin capital o que cuidaron de no invertir en el negocio más de lo necesario para hacer la presentación preliminar al público. En la construcción de ferrocarriles, ellos obtuvieron siempre una utilidad inmediata. El procedimiento que usaron fué más o menos el siguiente: Obtenían una concesión del Gobierno para una línea férrea y organizaban una compañía. El capital se reunía con subsidios directos de las

Municipalidades (1) y en su mayor parte por la venta de bonos garantizados por el Gobierno. Estos bonos se entregaban a los «promoters» cuando completaban la enrielladura de una determinada sección del ferrocarril. El valor nominal de las emisiones varió desde 7,000 hasta 30 mil dollars por kilómetro. Las compañías recibieron además enormes concesiones de tierras en fajas alternadas a lo largo de la vía férrea (2).

Se ha calculado que se entregaron 25 millones de hectáreas de terrenos; pero fueron muy pocas las empresas que los conservaron el tiempo suficiente para aprovechar el incremento enorme de valor que se produjo finalmente: la mala situación financiera obligó a hacer ventas a bajo precio.

Los «promoters» se dieron los contratos de construcción a ellos mismos, a altos precios. Se pagaron con los fondos líquidos de la compañía ferroviaria, con los bonos de primera hipoteca y con las acciones comunes. Obtuvieron una utilidad y se quedaron con el control del ferrocarril, asegurado por la mayoría de las acciones.

El kilómetro del Central Pacific se pagó a 50,000 dollars. En un informe de la United States Pacific Railway Commission se establece que los «promoters» de este ferrocarril obtuvieron una utilidad de seis millones de dollars en seis años, con un capital aportado de menos de un millón.

* * *

El período de entusiasmo y de ayuda para los ferrocarriles fué de corta dura-

(1) El público no se atrevió a intervenir en negocios tan especulativos como la construcción de ferrocarriles en regiones por colonizar. En un informe de la United States Railway Commission, en 1887, un tal Mr. Boruck declara que mantuvo abierta una Oficina en San Francisco para vender acciones del Central Pacific—hoy uno de los grandes sistemas ferroviarios de EE. UU.—durante 22 días, alcanzando a vender únicamente 15 acciones.

(1) Amenudo se obligó a los pueblos a dar una contribución amenazándolos con dejarlos fuera del trazado del nuevo ferrocarril; lo cual se hizo en varios casos.

(2) La historia de la ayuda dada por el Gobierno Americano a los FF. CC. ha sido tratada por Haney en «A Congressional History of Railroads».

ción. Los abusos, la corrupción administrativa que se produjo en el Gobierno, contribuyeron a crear en la opinión pública una reacción en contra de la ayuda a las compañías. Desde 1865, las Constituciones de todos los Estados prohíben el uso del crédito fiscal con el objeto de beneficiar a individuos o a corporaciones.

Comentando el resultado de la ayuda del Gobierno para la construcción de ferrocarriles, el profesor Stuart Daggett de la Universidad de California ha dicho: «Comparado con el sistema de dar concesiones de terrenos, el sistema de subsidios por medio de emisiones de bonos fué claramente mejor». Lo que se pretendió fué activar las construcciones ferroviarias; las concesiones de terrenos, que no tenían valor alguno en el mercado, no ayudaron materialmente a los «promoters», sino que contribuyeron a enriquecer a unos pocos especuladores, quienes capitalizaron, sin trabajo alguno, el incremento de valor de las regiones colonizadas.

En 1871 se terminó con las concesiones de tierras. El kilometraje, ese año, era 1/5 del actual; pero cubría todos los Estados de la Unión. La evolución de las locomotoras y carros había llegado a tipos que no difieren básicamente de los modernos: George Pullman introdujo el carro-dormitorio en 1864. Westinghouse inventó el freno de aire en 1868.

La fabricación de acero comenzó en los EE. UU. en 1867. El primer carro frigorífico corrió en 1872. Tomás Edison ensayó el ferrocarril eléctrico en 1880. El enganche automático se usa desde 1885.

5. Evolución de las teorías de control por el Estado

El período de entusiasmo por la construcción de nuevos ferrocarriles fué reemplazado, cuando se terminaron, por un período de desilusión y de hostilidad. El incremento de riqueza pronosticado

para las regiones que aquellos cruzaban no se produjo inmediatamente; hubo, en cambio, que aumentar las contribuciones para pagar los intereses de los bonos con que se había contribuído tan liberalmente (1).

Por otra parte, con excepción de las compañías con líneas en la región industrial del Este y en las plantaciones del Sur, las demás tuvieron que esperar, para tener tráfico, la colonización de los territorios del Oeste. Como no había existido un plan determinado, durante la construcción, las líneas férreas, de diferentes empresas, se tendieron en las mismas regiones, a veces paralelas unas a otras (2). Se originó la competencia por el tráfico. La teoría económica de que la competencia libre entre varias empresas ferroviarias, produciría un buen servicio de transporte, era aceptada generalmente.

Es evidente que la competencia libre ha sido causa de progreso en los servicios; ha obligado también a mantener la selección y eficiencia del personal; pero es seguro que la lucha de las compañías entre sí, los arreglos privados entre ellas para repartirse el tráfico, los abusos que en compensación *se vieron obligadas* a hacer en las regiones donde tenían el monopolio del transporte, también fueron causales para que los ferrocarriles

(1) Algunas Municipalidades se negaron a reconocer las deudas contraídas. Hubo aun el caso del Estado de Minnesota que repudió una deuda por 5 millones de dollars en bonos colocados en Europa, demorando 30 años para ofrecer un arreglo por 50 por ciento del valor.

(2) En 1870, los puertos del Atlántico: New York, Boston, Baltimore y Philadelphia se hallaban conectados con Chicago por 5 sistemas ferroviarios: Pennsylvania, New York Central, Baltimore & Ohio, Erie y Grand Trunk; además la zona de los Grandes Lagos estaba servida por el canal Erie y por el río San Lorenzo. Había tres líneas entre San Luis y Chicago.

En el Sur, los FF. CC. tenían la competencia de los vapores en el río Mississippi y en la costa del Atlántico.

no contribuyeran siempre al progreso del país.

* * *

Muy luego, la opinión pública fué contraria a los dirigentes ferroviarios. Por una parte, los que invirtieron en acciones de las compañías perdieron en todos los casos, debido a la sobrecapitalización y a las manipulaciones de los financistas que estaban en control.

La administración de las empresas se hizo según las prácticas corrientes en la época: los interesados en ellas consideraban justificado el empleo de cualquier método para incrementar la utilidad personal. No pensaron que hubiera puntos de interés público más importantes que el interés privado. Los *hombres de negocios* consideraban *radical*, la idea de crear una interferencia gubernativa en el manejo de los ferrocarriles, resistieron toda legislación con ese objeto, clasificándola como *confiscatoria de la propiedad privada*.

Las compañías intervinieron en política, llegaron a ser verdaderos partidos, la causa más activa de corrupción de la Administración Pública. Por ejemplo, en California, el Central Pacific Railroad controlaba la situación política del Estado: tenía periódicos, oradores, afiliados, mantenía un servicio de propaganda. La mayor parte de los jueces debía su nombramiento a la influencia del ferrocarril, la policía estaba subordinada a la compañía. En Wáshington, hasta hace 20 años, había una legión de gestores a sueldo de las empresas. (1)

Las tarifas, fijadas libremente por los ferrocarriles, era el resultado de numerosas fuerzas determinantes: en ciertos puntos existía la competencia de transporte marítimo, en otros, la competencia de

compañías ferroviarias rivales. en otros, se tenía el monopolio. (1)

Las tarifas hasta 1894, eran secretas, las conocían los empleados únicamente. Las clasificaciones no eran uniformes. En sitios con competencia; el flete podía ser $\frac{1}{5}$ del aplicado a puntos que dependían del ferrocarril.

Por razones de competencia marítima o fluvial, se fijaron, en una misma ruta, fletes más bajos a puntos más distantes.

* * *

Al mismo tiempo que se extendía la red ferroviaria, se producía la transformación industrial de los EE. UU. Se crearon los grandes monopolios o trusts: la Standard Oil, los mataderos de Chicago, las minas de carbón, las fundiciones de acero. Estos trusts forzaron aun más la competencia entre las compañías ferroviarias. Se hizo corriente favorecer a ciertos embarcadores con tarifas secretas especiales; se hacían contratos según los cuales el ferrocarril devolvía parte del flete pagado según la tarifa corriente. En 1884, un solo ferrocarril, el Southern Pacific, devolvió secretamente un millón de dollars a varios embarcadores. Se generalizó el uso de equipo rodante priva-

(1) El primer comercio de la costa del Pacífico en EE. UU. con el Atlántico se hizo por la ruta del Cabo de Hornos. Más tarde se estableció el transporte por ferrocarril en el Istmo de Panamá. Construídos los FF. CC. transcontinentales en EE. UU. entraron en arreglo con las Compañías de navegación y con el Panamá Railroad. Cuando De Lesseps compró el F. C. del Istmo en 1881, la Compañía francesa continuó recibiendo una subvención de los FF. CC. Americanos para que no compitiera con ellos. (75,000 dollars al mes). El efecto puede apreciarse por las estadísticas: en 1869 los embarques marítimos de San Francisco a New York, vía Panamá se avaluaron en 70 millones de dollars, en 1884, el valor se había reducido a 2 millones de dollars.

Hittell «Commerce and Industries of the Pacific Coast».

(1) San Francisco Daily Report, 1895. Carta de Mr. Bassett a Mr. Huntington.

do y en esta forma se encubrió la concesión de ventajas secretas para el transporte. En otros casos, como se comprobó en 1892, respecto de la Standard Oil, los ferrocarriles reducían súbitamente las tarifas de petróleo cuando esa compañía decidía llenar sus estanques de distribución. Una vez, éstos llenos, las tarifas subían automáticamente para todos los competidores.

* * *

Durante los primeros 50 años de los ferrocarriles, el tamaño de las compañías fué relativamente pequeño. No había intercambio de equipo, ni facilidades terminales comunes, las trochas no eran uniformes.

La lucha por el tráfico produjo dos resultados lógicos: la fusión de las compañías en grandes sistemas ferroviarios y la formación de «pools» o sea Asociaciones de Tráfico entre compañías para repartirse la carga y pasajeros de un punto servido en común por ellas. Algunos de estos «pools» no sólo se repartieron la carga, sino que además limitaron la producción de materias primas que se producían en la región: es el caso de la Asociación de ferrocarriles en las regiones carboneras.

* * *

Las primeras leyes ferroviarias tuvieron su origen en los Estados, se promulgaron con el objeto de prohibir discriminaciones y abusos, regular tarifas y enforzar disposiciones para la seguridad pública. (1)

En 1874 el Congreso de los Estados

Unidos, influenciado por los ferrocarriles, se negó a pasar una ley de control. En 1887 se promulgó la primera ley sobre ferrocarriles en EE. UU. (Interstate Commerce Act). Esta ley prohibió dar tarifas o servicios especiales a individuos, a localidades o a alguna clase de carga; prohibió cobrar más por un recorrido que por otro más largo en la misma ruta; prohibió los arreglos entre compañías—pools—para repartirse el tráfico; creó una Comisión para que administrara el cumplimiento de la ley, compuesta de 5 miembros de los cuales no más de 3 podrían pertenecer al mismo partido político.

La ley disponía que el sumario levantado por la Interstate Commerce Commission sería considerado como la única evidencia en los casos que se presentaran a su consideración y se apelaran a las Cortes de Justicia. En la práctica, la Comisión no pudo enforzar la ley: no tenía poder para exigir declaración de testigos e interesados, y las Cortes, por diversas interpretaciones del Acta, limitaron sus atribuciones y autoridad. En los casos apelados a las Cortes de Justicia, éstas hicieron la revisión completa, admitiendo nueva evidencia y demorando el fallo. Como la Comisión no tenía poder para investigar, los arreglos secretos entre las compañías y los grandes embarcadores continuaron en la misma forma que antes.

Puede decirse que en los EE. UU. el control efectivo del Estado sobre las compañías de transporte se obtuvo por primera vez por la ley Hepburn de 1906.

La autoridad de la I. C. C. fué aumentada: se le dió poder para prescribir tarifas justas y razonables y para efectuar la repartición de las entradas entre las diversas compañías que intervienen en un transporte. La ley comprendió a las compañías de ferrocarriles, a las de expreso, de carros particulares, empresas de remolque y almacenaje y compañías de cañerías para transporte de petróleo.

(1) La corrupción administrativa contribuyó al fracaso de estas primeras legislaciones. En 1883 se comprobó que los tres miembros que componían el Railroad Commission de California había recibido dinero de las empresas ferroviarias. (Daggett. History of the Southern Pacific).

Las Cortes de Justicia estaban obligadas a tratar de preferencia la apelación de casos fallados por la Comisión. Se dispuso la publicidad de la Contabilidad.

En 1910, la Corte Suprema aumentó el poder de la I. C. C. al declarar que, según la ley, la Corte podía únicamente fallar, en los casos apelados, si la Comisión había actuado o no dentro de los derechos conferidos por la ley, sin entrar a revisar los detalles de la cuestión.

La legislación ferroviaria ha contribuido a colocar los negocios de transporte sobre una base más segura para el subscriptor de acciones o bonos. Durante el período 1870-1900 la mayor parte de las compañías se presentaron en quiebra, algunas fueron reorganizadas varias veces. El proceso de amalgamación de unas compañías con otras dió lugar a que unos cuantos especuladores realizaran enormes utilidades: el público, los tenedores de acciones y bonos han sido las víctimas de ese período de especulación libre, sin control. El crédito de las compañías, salvo excepciones, no era muy sólido antes de la Guerra: muy pocas habrían podido conseguir fondos mediante la venta de acciones.

Durante la Guerra, se vió la necesidad de coordinar los servicios de transporte y el Gobierno tomó a su cargo la explotación de los ferrocarriles. En 1920 se devolvieron a la operación privada y se promulgó el Transportation Act que contiene la ley ferroviaria vigente. La nueva legislación ha ampliado aún más los poderes de la I. C. C.

3. Principios básicos de la legislación sobre Empresas de Servicio Público

La legislación Americana ha tenido siempre, en teoría, por fin principal el llegar a establecer una fórmula o procedimiento para fijar tarifas «justas y razonables».

Para comprender mejor las dificultades

encontradas al intentar la fiscalización de las empresas, es necesario visualizar los negocios ferroviarios en conjunto.

Los EE. UU. tienen 8 por ciento de la población del mundo; pero 40 por ciento del kilometraje de ferrocarriles existentes. Las líneas principales—sin considerar la doble vía y desvíos en patios e industrias—miden 400,000 kilómetros.

Los FF. CC. sirven regiones de capacidad comercial muy diferente. En cada región, los transportes se efectúan sobre líneas de varias compañías, por vías fluviales y marítimas, por 136,000 kilómetros de cañerías para petróleo, y por una red de caminos que mide 400,000 kilómetros. Existe, así, una competencia intensa por el tráfico. La historia financiera de las compañías de ferrocarriles, la situación de sus líneas, la clase de tráfico que acarrearán, las hace presentar diferencias de capitalización y de valor físico que influyen en los resultados económicos de la explotación: en la misma zona, con las mismas tarifas, hay compañías que obtienen grandes utilidades, mientras otras operan con pérdidas o tienen que declararse en quiebra (1).

* * *

El Transportation Act—la ley que establece el control Federal sobre los ferrocarriles—descansa sobre dos doctrinas principales:

1. El capital invertido en una empresa de servicio público, tal como un ferrocarril, no debe producir utilidades excesivas; el Estado puede limitar el porcentaje de utilidad para la empresa sobre el capital inmovilizado y confiscar el exceso de utilidades con el objeto de sub-

(1) Por ejemplo, en 1925 se declaró en quiebra el ferrocarril Chicago, Milwaukee & St. Paul, con 17,000 kilómetros de líneas en la misma zona en que otras empresas, tales como el Southern Pacific, Northern Pacific, Chicago and Northwestern, dejan utilidades.

sancionar con el a empresas débiles de transporte cuyos servicios sean necesarios para la comunidad (1).

2. Las condiciones económicas de la operación, bajo una misma estructura de tarifas, en una región, puede ser uniforme, si se favorece la consolidación de compañías de ferrocarriles, según un plan fijado por el Gobierno, en un reducido número de sistemas ferroviarios (2).

* * *

El Gobierno ordenó a la I. C. C. en 1913 hiciera el avalúo de los ferrocarriles con el objeto de tener una base para determinar la *utilidad libre*.

El Transportation Act de 1920 dispone que el Gobierno recibirá la mitad del

exceso de utilidades sobre 6 por ciento, calculado sobre la base del avalúo fijado por la I. C. C. Estas sumas servirán para formar un fondo para ayuda a las empresas más débiles que no alcancen a obtener 5 3/4 por ciento sobre la inversión o capital inmovilizado.

En la sección 15 de la ley se dispone también que la Comisión estudiará un plan para las consolidaciones de los ferrocarriles y que no sancionará ninguna combinación que no esté de acuerdo con ese plan.

* * *

Han transcurrido 7 años desde la promulgación de la última ley; pero aun no ha sido posible aplicar ninguna de las disposiciones principales mencionadas.

La Comisión ha trabajado en el avalúo de los ferrocarriles 14 años. Hasta Junio de 1926, el Gobierno y los ferrocarriles habían gastado en esta labor 120 millones de dollars.

En 1927 se habían entregado 18 avalúos definitivos, correspondientes a 2 por ciento del kilometraje total. La compilación de los datos para los avalúos se terminó en 1925.

La I. C. C. ha usado un método uniforme para este trabajo. Ha considerado la *propiedad usada en la producción de transporte*, le ha aplicado precios de 1914 y restado la depreciación calculada hasta el año de entrega del avalúo. Los terrenos se han tomado al precio de la fecha del avalúo, y se agregó una suma para *capital de giro*, la cual incluye los materiales y el dinero en caja necesarios para la operación.

La Comisión ha proyectado fijar el valor de la propiedad ferroviaria en una fecha cualesquiera, haciendo en el avalúo con los precios de 1914, ajustes que reflejen los cambios en la inversión—retiros y adiciones—y calculando la depreciación acumulada. Debe anotarse que los FF. CC., desde 1914, llevan su

(1) La Corte Suprema ha reconocido este principio en el célebre caso Smyth contra Ames, fig. 544: «Un ferrocarril es una vía pública, pesar de haber sido construido por una Corporación la cual deriva su existencia y derechos al Estado. Esa Corporación fué creada con fines de servicio público, desempeña una función del Estado. La autoridad que se le confirió para ejercer el derecho de dominio y cobrar tarifas tuvo como objeto principal el beneficio al público».

Mas recientemente, en el juicio Dayton-Creek Ry. contra el Fisco, la idea fué expresada en esta forma: «Al invertir en un negocio dedicado al servicio público, el capitalista debe reconocer que, comparado con una inversión en un negocio privado, no puede esperar ni un alto dividendo, ni una utilidad especulativa, sino que está obligado a conformarse con una compensación *justa y razonable*».

En otra ocasión, la Corte ha declarado: «La empresa de transportes que posee y opera un ferrocarril no importa cual sea su poder financiero, ni lo favorable de su situación, ni lo económico de sus servicios, no tiene derecho a disfrutar de más de cierta utilidad libre (net operating income), justo porcentaje sobre el valor de sus propiedades».

(2) Esta teoría difiere de la aceptada anteriormente en los EE. UU., según la cual para una mayor eficiencia y economía en los servicios debería mantenerse la competencia libre entre las empresas industriales y de transporte, imponiendo y declarando ilegal toda consolidación contra los trusts).

Contabilidad según un Sistema Uniforme prescrito por la Comisión. Se ha definido claramente lo que es un gasto de operación y lo que es una inversión en obra nueva o sea en aumento del capital físico.

En los pocos casos en que la Comisión ha terminado el avalúo definitivo de los ferrocarriles para los efectos de fijar las tarifas y determinar la utilidad, según la ley, las compañías lo han rechazado y han apelado a la Justicia. Según los avalúos provisorios del Gobierno los ferrocarriles de los EE. UU. representan un capital inmovilizado de 21.175 millones de dollars; las empresas sostienen que la cifra es cercana a 35.000 millones de dollars.

Los ferrocarriles alegan que la Comisión debiera haber usado los precios en la fecha del avalúo y no los precios de 1914, y que también debiera haber incluido *otros elementos de valor*, tales como la eficiencia de la organización, los contratos favorables hechos por las compañías, las posibilidades comerciales del territorio servido, la situación estratégica, etc. Argumentan que no debe considerarse depreciación alguna si la propiedad ha sido mantenida en forma eficiente. Además, niegan la utilidad del avalúo para fijar tarifas y consideran que ha sido causa de perjuicios al crédito de las compañías.

El primer juicio sobre valuación de ferrocarriles se trató en la Corte Suprema en 1897 (Juicio de Smyth contra Ames). El Estado de Nebraska sostenía que las tarifas deberían ser fijadas de acuerdo con el avalúo según los precios de 1897. Los ferrocarriles alegaban que los precios de 1897 eran la mitad de los del año de construcción (1860-70) debido al alza del cambio. Es curioso que la situación actual sea la inversa: el poder adquisitivo del dollar es 66 por ciento menor que en los años anteriores a 1914. Los ferrocarriles quieren usar los precios actuales, el Gobierno, los precios de 1914.

La resistencia de los ferrocarriles al aceptar el avalúo del Gobierno no se debe al temor a tarifas más bajas. Sobre la base del avalúo provisorio, obtuvieron una compensación de 5.62 por ciento en 1925, inferior al 5,75 por ciento que la ley indica como aceptable. La objeción principal se refiere al uso del avalúo por parte del Gobierno para cobrar el exceso de utilidades sobre 6 por ciento autorizado por la ley. Hasta la fecha, las compañías más prósperas han entregado 7 millones de dollars al fondo de ferrocarriles; pero las Cortes tendrán que decidir la adjudicación final. Existe opinión para abolir esta cláusula de la ley de 1920. Se hace notar que el porcentaje de compensación en otras empresas de servicio público es 8 por ciento; la Corte de New York, en el juicio con la Cía. de Teléfonos ha declarado: «El porcentaje de compensación sobre la propiedad es una cuestión de costumbre, y la costumbre constituye opinión. El problema en este caso es: ¿Cuál es el porcentaje, que atraerá al capitalista inteligente?». El empleo del fondo de ferrocarriles para ayudar a las empresas débiles, es dudoso que dé, en la práctica los resultados que de él se esperan. El crédito de una compañía no mejorará con una ayuda *extraordinaria o temporal*, si la deficiencia es causada por una mala administración, por tarifas demasiado bajas, por defectos de capitalización o por una densidad de tráfico reducida.

Por otra parte, al fijar un límite a la utilidad de un ferrocarril, el Gobierno toma sobre sí la obligación de garantizar una utilidad mínima a los capitalistas, lo cual puede forzar a la Comisión a intervenir en los asuntos internos de la administración de estos negocios; el problema se hace en esta forma más complicado. La gente no puede ser forzada a invertir su dinero en papeles de ferrocarriles. Las compañías necesitan anualmente vender acciones y bonos por valor de 500 millones de dollars más o menos. Si el Go-

bierno limita las utilidades, que son producto de una administración inteligente o de una maniobra comercial creativa, tendrá que ofrecer otro aliciente en cambio: la seguridad de una retribución al capital invertido.

* * *

En Agosto de 1921, la Comisión preparó un plan preliminar de consolidaciones ferroviarias, en el cual se agrupaba a las empresas en sistemas que se pensó podrían competir en condiciones de equivalencia. Este estudio fué efectuado bajo la dirección del Profesor de Economía Política de la Universidad de Harvard, William Z. Ripley. El fracaso de este plan ha sido evidente; se ha pedido autorización para varias consolidaciones; pero todas ellas sobre bases diferentes a las indicadas por la Comisión. En todos los casos los oponentes a la fusión de compañías son los tenedores de la minoría de acciones y las compañías ferroviarias débiles que tienen líneas en la misma zona de atracción.

Los capitalistas que estudian una combinación de ferrocarriles lo hacen con la expectativa de una utilidad en la gestión del negocio: proceden a obtener el control de las acciones de las empresas y deciden la parte que a cada una de ellas corresponde en la nueva organización. Los intereses de la minoría de accionistas son de menor importancia; naturalmente, no se desea incluir en la consolidación a Compañías débiles o que no ofrecen ventaja alguna en cuanto a utilidades (1).

(1) La absorción de un F. C. por otro puede hacerse por un contrato de arrendamiento o por una fusión de compañías. Desde 1920 se ha transferido el control sobre 50 mil kilómetros de líneas. (Informe anual de la I. C. C. 1926). La Comisión ha rechazado recientemente varios proyectos de consolidación de FF. CC. Pueden mencionarse los siguientes:

Sistema Nickel Plate con cerca de mil millones de acciones y bonos y 16,000 kilómetros de líneas.

La mitad del tonelaje de carga, en los EE. UU., se moviliza sobre 10 por ciento del kilometraje de vías. Existen 50,000 kilómetros de vías con una densidad de tráfico tan débil—toneladas-kilómetro por kilómetro de vía al día—que habría ventaja en remover los rieles y hacer el transporte por caminos.

Entre los proyectos de modificación al Transportation Act de 1920, uno de los que tiene más posibilidades de ser aprobado, es el del Senador Parker. Por él se permite a los ferrocarriles agruparse libremente, con el consentimiento de la I. C. C. En caso de disputa sobre el valor de los intereses de las minorías, se ordena a la I. C. C. fijar el valor con que éstas deben ser incluidas en el nuevo sistema. Se da poder a las Cortes de Justicia para confiscar la propiedad de las minorías, compensándolas de acuerdo con el valor fijado por la I. C. C. (1).

4. Labor de fiscalización sobre las Empresas de Ferrocarriles efectuada por el Gobierno

A pesar de que los principios básicos del Transportation Act de 1920 no han podido ser aplicados en los EE. UU., la Comisión fiscalizadora del Gobierno— Interstate Commerce Commission—ha desarrollado una labor extensa y de gran utilidad pública.

La Comisión está constituida por 7 miembros, ocupa 1,762 empleados y tiene un presupuesto de 6.153,157 dollars

Sistema Kansas City Southern con 9,000 kilómetros de vías (1927).

Proyecto de absorción del Detroit Toledo & Ironton, presentado por Mr. Henry Ford y opuesto por la minoría de accionistas (1927).

(1) Los Jefes de las Compañías importantes (Association of Railway Executives) han dado su aprobación al proyecto Parker; pero las empresas pequeñas se oponen, en la suposición de que la I. C. C. evaluará sus propiedades según el procedimiento usado para determinar el *«avalúo como base para tarificación»*, sin entrar a considerar otros elementos de valor.

(1926). La organización comprende los siguientes departamentos:

Contabilidad.
Servicios.
Señalización. Control automático.
Inspección de locomotoras.
Seguridad.
Avalúo.
Estadísticas.

La I. C. C. representa al Gobierno en las cuestiones de interés público con los ferrocarriles, canalizaciones de petróleo, telégrafos, teléfonos, transmisiones sin hilos, y algunos servicios de transporte por agua. La intervención del Gobierno ha sido, principalmente, en referencia con:

1. Fijación de tarifas mínimas y máximas.
2. Autorización para la construcción de nuevos ferrocarriles y para la fusión de varias compañías.
3. Empleo y distribución del equipo.
4. Fiscalización de la capacidad y frecuencia de los trenes. Control del servicio.
5. Utilización en común de las instalaciones terminales—estaciones y patios de clasificación—con el objeto de hacer más eficientes los servicios al público.
6. Fiscalización de las emisiones de acciones y bonos.
7. Determinación de la repartición de los fletes entre las Compañías que intervienen en un transporte.
8. Reglamentación sobre dispositivos e instalaciones con el objeto de resguardar la seguridad del público.

* * *

En el desempeño de sus funciones, la Comisión, en los 6 años últimos, se ha mantenido libre de influencias políticas y privadas. Se han presentado, al Congreso, varios proyectos de ley con el objeto de restringir la autoridad de la

Comisión; pero, como se puede fácilmente comprender por lo expuesto anteriormente, la I. C. C. ha tenido que intervenir cada vez más en los manejos de las Compañías. Las Cortes de Justicia, también, al interpretar la ley de 1920, han contribuido a extender las atribuciones de la I. C. C.

* * *

En general, se ha dejado a los jefes de los ferrocarriles la libertad para resolver los problemas de operación; la responsabilidad del servicio descansa sobre ellos. A veces, se ha criticado la eficiencia de las Administraciones, por ejemplo: el análisis de los gastos de reparaciones de locomotoras del Central of New Jersey y del New York, New Haven & Hartford, por trabajos dados a fábricas particulares «al costo más un porcentaje de utilidad» (cost-plus) demostró que esas compañías habían gastado más que si el trabajo se hubiera hecho en sus talleres. (Las Administraciones pretendieron con este procedimiento forzar a sus obreros a una baja de salarios en 1923-24). También, en varios casos, se ha criticado el pago de honorarios muy altos a Bancos o financieros que habían intervenido en reorganizaciones de ferrocarriles.

La Comisión ha ordenado a ciertos ferrocarriles y dado plazo para la instalación de aparatos automáticos controladores de trenes. Estas órdenes han sido cumplidas y hay actualmente cerca de 6,000 locomotoras con diversas instalaciones en experimentación.

La cualidad del servicio ha sido motivo de decisiones de la Comisión afectando a diversas compañías.

Pero, la mayor actuación fiscalizadora, ha sido en referencia con las tarifas y con la publicidad de los datos de Contabilidad y Estadística.

Se ha prohibido la tarifa a favor de individuos o de localidades y se ha es-

tudiado la simplificación de la estructura de tarifas e implantación de una clasificación uniforme.

Naturalmente, la Comisión no ha podido establecer ninguna norma o principio para fijar tarifas. En las órdenes sobre tarifas se ha considerado las distancias como medida únicamente de *lo razonable* de un flete. Se ha cuidado de no alterar la corriente de tráfico comercial. Las tarifas tienen su origen en los ferrocarriles, son comunicadas a la Comisión 30 días antes de su vigencia y cualquier interesado puede presentar razones en oposición. La Comisión decide: da su aprobación, fija una nueva tarifa o abre una audiencia pública en la cual las partes pueden argumentar.

La ley autoriza a la I. C. C. para fijar «tarifas más bajas para un recorrido largo que para otro más corto, en la misma ruta y dirección, cuando existe competencia de transporte marítimo, actual, directo o indirecto». La I. C. C. ha autorizado tarifas especiales para carga transcontinental a los puertos del Pacífico, desde las ciudades y puertos del Atlántico, y ha declarado que esta tarifa reducida deberá «cubrir ampliamente el costo del acarreo de la carga a que se aplica, de manera que en ningún caso se produzca una pérdida que pueda afectar el transporte de otra carga a otras distancias (1).

(1) La labor de la Comisión puede ser estudiada en las publicaciones oficiales. El índice de estas publicaciones se envía libre de costo pidiéndolo:

Price list 59.

Publication of the Interstate Commerce Commission.

Superintendent of Documents.

Government Printing Office.

Washington, De C.

Las opiniones de la Comisión, interpretaciones de la ley y soluciones dadas a casos presentados para su consideración se encuentran recopilados en «Conference Rulings Bulletins», los cuales se editan periódicamente.

* * *

La fiscalización por el Gobierno de las empresas de transportes de uso público tiene que descansar sobre datos financieros y estadísticos. Por esa razón la I. C. C. ha implantado, desde 1914, en todos los FF. CC. un «Sistema Uniforme de Contabilidad», y además ha ordenado la presentación regular de ciertas estadísticas. (1).

En el sistema Uniforme de Contabilidad, las Entradas de la Operación se registran, en lo posible, sobre la base de servicios rendidos; divididas en Entradas de Pasajeros, Entradas de Carga, etc. Los desembolsos se anotan en las Cuentas de Gastos de la Operación, si se trata de Gastos de Transporte, Gastos de Conservación, Gastos de Tráfico, etc. o en la Cuenta Capital si representan inversiones nuevas, adiciones al capital físico de la empresa.

En las Cuentas de Gastos de Operación se incluyen también cargos por Retiros y cargos para formar la Reserva de Depreciación.

Los ferrocarriles han pedido la reforma del Sistema de Contabilidad, criticando principalmente las Cuentas de Gastos; dan dos razones para ello:

1. La segregación de los gastos entre pasajeros, carga, patio, etc. es demasiado elaborada, requiere trabajo costoso. No es exacta, puesto que necesita el empleo de coeficientes arbitrarios. El sistema de Contabilidad parece haberse hecho con la idea de una Contabilidad de Costos; pero no tiene el refinamiento de aquélla.

2. Los cargos regulares para formar una Reserva de Depreciación se justifi-

(1) El Sistema de Contabilidad de los FF. CC. Americanos fué estudiado en los EE. UU. por el Ingeniero Civil Sr. Raúl Simon, cuya obra «Normas de Valuación y Sistema Uniforme de Contabilidad para las Empresas de FF. CC.» fué publicada por la Inspección Superior de FF. CC. de Chile en 1927. Es éste el único tratado de Contabilidad de FF. CC. publicado en castellano.

can únicamente en el caso del equipo rodante; cuya duración puede ser determinada con cierta aproximación. En un ferrocarril de importancia, la vía e instalaciones son mantenidas al máximo de eficiencia, los retiros son uniformes todos los años.

* * *

La orden 15100 ha hecho obligatorio, desde el 1.º de Enero de 1928, los Cargos por Depreciación en vía y equipo. (1).

La palabra «Depreciación» tiene dos significados que es conveniente aclarar:

1. Disminución de la eficiencia o capacidad para el servicio de una instalación en conjunto, cuando no se ha hecho reparaciones y los reemplazos necesarios en tiempo oportuno. Por ejemplo, pérdida de valor por efecto del tiempo y del uso, de un ferrocarril, cuya vía y obras no ha sido conservada propiamente. La Depreciación se mediría por lo que costaría devolver al ferrocarril la eficiencia perdida. Este significado de Depreciación tiene que considerarse al hacer el avalúo de una propiedad cualquiera.

2. Depreciación es la pérdida *calculada* de valor físico de las unidades que forman la propiedad, debida al desgaste corriente no compensado por la conservación ordinaria, y disminución de valor para el servicio atribuible a la edad, a inadecuación, progresos en las artes, etc. Es este el concepto de Depreciación usado en Contabilidad.

Con excepción del terreno, las unidades que constituyen la propiedad ferroviaria tienen que ser reemplazadas por otras más modernas cada cierto tiempo. El costo de la propiedad física consumida o abandonada es parte del costo del servicio de transporte. *La única razón para formar Reservas de Depreciación es hacer*

más uniformes los Gastos de Operación en los diferentes períodos de tiempo.

Las Entradas de un ferrocarril fluctúan constantemente y las Administraciones de las Compañías acostumbran absorber estas variaciones postergando los cargos por Retiros y los Gastos por Reparaciones.

La I. C. C. ha pretendido, mediante la orden 15100, quitar a las Compañías la facultad de concentrar todos los retiros en los años con mayores entradas. La implantación de la orden 15100 demorará algún tiempo y en algunos años se podrá conocer el efecto producido. Las Compañías llevan actualmente Reservas de Depreciación de Equipo; pero en el caso de la Vía, en que la Depreciación se carga en conjunto, sin considerar las unidades, será necesario llegar, por experiencia, a cuotas medias de Depreciación para cada ferrocarril, en forma que los cargos teóricos se ajusten a los retiros y renovaciones efectuadas durante el año.

La utilidad de los cargos por Depreciación a la Vía y Obras ha sido muy discutida por los ferrocarriles y también por las Compañías de Servicios Eléctricos. Las Compañías de Teléfonos, en cambio, han manifestado su acuerdo completo al respecto.

Debe anotarse que en los FF. CC. los Gastos de Reparaciones representan hasta un 20 por ciento del capital inmovilizado; impedir el manipuleo de estos Gastos tiene para el Gobierno y accionistas mayor importancia que uniformar los Gastos de Reemplazos (crear Reservas de Depreciación). Como los precios varían y la capacidad del equipo, peso de los rieles, etc., tiende a ser mayor, la comparación de los datos de Contabilidad con años anteriores no es muy segura para determinar si se ha producido o no en la propiedad la Depreciación definida en N.º 1. La inspección y la comparación de cifras estadísticas con las de otras empresas que operan en la misma

(1) La Inspección Superior de FF. CC. de Chile exige cargos por Depreciación solamente en equipo y edificios.

región y en condiciones similares, ayudará a indicar si la propiedad se ha conservado sin pérdida de eficiencia.

5. Publicidad de los negocios ferroviarios

Hemos intentado, al principio de este estudio, describir cómo se generó en la opinión pública el deseo por el establecimiento de la legislación ferroviaria.

La hostilidad hacia los ferrocarriles no fué únicamente el resultado de los abusos y de las prácticas comerciales de la época. Se formó por impresiones, creencias e ideas diseminadas entre el público como consecuencia del secreto con que se manejaban los negocios de las compañías. La gente no conocía ni siquiera las tarifas; los balances y situación financiera de las empresas eran utilizados en provecho del grupo que controlaba las acciones. Algunas de las grandes fortunas americanas se hicieron explotando a las minorías de accionistas y a los tenebrosos de bonos. (1)

La fiscalización del Gobierno hizo obligatoria la publicación de los resultados de la Contabilidad y de las Estadísticas. Esta orden fué considerada por los FF. CC. como un ataque a la propiedad privada; pero contribuyó, finalmente, a mejorar el crédito de las Compañías, redujo el riesgo en las inversiones en papeles de ferrocarriles.

Las Administraciones de los FF. CC. han apreciado la utilidad en mantener informados al público y al personal, de

los problemas que se presentan y de explicar los planes para su solución. Las grandes Compañías gastan sumas de importancia en avisos y publicaciones; se hacen representar por personal seleccionado en las reuniones de las Cámaras de Comercio, Sociedades Cívicas, Sociedades Técnicas, etc. En 1923, la American Railway Association—constituída por todas las Compañías de FF. CC.—organizó 14 «Asociaciones Informativas Regionales de Embarcadores», dividiendo el país en 14 zonas. Estas organizaciones formadas por los FF. CC. y embarcadores tienen por objeto sincronizar las necesidades de la agricultura e industria con la maquinaria de transporte. Han sido el factor de más efecto en la eficiencia de la movilización. Durante los años 1926 y 1927, los FF. CC. han cargado 1 millón de carros por semana y sin aumentar el equipo, no se ha anotado, prácticamente, falta de carros. La calidad del servicio de transporte no había sido nunca tan alta como en estos años.

6. Conclusiones

Creemos haber anotado los puntos sobresalientes que marcan la evolución de la intervención del Estado en los asuntos de las empresas de transporte, en los EE. UU.

La ley de 1920—Transportation Act—no ha podido ser enforzada y es muy posible que tenga que ser modificada. Hace 15 años, el Gobierno estaba empeñado en impedir la formación de grandes empresas. Desde entonces, la opinión ha cambiado y hoy se comprende que cualquier obstáculo a la prosperidad de los negocios es un atentado contra el bienestar del país. El problema de la fiscalización de las empresas de ferrocarriles se presta en la actualidad, menos que nunca, para ser resuelto por reglamentos o normas rígidas. Los FF. CC. han dejado de ser «monopolios»; al lado de ellos corren los caminos de concreto

(1) Se ha hecho mención de los arreglos secretos con los embarcadores. La dificultad para conocer el estado financiero de las Compañías se comprende recordando que hasta hace 20 años algunos ferrocarriles se veían obligados a reunir fondos para pagar a sus empleados. Se acostumbraba vender los boletos de pasajeros a cualquier precio, y en New York o Chicago, en puestos cerca de las estaciones, el público podía discutir precios y fijar condiciones a las empresas más débiles. (Procedimientos semejantes al de los revendedores de entradas de teatro).

y las vías fluviales y marítimas, la navegación aérea ha pasado ya por el período experimental.

El principio de fijar las tarifas sobre la base de un *avalúo para tarificación* no ha sido aun demostrado en los EE. UU.

Después de todo, lo razonable de una tarifa se medirá por el aumento o disminución de tráfico que haya producido. La posibilidad de bajar las tarifas dependerá de tres factores principales:

1. Mejor Administración. Mayor producción por empleado-hora. Posible de controlar por el Gobierno y por el F. C.
2. Incremento de la densidad de tráfico. Controlable, en parte, por el F. C.
3. Nuevas inversiones en la planta ferroviaria. Posibles cuando el crédito de la empresa lo permite (utilidades suficientes).

En los EE. UU. la mayor eficiencia en la movilización se ha obtenido, principalmente, mediante las adiciones de capital físico. En 20 años, 1906-1926, la tarifa de carga por tonelada-kilómetro ha aumentado 67 por ciento, mientras los sueldos medios anuales han tenido una variación de 592 dollars a 1,639 do-

llars (disminuyendo al mismo tiempo las horas trabajadas por empleado 18 por ciento). El porcentaje gastado en sueldos y jornales de las entradas subió de 38 a 45 por ciento. Los FF. CC. han gastado hasta mil millones de dollars en reemplazos y obras nuevas al año; los medios mecánicos permitieron hacer los servicios más eficientes y económicos.

* * *

El control del Gobierno ha sido necesario y beneficioso para los FF. CC. Fuera de los progresos en los servicios y en las instalaciones de seguridad, la fiscalización del Estado ha contribuido a crear relaciones más armoniosas entre los FF. CC. y el público. Las empresas han comprendido finalmente la verdad en la frase de Lincoln: «El sentimiento público es todo. Con el sentimiento público nada puede fallar; sin él, nada resulta. Por lo tanto, el que moldea el sentimiento público establece una base más sólida que aquel que promulga leyes y pronuncia decisiones».