

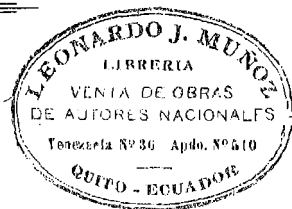
3419

2 52
81-100

A. Moncayo Andrade

El problema del Ferrocarril del Sur y la compra del Control

1925



Talleres Tip. del Ministerio de Hacienda - Quito

El problema del Ferrocarril del Sur y la compra del Control

El Ecuador está entrando—y puede decirse, acaso, que ha entrado ya—en una nueva etapa de su desarrollo social. La opinión pública, más inquieta, más viva, más vigorosa que en el pasado, principia a intervenir como factor decisivo en la resolución de los grandes problemas nacionales. Está convirtiéndose en un verdadero poder. Pero poder supone responsabilidad. Desde el momento en que un criterio colectivo puede convertirse en acción legislativa o ejecutiva, es esencial para la vida misma de la Nación que ese criterio se funde no en impresiones vagas, no en juicios superficiales, sino en completo y exacto conocimiento de hechos y circunstancias.

La opinión pública ha intervenido decisivamente en la adquisición de las acciones en el Ferrocarril de Guayaquil a Quito, que

acaba de verificar el Gobierno. Pero ha intervenido bastante a ciegas, como intervino antes—hasta cierto punto—en la construcción del propio Ferrocarril. Por largos años habían soñado los ecuatorianos en el “*silbido de la locomotora*”, en el torrente de riqueza y civilización que la vía férrea derramaría sobre este país. Mientras el ensueño fue simple ensueño, la opinión pública se manifestó invariablemente unánime. Pero tan pronto como principió a convertirse en una realidad, surgieron discrepancias, y—aunque la reciente interrupción del tráfico ha puesto de relieve la importancia suprema de la magna obra en la vida nacional—todavía son numerosos los enemigos del ferrocarril. De igual manera, ha sido general el anhelo de que se remedien los males derivados de la situación de la Compañía ferroviaria, se ha sentido la necesidad imperiosa de un servicio más eficiente y más rápido, se ha expresado en todos los tonos la impaciencia pública ante la prolongada insolvencia de la empresa que ha echado sobre el Erario todo el peso de la deuda contraída, y se ha soñado otra vez, y por largo tiempo, en la *nacionalización* de la obra redentora. Pero, como antes, ante el primer paso práctico en el camino de realizaciones concretas, vuelve la divergencia de criterios y se producen corrientes de opinión adversas a la operación recientemente concluída.

La verdad es, quizá, que existe mucha confusión de ideas respecto de la cuestión fe-

roviaria. Acaso, el tiempo ha borrado poco a poco el recuerdo de los prolongados y violentos debates que la expusieron y aclararon hace más de veinte años. Acaso, no quedan de esas ya lejanas polémicas, sino impresiones más o menos indefinidas. En todo caso, es de primera importancia que los ecuatorianos pensantes de hoy,—cuya opinión está llamada talvez a determinar el porvenir del ferrocarril de Guayaquil a Quito,—se penetren de los complejos términos de este problema económico y financiero a cuya solución se encamina la compra del control de la Compañía.

Este problema es uno de los más serios y trascendentales de la República. El porvenir económico nacional depende, en gran parte, de la manera como se lo solucione. Y, así para colaborar en el acierto de esta solución—que debe ser obra no solamente del Gobierno, sino también del pueblo ecuatoriano,—como para justificar mi aprobación del contrato celebrado, estimo de mi deber exponer todas las razones en que he fundado mi criterio.

I

Las empresas ferroviarias del mundo se dividen, en cuanto a su financiamiento, en dos grupos: el de las empresas de base financiera *propia o interna* y el de las de base financiera *ajena o externa*. El primer grupo comprende los ferrocarriles establecidos en

regiones que, por densidad de población y activo comercio, ofrecen suficiente volumen de tráfico para asegurar ganancias proporcionadas al capital que la empresa invierte. El segundo grupo es el de los ferrocarriles que se construyen en territorios más o menos despoblados y de escasa actividad comercial. Como estos últimos no pueden ofrecer perspectivas de ganancias provenientes del tráfico, las empresas que los establecen tienen que buscar para sus capitales una base financiera independiente del negocio mismo, y esa base no puede ser otra que el auxilio del Estado, única entidad que, en ejercicio de sus más elevadas funciones, puede invertir grandes sumas de dinero, sin aspiración a lucro directo e inmediato, en obras esenciales para el mejoramiento de la vida nacional, para el desarrollo de la riqueza, para la defensa del país, para la compactación política y social de los habitantes; en fin, para la prosperidad y bienestar colectivos.

La mayor parte de los ferrocarriles del mundo pertenece a este segundo grupo. En Estados Unidos, en Canadá, en el resto de América, en Asia, Africa, Oceanía y hasta en la misma Europa, los Estados han cooperado al desarrollo ferroviario, ora con subvenciones, ora con garantías, ora con concesiones territoriales. Ha sido necesario el transcurso de muchos años para que empresas constituidas de este modo, bajo los auspicios de los gobiernos interesados, lleguen a condiciones de prosperidad que las independicen de todo

apoyo fiscal. Algunas no consiguieron llegar nunca a la solvencia propia y fueron reorganizadas o liquidadas repetidas veces.

Puede asegurarse que las empresas ferroviarias de base financiera ajena adolecen de insolvencia frecuentemente inevitable, puesto que proviene de insuficiencia de tráfico. Esta insolvencia ha dado origen a conflictos y escándalos. En todas partes ha sucedido—como en el Ecuador—que los ferrocarriles han sido mal negocio para las empresas propietarias y aún para los gobiernos que han comprometido sus rentas para financiarlos. En cambio, los pueblos han derivado invariablemente enormes beneficios de la comunicación rápida y barata; pero invariablemente también, han olvidado que deben a los ferrocarriles su prosperidad y enriquecimiento, para no pensar sino en la carga de la subvención o garantía que sufragan. En Estados Unidos, en Honduras, en el Perú, en Australia, en muchos otros países ha surgido, en una u otra forma, la cuestión ferroviaria como causa de violentos ataques a los gobiernos y a las empresas. Muchos pueblos se han sentido—como el Ecuador—*oprimidos y explotados* por el ferrocarril que los ha transformado y enriquecido. Y el problema político que así han llegado a plantear las inconveniencias derivadas, en último análisis, de la escasez de rendimientos ferroviarios, se ha solucionado de maneras infinitamente diversas, conforme a las circunstancias especiales de cada caso.

II

Como se ve, el ferrocarril de Guayaquil a Quito está lejos de ser una excepción. Su financiamiento se ajusta a condiciones análogas a las de muchos otros ferrocarriles y a un plan cuyo origen se remonta, en la historia del desarrollo ferroviario, a más allá de 1840.

La Compañía constructora tuvo, en su origen, como toda base financiera, el producto de la emisión de 12'282.000 dólares en bonos del seis por ciento de interés y uno por ciento de amortización, garantizados por el Estado. Puede asegurarse *a priori* que las acciones preferidas y comunes de la Compañía no representaron ningún ingreso efectivo a la caja social. Dichas acciones no confieren derecho sino a los excedentes de utilidades, después de cubiertos los servicios de la deuda garantizada; y es de todo punto improbable que alguien haya adquirido por dinero dichas acciones que, en realidad, no ofrecían ninguna probabilidad de ganancia. Parece que algunas fueron distribuidas como premio a ciertos suscritores (*underwriters*) de los bonos y otras a los promotores de la empresa.

Las dificultades financieras de la Compañía principiaron muy temprano, a causa de una reforma sustancial hecha al contrato primitivo por el Congreso de 1898. El Art. 2º del contrato de 1897 estipulaba que los bonos se emitirían "*en un solo día o sea en*

una misma fecha". La reforma de 1898 determinó que los bonos se emitieran por entregas mensuales, previo avalúo del trabajo de construcción ejecutado. Esta modificación, que aparentemente precautelaba los intereses fiscales, produjo, en realidad, desastrosos efectos financieros, por razón del descrédito del Ecuador. Los primeros lotes de bonos colocáronse a más del 80% y, de verificarse de golpe toda la emisión, es lo probable que hubiera producido, en efectivo, el 80% o algo más del valor nominal, esto es, cerca de 10'000.000 de dólares, cantidad sin duda suficiente para la construcción de la obra. Pero la emisión se verificó de acuerdo con la reforma de 1898, es decir, por entregas mensuales. Lanzadas las primeras al mercado, no tardó el papel en depreciarse a tal punto que hubo lotes de bonos que no encontraron colocación sino a menos del 50%. En consecuencia, el producto de los bonos fué muy inferior al previsto en los estudios que precedieron al contrato.

Inútil hacer aquí detallada relación de los rozamientos y conflictos que necesariamente debían producirse entre una empresa en constante deficiencia de fondos, y un gobierno, ansioso de ver realizada la obra en que se fincaban todas las esperanzas de progreso nacional, pero inquieto, al mismo tiempo, por la magnitud de las obligaciones fiscales contraídas. Conviene, sin embargo, recordar con algún detenimiento la situación que se produjo en 1907, ya que su estudio contri-

buirá forzosamente a explicar los propósitos de la compra recientemente celebrada.

Cuando los trabajos de construcción habían apenas llegado a Mocha, la Compañía del Ferrocarril de Guayaquil a Quito declaró, por primera vez, su impotencia financiera. Agotados completamente sus fondos y su crédito hallábase en incapacidad hasta de pagar las planillas de jornales. Como en el primer instante de los recientes desperfectos, la Compañía acudió entonces al Gobierno en solicitud de auxilio; y, también como ahora, a pesar del vivo anhelo oficial de ver coronada la obra, impúsose la imposibilidad de suministrar nuevos fondos a la empresa, dentro de los contratos, las leyes y las conveniencias nacionales. En el empeño de encontrar un expediente que allanara las dificultades, imaginó el empresario Harman la reunión en New Jersey de una junta, compuesta en su mayoría de accionistas, en la que casi no tuvieron representación los Tenedores de Bonos, con el fin de autorizar al Presidente de la Compañía para recibir el valor del cupón de 2 de Julio de 1907. La Junta se reunió, en efecto, el 25 de Julio de ese año, y aprobó una resolución por la cual aparecía que se obligaban los Tenedores a entregar cancelados sus cupones y autorizaban a Harman para recibir del Gobierno e invertir en la terminación de la obra el valor respectivo. Harman consiguió, fácilmente, persuadir al Gobierno de la legalidad de este arreglo, y obtuvo la entrega de los fondos que estaban

destinados al pago del cupón en referencia.

Como era de esperarse, una gran mayoría de Tenedores de Bonos protestó contra este abuso de confianza, desautorizó a la Junta de New Jersey y reclamó el pago inmediato del cupón. La situación llegó a adquirir caracteres de suma gravedad y preparábase gestiones excesivamente peligrosas, cuando una intervención oficiosa logró llevar al Consejo de Tenedores de Bonos de Londres el convencimiento de que la verdadera conveniencia de todos los intereses contrapuestos estaba en un arreglo que resolviera las dificultades fundamentales y asegurara el porvenir. La causa esencial de la palmaria incorrección en que se había incurrido era la insolvencia de la Compañía. Estaba en el interés de los acreedores remediarla y procurar la terminación de la obra cuya hipoteca garantizaba, en parte, la deuda. Colocado el ferrocarril en condiciones de solvencia, mejoraba automáticamente el Tesoro Ecuatoriano y se regularizaba para el porvenir el servicio de los Bonos.

Estas consideraciones decidieron al Consejo de Tenedores de Bonos de Londres a proponer al Gobierno del Ecuador las siguientes bases de arreglo:

- 1) Que el Gobierno reconociera incondicionalmente su obligación de servir el interés y fondo de amortización de los Bonos del ferrocarril, con el producto de las rentas de Aduana.

2) Que los Tenedores de Bonos condonaran los atrasos de amortización y el valor del cupón de Julio de 1907.

3) Que los Tenedores de Bonos suministraran nuevos fondos para la terminación del ferrocarril, sin cargo adicional para el Gobierno. A este efecto, se constituiría una Comisión Técnica nombrada por el Gobierno, los Tenedores de Bonos y la Compañía, con el fin de determinar el monto de la suma necesaria; y los Tenedores de Bonos renunciarían 1% de los intereses que les correspondían, con el objeto de que dicho 1% se destinara al pago de intereses y amortización de los nuevos Bonos, que tendrían prelación respecto de los de Primera Hipoteca.

4) Que hasta la redención de los nuevos Bonos depositara la Compañía del Ferrocarril de Guayaquil a Quito, en poder del Consejo de Tenedores de Bonos, la mayoría de las acciones preferidas y comunes, a fin de que el control de la empresa estuviera en manos de dicho Consejo; y que los poderes conferidos a The United States Mortgage & Trust Company fueran transferidos a una institución en Londres designada por el Consejo de Tenedores de Bonos.

Como se ve, el plan del Consejo era que el conflicto se solucionara mediante sacrificios de las tres partes interesadas: Gobierno, Tenedores de Bonos y Compañía del Ferrocarril. El Gobierno hacía el sacrificio de ratificar el reconocimiento de las obligaciones contraídas y reforzar la garantía. Los

Tenedores de Bonos sacrificaban el fondo de amortización en atraso, el cupón de Julio, el 1% de sus intereses futuros y el derecho de prelación que se cedía a los nuevos Bonos propuestos. La Compañía sacrificaba el control. Puede advertirse, pues, que desde entonces se estimaba el problema de la solvencia de la Compañía como una cuestión principalmente de administración; que los Tenedores de Bonos desconfiaban de su deudor directo y estaban dispuestos a considerables sacrificios con el fin de reorganizar el manejo de la empresa.

En una carta de esa época, se dice lo siguiente: "Lo esencial es asegurar una administración honrada y eficiente del ferrocarril, porque así se establecería la posibilidad de que aumentaran sus entradas, posibilidad que no existe bajo la actual administración. Lo que necesita el ferrocarril es la inversión de una fuerte suma en mejoras de servicio. La actual Compañía no puede hacer esa inversión porque está en quiebra y porque carece de elementos para procurarse por sí sola nuevo capital. Además, el crédito de la República mejoraría inmensamente con el arreglo propuesto por el Consejo de Tenedores de Bonos. La principal causa de la baja de los bonos es su conexión con una empresa en bancarrota cuyos métodos son oscuros y que tiene la desventaja de la hostilidad nacional. El arreglo propuesto pondría a los bonos sobre una base sólida, clara y satisfactoria para todo el mundo. Si

no se hace esto, por más que el Estado siga pagando el servicio más o menos puntualmente, como lo ha hecho hasta ahora, los bonos seguirán a la baja, porque siempre existirá el temor de que el pago se suspenda por razón de nuevas dificultades suscitadas por la insolvencia de la Compañía. Exceptuada la ocasión en que, a fin de colocar nuevos lotes de bonos, formó Harman un sindicato para forzar el alza en la bolsa, la cotización ha sido siempre menos de 50%, aun cuando el Estado ha pagado con relativa puntualidad".

La precedente transcripción comprueba que el grave problema planteado por la insolvencia de la Compañía y por su defectuosa administración existía ya en 1907.

Las negociaciones entabladas sobre la propuesta del Consejo de Tenedores de Bonos fueron difíciles, delicadas, borrascosas, y la proverbial serenidad británica se vió sujeta a muy duras pruebas. Mr. Archer Harman, que ya había usurpado la autoridad de los Tenedores de Bonos para apoderarse del cupón de Julio de 1907, volvió a usurparla en Enero de 1908, para apoderarse, asimismo, de ese cupón semestral y comprometer a los Tenedores en concesiones exageradas, sin compensación de ninguna clase. El Consejo de Tenedores le desautorizó por completo e insistió en su propuesta primitiva, consiguiendo, al fin, que el 30 de Septiembre de 1908 se firmara el contrato llamado de transacción.

Los considerandos de este contrato sintetizan la desgraciada historia de la Compañía del Ferrocarril de Guayaquil a Quito, en la primera década de su existencia, y ponen de manifiesto los grandes y repetidos esfuerzos del Estado por suministrar a la obra los fondos que le eran indispensables. El considerando 6º declara que los intereses de los Bonos fueron *debidamente pagados* por el Fisco hasta el 2 de Enero de 1907 y que la suma correspondiente al cupón de Julio de ese mismo año fue entregada a la Compañía, a fin de *proveerla de fondos para la construcción de la línea*. El considerando 12º expresa que la Compañía *necesita nuevos fondos* y que las partes contratantes *convienen en la necesidad de colocarla sobre una base sólida y satisfactoria*.

Se ha dicho que el contrato de 30 de Septiembre de 1908 no fue de *transacción*, sino de *expropiación*. Tal concepto no puede tener otra base que la de un completo desconocimiento del verdadero objeto de esa operación, atendidos los antecedentes y circunstancias que la determinaron. En lo referente a estipulaciones entre el Estado y el Consejo de Tenedores de Bonos, ciñóse el contrato a las muy equitativas y hasta liberales proposiciones formuladas por el Consejo. Reconocimiento incondicional, por parte del Gobierno, de las obligaciones provenientes de la garantía otorgada a favor de los Tenedores de Bonos; renuncia, por parte de éstos, a los atrasos de amortización, al cupón de Ju-

lio de 1907, al 1% de los intereses futuros, al derecho de prelación sobre las hipotecas constituidas; además, aceptación del pago de los cupones de Enero y Julio de 1908 y Enero de 1909 en bonos de 4% a la par, en vez de dinero, y compromiso de suscribir al 90% nuevos bonos (los llamados de Preferencia) por una suma de 2'486.000 dólares.

El Estado no hizo otra cosa, respecto de los Tenedores de Bonos, que renunciar definitivamente a la pretensión inmoral de eludir las obligaciones provenientes de la garantía, mediante subterfugios impropios del concepto de prebidad pública. Cualquier hombre de negocios sabe que no puede constituirse una garantía, subordinada a las relaciones que existan o puedan existir entre el deudor y el garante. La garantía es absoluta, incondicional o no es garantía.

En cuanto a la Compañía misma, el Gobierno se rigió en el contrato por un concepto igualmente elevado y exacto de sus funciones y de las mejores conveniencias nacionales. Tal vez tenía en sus manos la suerte de la Compañía; tal vez podía forzarla a la liquidación, por insolvencia, por falta de cumplimiento de los respectivos contratos; pero cuáles las consecuencias para el país? Cómo funcionaba el ferrocarril durante los meses o años necesarios para esa tramitación? Qué efecto se produciría en el crédito nacional?Cuál podía ser la actitud del Gobierno de Washington?—Como en estos días, hizose entonces un esfuerzo por obtener el consenti-

miento de la Compañía al plan sugerido por el Consejo de Tenedores de Bonos.

Harman se negó a todo y hasta rehusó una suma muy superior a la aceptada por su descendiente. Ante tal negativa, el Gobierno se vió en la necesidad de posponer toda otra consideración a la conveniencia pública de poner a la empresa en condiciones de prestar al país los servicios de transporte que le eran indispensables, y fue menester contentarse, como toda compensación, con que la Compañía consintiese en eliminar los derechos de las acciones preferidas y en ofrecer a los Tenedores una irrisoria representación de minoría en el Directorio de New Jersey.

Es posible que, a vivir Harman algunos años más, hubiéranse visto realizadas las aspiraciones del Gobierno y de los Tenedores de Bonos expuestas en el contrato de 1908. Harman pertenecía a la estirpe de los constructores de imperios, cantada por Rudyard Kipling. Hombre de inmensos sueños y de incontrastable energía para realizarlos, tenía todo el corazón puesto en su obra y la quería grande y admirada por el mundo entero. Comprendió que el ferrocarril era la base de las finanzas y de la economía del país, y su cerebro creador imaginaba portentosa red de enormes negocios, vinculada con su Compañía y anegándola bajo la ola de un tráfico siempre creciente. La muerte de Harman fue para la empresa una pérdida irreparable. Una administración rutinaria e indolente, acaso coartada por la desconfianza del Esta-

do y la hostilidad del público, ha destruído poco a poco esa "*base sólida y satisfactoria*" que se quiso establecer por medio del contrato de 1908. Tal vez la base misma fue insuficiente, tal vez faltó en algún momento la buena voluntad del Gobierno y de la Nación para poner las tarifas de fletes y pasajes en concordancia con la depreciación monetaria. Ello es, que los recientes daños producidos por el invierno han evidenciado una situación igual a la de 1907: la Compañía propietaria del primer ferrocarril nacional ha declarado su incapacidad de hacer frente, con fondos propios, al costo de las reparaciones, que, en verdad, no excede de 75.000 dólares.

La interrupción del tráfico ferroviario acaba, pues, de exhibir en inquietante relieve uno de los más graves aspectos del problema planteado por la insolvencia de la Compañía del Ferrocarril de Guayaquil a Quito; a saber, el aspecto hacendario o fiscal. Desde la celebración del contrato primitivo de 1897, el Tesoro Nacional tomó sobre sí todo el peso de las obligaciones pecuniarias procedentes de la deuda que se creaba para la construcción del ferrocarril. Estaba previsto y aceptado que el Estado hiciera el servicio anual de los 12'282.000 dólares, valor de los bonos emitidos, conforme a los contratos; pero esa emisión no fue suficiente para la conclusión de la obra. Hubo necesidad de entregar a la Compañía el valor del cupón de Julio de 1907, con perjuicio de los Tenedores de Bonos; hubo necesidad de emitir los Certifica-

dos de la Sal en pago de los cupones de Enero y Julio de 1908 y Enero de 1909, a causa de dificultades financieras provenientes de entregas directas en dinero hechas a la Compañía; hubo necesidad de crear nuevos Bonos por 2'846.000 dólares para proveer de nuevos fondos a la Compañía; y, a partir de 1908, fue menester considerar comprendidas en el pasivo del Estado todas las obligaciones provenientes de las varias emisiones. Por concepto de estos varios servicios lleva ya pagados el Ecuador más de doce millones de dólares y debe por atrasos al rededor de seis millones y medio que, tarde o temprano, se verá obligado a pagar.

Pero todo esto no constituye todavía la suma total de obligaciones que está gravitando sobre el Erario. Hay que añadir lo imprevisto, las súbitas urgencias de arbitrar nuevos fondos, como en 1907, como en este año, posponiendo cualquier otra necesidad, allanando cualquier obstáculo—inclusive el de las leyes—sacrificando cualquier otro interés, ante la obligación suprema, vital, impostergable de mantener la comunicación ferroviaria entre Guayaquil y Quito. ¿Puede prolongarse indefinidamente, situación tan falsa, tan incierta, tan ocasionada a profunda desorganización de todo el sistema hacendario? ¿Puede posponerse todavía la necesidad de abordar de frente el problema de la insolvencia de esa empresa que tan hondamente afecta a las finanzas y al crédito de la Nación?

III

Más de un lector—al comprender, por la lectura de las páginas que anteceden, la verdadera situación de la Compañía del Ferrocarril y los compromisos y peligros que entraña para la Hacienda Pública—se preguntará angustiado si acaso tuvieron razón los que, a fines del siglo pasado y a principios del presente, proclamaron en todos los tonos que la soñada vía férrea sería la ruina de la Patria y una perpetua amenaza para su independencia.

Y nada tan importante para el desarrollo de los servicios ferroviarios y de la misma prosperidad del país, como que cada ecuatoriano pueda contestar a esa pregunta con pleno conocimiento de lo que el Ferrocarril del Sur ha hecho en beneficio del Ecuador.

Ante todo y como principio fundamental, debe establecerse que los negocios del Estado no persiguen necesariamente una ganancia directa inmediata. El Estado no es negociante. No se le permite que lo sea. Sus caudales proceden de las erogaciones de la colectividad, están destinados a objetos esenciales para la satisfacción de las múltiples necesidades colectivas y deben invertirse en esos objetos y no en la procuración de utilidades. Cuando el Estado establece y mantiene escuelas, colegios, universidades, hospitales, asilos, lazaretos; cuando sostiene policía y tribunales; cuando construye cami-

nos y puentes, o canaliza y pavimenta ciudades, no aspira a derivar ganancias de esos esfuerzos, sino únicamente a satisfacer necesidades primarias de la colectividad. Y entre tales necesidades, ninguna tan vital como la comunicación ferroviaria.

El entusiasmo nacional ha llamado a nuestro ferrocarril "*magna obra*". Lo es, en verdad, para el viajero extranjero, que, después de admirar la espléndida exuberancia de las llanuras costeñas, asciende en breves horas a las mesetas andinas. Lo es para el ingeniero que estudia las formidables dificultades vencidas por la ciencia y la energía humanas. Y lo es, sobre todo, para este país, que en pocos años se ha transformado física y moralmente, decuplicando sus riquezas y sus actividades, modernizando su vida, mejorando sus costumbres, ensanchando la órbita de sus negocios y de sus horizontes intelectuales.

Cálculos bastante prolijos fijaban en *siete mil mulas anuales* el volumen del intercambio comercial entre la sierra y la costa, antes de la construcción del ferrocarril. Acabamos de saber, con motivo de la interrupción del tráfico, que se necesitaron 2,500 mulas para el trasbordo de la carga de un solo tren. De donde debemos deducir que el volumen del movimiento de mercaderías en una semana, es ahora tres veces mayor que el de todo un año de la época anterior a 1908. La producción agrícola y fabril, el valor de la propiedad urbana y rural, han decuplicado por lo menos; y los beneficios de la ferrovía se han extendido

hasta provincias lejanas, como el Carchí, Cañar y Azuay.

Sería inútil detallar el cuadro del progreso realizado en el país desde la construcción del ferrocarril. Está diariamente a la vista de todos los ecuatorianos, en la expansión y embellecimiento de las ciudades, en la intensificación de los negocios, en el nuevo espíritu de actividad y empresa que anima a toda la nación. No puede haber persona que no comprenda que la vía ferrea es elemento tan esencial de la vida, que el quebramiento del tráfico tendría las proporciones de una amputación a la que el organismo colectivo no pudiera sobrevivir.

Aún desde el punto de vista fiscal, a pesar de la magnitud de las obligaciones que pesan sobre el Tesoro ¿sería exacto decir que el ferrocarril ha sido un desastre? Las rentas del Estado que eran más o menos de 7'000.000 de sucres cuando se firmó el contrato de 1897, llegaron en 1908 a 13'000.000 y en el presente año pasarán de \$ 37'000.000. ¿A qué se deben estos incrementos, sino a la ampliación de las bases tributarias producida por el ferrocarril? ¿Pudiera el país erogar treinta y siete millones de sucres sin el enorme incremento de la riqueza privada que debemos a esa obra verdaderamente redentora?

Y, por fin, aun cuando no siempre sea prudente que el sentimiento intervenga en los actos del Estado, no podemos olvidar los ecuatorianos que el Ferrocarril del Sur es timbre de legítimo orgullo para nuestra Pa-

tria. Empresa que por largos años se creyó inmensamente superior a nuestras débiles fuerzas, que parecía destinada a ser eternamente un ensueño irrealizable, fue acometida y ejecutada en la hora más noble y más hermosa de nuestra historia, y están vinculados a ella los nombres de nuestros más grandes estadistas. Algunos extranjeros han ensayado ya la relación del *romance* de nuestro primer ferrocarril. Cuando se lo escriba todo, cuando se dé todo su justo relieve al esfuerzo tenaz del Gobierno de 1895, a la suma de grandes y pequeños sacrificios de toda la nación, a las privaciones a que alegremente se sujetaron muchos, en esa hora de grandes ideales, el Ferrocarril del Sur nos será doblemente querido por los beneficios que a diario recibimos de su servicio y por la grandiosa historia de su construcción.

IV

Las observaciones que anteceden permiten plantear el problema ferroviario del momento en los siguientes términos:

1.—El Ferrocarril de Guayaquil a Quito carecía de base propia para su financiamiento. Los cómputos de tráfico verificados declaraban 14.000 quintales como suma total del movimiento entre la costa y la sierra, y otros 14.000, más o menos, como suma del intercambio local entre lugares intermedios. En

todo, 28.000 quintales anuales. Como consecuencia, el ferrocarril no podía construirse sino con capitales provistos o garantizados por el Estado.

2.—La situación de las finanzas y del crédito nacionales imposibilitaba al Estado para suministrar los fondos requeridos. Era imprescindible la intervención de un interés privado, el de un contratista, cuyos esfuerzos crearán la base de crédito indispensable para la colocación de bonos garantizados por el Estado. En consecuencia, celebráronse los contratos de 1897 y 1898 con Mr. Archer Harman y sus asociados, sobre principios fundamentales análogos a los adoptados para la construcción de ferrocarriles en la mayor parte de los países de América y de otros continentes.

3.—Los principios esenciales de los contratos, fueron en definitiva:

a).—Que el Estado garantizara los intereses y amortización del capital que se invirtiera en la construcción del ferrocarril, hasta que la Compañía pudiera hacer los servicios respectivos, con sus fondos propios, esto es, con los rendimientos del tráfico.

b).—Que la Compañía construiría y administraría el ferrocarril por un período de años que principiaría a contarse desde la terminación de la obra; (75 años según los contratos primitivos y 60 conforme a la reforma de 1908).

c).—Que el Estado pagaría, además del servicio de intereses y amortización, cual-

quier déficit que resultara en la explotación del ferrocarril, durante los seis primeros años, a contar desde su terminación.

d).—Que los productos del tráfico, después de cubrir el costo de explotación y mantenimiento del ferrocarril, se destinarían, en primer término, al servicio de la deuda garantizada; y que el excedente, si lo hubiere, se repartiría a los accionistas preferidos y ordinarios de la Compañía.

e).—Que el capital de la Compañía se dividiría en 5'250.000 dólares en acciones preferidas y 7'032.000 en acciones ordinarias, debiendo corresponder al Estado el 49% de estas últimas. [La reforma de 1908, estipula que el servicio de las acciones preferidas se verificará con el 51% perteneciente a la Compañía, lo que eleva el 49% de acciones ordinarias del Estado a la categoría de acciones preferidas, ya que se adjudica al Estado el 49% de cualquiera utilidad divisible. Por el contrato de 1908, creáronse, además, 1.000 dólares en nuevas acciones ordinarias que fueron adjudicadas al Consejo de Tenedores de Bonos, con derecho a nombrar tres Directorés. Los Estatutos de la Compañía concedían al Estado el derecho de nombrar dos Directores por concepto del 49% de acciones ordinarias, llamadas de la clase A. Las acciones ordinarias correspondientes al 51% de la Compañía, llamadas clase B y las acciones preferidas; conferían derecho a nombramiento de seis Directores, es decir, de la mayoría del Directorio. La Inca C^o, creación de de Mr. Archer

Harman, era dueña de la mayoría de las acciones ordinarias de la clase B y de las acciones preferidas; de manera que toda la administración de la empresa estaba bajo el control de la Inca C^o]

f).—Que la emisión de Bonos sería por 12'282.000 dólares, los que ganarían 6% de interés y 1% de amortización, garantizados por el Estado con el producto de las rentas de Aduana, y por una primera hipoteca sobre el Ferrocarril. [Por el servicio de amortización se ha reducido la deuda primitiva a 10'732.000 dólares. Conforme al contrato de 1908, redujose el interés de los Bonos primitivos a 5% y destinóse el 1% de la reducción al servicio de 6% de interés y 2 y medio por ciento de amortización de nuevos Bonos, llamados de Preferencia, que se crearon por el valor de 2'486.000 dólares, suma que, por amortización, ha quedado reducida a 652.000 dólares. Por el mismo contrato se crearon los Bonos llamados Certificados de la Sal, de 4% de interés y 4% de amortización, por 1'075.050 dólares, emisión que, mediante redenciones, se ha reducido a 636.480 dólares. El monto total del principal adeudado, por concepto del Ferrocarril, asciende, pues, a 12'020.480 dólares. Por atrasos de intereses sobre los Bonos primitivos de Primera Hipoteca y sobre los Certificados de la Sal, se deben en la actualidad 6'642.874 dólares].

4.—El monto de las obligaciones contraídas, conforme a los contratos, fue enorme, en relación con la capacidad financiera nacio-

nal; pero, en verdad, es muy modesto si se lo compara con el costo de muchos otros ferrocarriles. En Australia las primeras 200 millas de ferrocarril costaron £ 10'000.000, esto es, a razón de £ 50.000 por milla. Uno de los ferrocarriles del Africa francesa ha costado al rededor de £ 16.000 por kilómetro. Las primeras 40.000 millas en el Canadá costaron £ 300'000.000, es decir £ 7.500 por milla. Las primeras 2.000 millas en Estados Unidos se construyeron a un costo de £ 20'000.000, o sean £ 10.000 por milla. Pudiérase extender indefinidamente la lista de los ferrocarriles más caros que el nuestro, pero, en verdad, con ello nada se prueba. Un ferrocarril cuesta lo que cuesta. Cada uno tiene sus dificultades y su costo propios. Pero importa destruir en la mente de los ecuatorianos la idea de que el Ecuador haya pagado por su primer ferrocarril un precio excepcionalmente elevado.

5.—La Compañía del Ferrocarril de Guayaquil a Quito aparece en los contratos como deudora principal del capital e intereses representados por las emisiones de Bonos de Preferencia, Bonos de Primera Hipoteca y Certificados de la Sal; y el Estado aparece, respecto de tales títulos, como garante o deudor subsidiario. Sin embargo, sabemos todos que, en la práctica, el deudor efectivo de toda obligación es siempre el más solvente. Los Bonos no hubieran encontrado colocación posible, sin el respaldo de la garantía del Estado; y, así los acreedores como la Compañía y

como el Estado mismo, han entendido siempre que las obligaciones del ferrocarril forman parte de la deuda nacional. Un cablegrama que el Ministro de Obras Públicas acaba de recibir del Consejo de Tenedores de Bonos de Londres, con motivo de la compra de las acciones del Ferrocarril, dice lo siguiente:„

"Gracias por su telegrama. Notamos que "Gobierno intenta obtener los mejores resultados posibles del Ferrocarril, pero deseamos "hacer notar que la seguridad en la cual los Tenedores de Bonos descansan principalmente es en la incondicional primera obligación "sobre las entradas totales de las Aduanas del "Ecuador y no en su derecho sobre el Ferrocarril. Congratulamos al Gobierno por su intento de apresurar los pagos a los Tenedores "de Bonos.—Consejo de Tenedores de Bonos".

6.—El Estado aceptó las obligaciones provenientes de los contratos, a sabiendas de su importancia, porque entendía cumplir así su elevada misión de propender al mejoramiento del país y a la felicidad de los asociados. No puede haber ahora ecuatoriano inteligente que no reconozca el acierto y la clarividencia del Gobierno que firmó los contratos de 1897 y 1898.

7.—Una vez emprendida la obra, era menester concluirla, y, una vez concluída, conservarla y mejorarla. Así lo exige el propio incremento de la economía nacional producido por el Ferrocarril, y así lo entendió el Estado en 1908. Una obra como el Ferrocarril del Sur se convierte necesariamente en

elemento esencial de toda la vida económica y en primer factor en las finanzas y en el crédito de la Nación. El Estado no puede rehuir la obligación de mantenerla y propender a que su eficiencia corresponda, en todo momento, a las necesidades del país. No puede tampoco permitir que la insolvencia de la empresa pese indefinidamente sobre el Erario y sobre el crédito nacionales.

8.—En 1908, se evidenció ya el hecho de que, por la estructura social de la Compañía, le era imposible al Estado cumplir su alto deber de colocar el negocio ferrocarrilero en condiciones de solvencia y servicio eficiente. Como en otros países, se presentó en el Ecuador la insalvable dificultad legal de emplear fondos fiscales en el beneficio de un interés privado, el de la Compañía del Ferrocarril de Guayaquil a Quito, rompiendo el marco de los contratos y de las leyes. La empresa no podía recibir a título gratuito auxilios pecuniarios no contratados. No podía recibirlos tampoco a título oneroso, porque el producto del tráfico estaba ya comprometido, conforme a los propios contratos, en el pago de la deuda creada. Esta dificultad dio origen al falso criterio de que la Compañía debía satisfacer ciertas necesidades *con sus fondos propios*, sin tocar los producidos por el tráfico. La contabilidad y balances de la Compañía han demostrado, desde hace mucho tiempo, que tales *fondos propios* no existen ni pueden existir, sino mediante reconstrucción de la estructura financiera.

9.—Desde 1908, se sintió la necesidad de esta reconstrucción y la conveniencia de reorganizar la administración. Tanto en el Ecuador como en el extranjero, se ha sentido desconfianza de la Compañía. Inútil averiguar si esa desconfianza está o no justificada. El hecho importante es que existe y que se cree generalmente que el Ferrocarril dejaría de ser pasivo si la administración fuera más eficaz y progresista. Las siguientes cifras estadísticas de los rendimientos, gastos y utilidades líquidas del Ferrocarril, demuestran la necesidad de una seria investigación:

Año	Ingresos	Egresos	Balance
	Sucres	Sucres	Sucres
1917	2,194,047	2,521,585	- 327,538
1918	2,502,026	2,156,694	+ 345,332
1919	2,583,559	2,488,401	+ 95,089
1920	3,112,877	2,989,516	+ 123,361
1921	3,519,599	3,020,838	+ 498,768
1922	3,781,947	3,593,799	+ 188,147
1923	4,136,058	3,855,097	+ 280,961
1924	4,617,049	4,540,074	+ 77,575

INCREMENTOS ANUALES

Año	INGRESOS		EGRESOS	
	Sucres	Porcentaje	Sucres	Porcentaje
1918	+ 7,979	+ 0,32%	- 307,091	- 14,56%
1919	+ 81,524	+ 3,20%	+ 337,567	+ 15,37%
1920	+ 520,327	+ 20,49%	+ 501,085	+ 20,14%
1921	+ 406,689	+ 13,06%	+ 31,292	+ 1,05%
1922	+ 262,381	+ 7,45%	+ 482,952	+ 15,98%
1923	+ 354,111	+ 9,36%	+ 351,307	+ 10,03%
1924	+ 481,591	+ 11,64%	+ 684,977	+ 17,77%

Se ve, en efecto, que las entradas aumentan de año en año y que casi se han doblado en ocho años, pero si los gastos continúan subiendo en igual medida, no hay esperanza de que el Ferrocarril llegue a ser activo.

10.—La Compañía, por boca de su Presidente y de su Gerente, acaba de declararse en incapacidad de reparar con sus propios recursos los daños causados por las inundaciones. Si no tiene fondos para reparaciones que apenas cuestan 75.000 dólares, según la estimación previa al contrato celebrado con los señores Dobbie y Simons, menos podrá tenerlos para el nuevo equipo que el incremento del tráfico demanda, o siquiera para hacer frente al deterioro del material fijo y rodante. Existe siempre la posibilidad de nuevos accidentes que la Compañía no puede prevenir ni menos reparar, por falta de fondos.

11.—Tal situación, a más de constituir una amenaza constante al Erario Público y aún a la vida de los viajeros, perjudica enormemente al crédito del país en el exterior. Imposible obtener el apoyo financiero que desde hace años se busca en el extranjero, y que es indispensable para el saneamiento de la moneda y para la realización de las principales obras públicas, mientras nuestras finanzas estén expuestas a súbitos desquiciamientos por razón de la insolvencia de la empresa ferroviaria.

12.—La urgencia de un nuevo financiamiento que resuelva una vez por todas el problema ferroviario se ha impuesto en for-

ma improrrogable, por razón de los últimos desastres. Ahora, como en 1897, como en 1908, ese financiamiento es imposible sin la intervención del Estado; y éste no puede intervenir, dentro del marco de los contratos y de las leyes, sino previa reconstrucción fundamental de la estructura financiera de la Compañía. Esa reconstrucción requiere el voto de una mayoría de accionistas. Y, habiéndolo negado la Inca C^o, poseedora de esa mayoría, se hizo indispensable comprar las acciones.

V

Desde 1908, la solución del problema ferroviario ecuatoriano quedaba, pues, formulada en los términos que siguen:

(a) Trasladar el control de la Compañía del Ferrocarril de Guayaquil a Quito del poder de la Inca Company—entidad oscura, sin prestigio, sin crédito, sin fuerza financiera—a otra entidad más poderosa, que ofrezca garantías de administración eficaz y responsable.

(b) Arbitrar, mediante una reorganización financiera, las condiciones necesarias para la provisión de nuevos fondos, que pongan a la empresa en posición de solvencia y de más eficiente funcionamiento.

En 1908, acabóse por ceder ante la enérgica resistencia de Mr. Archer Harman. Tal vez impresionado por la formidable per-

sonalidad del empresario y considerando que el hombre que había construido el ferrocarril tenía el derecho de administrarlo, decidió el Consejo de Tenedores de Bonos renunciar a sus propósitos, en cuanto a administración, dejándola a cargo de Harman. En cuanto al financiamiento, creóse la posibilidad de emitir los llamados Bonos de Preferencia.

En 1910, un sindicato compuesto por algunos de los principales bancos de Inglaterra, Francia y Estados Unidos, después de prolongado estudio, decidió que el financiamiento de un empréstito para el Ecuador exigía, como condición previa, una reconstrucción fundamental de la Hacienda Pública, en la que debía comprenderse no solamente una revisión del sistema fiscal y de la tributación, sino también una reorganización de los Bancos y de la Compañía del Ferrocarril del Sur. En cuanto a esta última, formulóse entonces el siguiente plan:

(a) Reducir el principal de la deuda de la Compañía, mediante conversión de una parte en Bonos de Estado y canje del saldo por nuevos Bonos del Ferrocarril.

(b) Reducir el capital de la Compañía, mediante canje de las acciones preferidas y de las acciones ordinarias de la clase B., por nuevas acciones preferidas de 6% de interés no acumulativo; y canje de las acciones ordinarias de la clase A [49% del Estado] por nuevas acciones ordinarias intransferibles, por un valor nominal mayor que el de las nuevas acciones preferidas, a fin de que el control de

la Compañía fuera propiedad del Estado.

(c) Depósito del control en poder de la institución bancaria cuya creación se proponía, a fin de que el Ferrocarril fuera admitido no por el Estado sino por un organismo de interés privado.

(d) Examen del ferrocarril por una Comisión Técnica compuesta de Ingenieros nombrados por el Gobierno y el sindicato, con el fin de determinar la suma necesaria para mejorar el ferrocarril y asegurar su solvencia.

(e) Emisión de Bonos de Utilidades [Income Bonds] garantizada con una Segunda Hipoteca sobre el Ferrocarril y con el sobrante de rendimientos, después de cubierto el servicio de la Primera Hipoteca, por la suma que fuere necesaria, conforme a los estudios técnicos.

Los financistas que expusieron estas conclusiones pensaban que el Ecuador no podría contraer una obligación firme proveniente de un empréstito, mientras sus finanzas estuvieran expuestas a súbitas desorganizaciones originadas en la ineludible necesidad de auxiliar a una empresa insolvente, cuyos servicios eran vitales para el país y debían, por tanto, mantenerse a toda costa. Estimaban, además, que la reorganización sugerida convertiría al ferrocarril en fuente importante de ingresos para el Tesoro, contribuyendo, así, a la holgura fiscal.

El representante del sindicato recibió instrucciones para ofrecer a Mr. Archer Har-

man una suma de dinero a fin de obtener su consentimiento.

Como se ve, el criterio del sindicato de 1910 coincidía con el de los Tenedores de Bonos. Ni puede ser otro el modo de pensar de quien estudie a fondo esta importante cuestión. El país necesita el ferrocarril, necesita el ferrocarril en las mejores condiciones de servicio posibles, necesita el ferrocarril solvente y próspero, como empresa. He aquí todo el problema. He aquí por qué hay que considerarlo y resolverlo dentro de un plan integral de reconstrucción financiera y económica. He aquí por qué he principiado por decir que la opinión pública, expresada en recientes publicaciones y discursos, se halla todavía un tanto a ciegas, respecto de las consideraciones fundamentales en que debiera fundar su criterio.

Pareció, por un momento que, no habiendo tenido que pagar el Estado suma alguna, durante los seis primeros años, por concepto de déficit en la explotación del ferrocarril; y habiendo principiado la Compañía, desde 1919, a contribuir, aunque con sumas relativamente pequeñas, al servicio de su deuda garantizada, desaparecía la urgencia del problema y entraba la empresa en un período de solvencia y prosperidad. A principios de Marzo último, en un informe general, destinado al extranjero, estimé justificada por las circunstancias la siguiente declaración: «La Compañía del Ferrocarril de Guayaquil a Quito, en considerable medida, ha dejado de

ser el problema que era en 1910. Desde 1921, ha contribuído con pequeños excedentes al servicio de sus Bonos garantizados. Y aunque en 1924, no ha contribuído con nada por este concepto, ello se debe al alza del cambio».

VI

Pocas semanas después imponíase el problema a la resolución inmediata del Estado, en condiciones de excesiva gravedad.

Al producirse los derrumbamientos e inundaciones de fines de Marzo, Mr. Archer Harman, Presidente de la Compañía, hizo en Guayaquil las declaraciones siguientes:

«Hemos solicitado el apoyo financiero del Estado porque las rentas propias de la Compañía provenientes de la explotación, apenas si sirven para mantener el servicio regularmente. Las condiciones económicas de los últimos años, provenientes del alza del cambio, han impedido la renovación del material rodante, que cada día se hace más necesaria. Tan anormal situación nos ha cercenado toda utilidad que podría habernos capacitado para hacer frente a emergencias como la actual. En una palabra, la Compañía no podría hacer frente, sin el apoyo de las instituciones del país, al fuerte desembolso que precisa la magnitud de los daños sufridos por la vía férrea».

El Gerente de la Empresa, Mr. A. N. Paget, por su parte, dirigía al Gobernador

del Guayas un telegrama, en el que decía:

«Para reconstruir la línea del ferrocarril necesitamos la ayuda de los Bancos con una gran cantidad de dinero y el apoyo incondicional del Gobierno. De otro modo no habrá ferrocarril entre Bucay y Palmira, puesto que la Compañía no podría nunca hacer frente a los gastos de reconstrucción con las pocas entradas que tiene ahora».

Presentábase, pues, como en 1907, una doble declaración de impotencia financiera. La Compañía solicitaba el auxilio del Estado, y para obtenerlo, Mr. Harman proponía que el Gobierno garantizara un préstamo bancario de dos millones de sucres, que se pagaría en dos años, con un aumento de 25% en la tarifa de fletes y pasajes.

En el primer momento, ante la calamidad pública que significaba la interrupción del tráfico, juzgó el Gobierno que era urgente suministrar a la empresa todo el apoyo solicitado. Pero adelantadas ya algunas gestiones en este sentido, presentóse,—como en 1907—la imposibilidad de encontrar una disposición de Ley o una estipulación contractual que autorizara al Gobierno para suministrar fondos o garantizarlos, a una empresa privada, sin compensaciones equivalentes. La Compañía había obtenido ya el consentimiento del Estado o una alza de tarifas a cambio del compromiso de contribuir con \$ 500.000 anuales, por lo menos, al servicio de sus bonos. Conforme al respectivo contrato, firmado en 1921, la Compañía había, en efec-

to, remitido a Londres \$ 757.756,94, en 1922, y \$ 331.600, en 1923; y, anteriormente, en los años 1920 y 1921, había ya contribuido con \$ 115.000 y \$ 131.677,87, respectivamente. Pero, en 1924, alegó el alza del cambio para no contribuir con suma alguna; y, en Marzo de 1925, acababa de declarar el Presidente de la Compañía que los rendimientos de la explotación apenas alcanzaban para mantener regularmente el servicio.

Todo hacía, pues, presumir que el préstamo de \$ 2'000.000 solicitado se sumaría a las ya pesadas obligaciones del Tesoro Nacional y que, además, sería preciso renunciar por varios años a la contribución de \$ 500.000 anuales a que estaba obligada la Compañía. Y, aún en el caso de que el tráfico dejara utilidades suficientes para el pago del nuevo empréstito en dos años, ¿no eran acaso esos fondos propiedad del Estado, por razón de los pagos verificados a los Tenedores de Bonos y propiedad de éstos, hasta el pago de los intereses atrasados y hasta la extinción completa de la deuda?

Imponíase, en consecuencia, la necesidad de que la Compañía ofreciera, en cambio del apoyo pecuniario solicitado, alguna compensación efectiva que lo justificara, ya que no era posible tomar en cuenta los problemáticos rendimientos del tráfico.

El Encargado del Poder Ejecutivo, de acuerdo con el Consejo de Ministros, transmitió a Mr. Harman el siguiente Memorandum:

«El Gobierno Nacional no puede aceptar la propuesta de la Guayaquil & Quito R. C^o, de aumentar en un 25% la tarifa de fletes y pasajes, para con el aumento pagar en dos años un empréstito de dos millones de sucres, destinado a la reconstrucción del Ferrocarril, por los siguientes fundamentos:

1^o—Porque estima suficientemente alta la tarifa actual;

2^o—Porque cree que un nuevo aumento es lesivo a los intereses del comercio y la agricultura;

3^o—Porque habiéndose aumentado con anterioridad en un 25% la tarifa, y comprometiéndose la Compañía a efectuar el servicio de los Bonos ferrocarrileros con el producto de ese aumento, la Compañía no ha cumplido con ese compromiso, subsistiendo el alza en su provecho; y

4^o—Porque con ese antecedente, con más la circunstancia de que en Setiembre de 1924 planteó la misma pretensión sobre la condición de llevar el Ferrocarril hasta Guayaquil pasándolo sobre el Guayas y el Daule, y luego en Noviembre del propio año repitió el deseo fundándolo en que sus entradas eran insuficientes para atender a los pagos en el exterior, se ha perdido por el Estado la confianza a sus ofrecimientos y hay el temor de que este último, como garante de la Compañía, cubra de nuevo el pago del empréstito, siendo el aumento de la tarifa en sólo beneficio de la empresa.

Sin embargo, como el Gobierno tiene de atender a los intereses nacionales, se compromete a poner a disposición de la Guayaquil & Quito R. C^o la cantidad de dos millones de sucres, a medida que sea necesaria la inversión de fondos para la reconstrucción de la línea, sobre las siguientes condiciones:

1^a—Supresión de la Oficina de New York;

2^a—Presupuestos aprobados anualmente de acuerdo con el Poder Ejecutivo;

3^a—Pago de los empleados en moneda nacional y equivalencia de sueldos entre empleados nacionales y extranjeros;

4^a—Para garantizar este préstamo, el Gobierno aceptaría al señor Harman un poder para la representación de sus acciones, sin que el señor Harman pierda los beneficios que le reportan dichas acciones, con exclusión del derecho de voto;

5^a—El señor Harman daría caución suficiente con cláusula penal, que asegure la situación que por la cláusula anterior obtiene el Estado, durante los dos años que se establecen como plazo para el pago del empréstito;

6^a—De no pagar la Compañía los dos millones de sucres al Gobierno, en el término de los dos años, el señor Harman se obliga a vender al Estado, todas las acciones que actualmente tiene y representa, al tipo de 87% de descuento;

7ª—El señor Harman recibiría como precio de dichas acciones el crédito de dos millones contra la Compañía, que le transferiría el Gobierno, y el saldo, noventa días después, en dinero;

8ª—El Gobierno del Ecuador se reserva el derecho de controlar la inversión del empréstito, la que exclusivamente será en la reconstrucción de la línea férrea. Para el efecto, ningún gasto se haría sin expresa autorización del empleado o representante que el Gobierno designare, el cual tendría de intervenir en el retiro de los fondos del banco o bancos depositarios de éstos;

9ª—Si no se empleare en la reconstrucción de la línea el monto total del empréstito, el saldo se invertirá forzosamente, en la adquisición de material rodante».

La contestación telegráfica de Mr. Harman fué una negativa absoluta.

La Comisión Permanente de Legislación presentó a la consideración del Poder Ejecutivo dos informes, en los que, después de exponer los antecedentes del caso, se sugería el siguiente plan:

(a) Que se constituya una nueva Compañía del Ferrocarril de Guayaquil a Quito, con el capital de 4.010.000 dólares, dividido como sigue:

(i) Acciones Preferidas del 6% no acumulativo, con derecho a participar con las Acciones Comunes en cualquier excedente divisible de utilidades, después de que las

Comunes hayan recibido el 4%. . \$ 2'000.000

(ii) Acciones Comunes intransferibles con derecho a un dividendo de 4%, después de que las Preferidas tengan recibido 6%, en cualquier año, y con igual derecho que las Preferidas a cualquier excedente divisible de utilidades 2'010.000

Total \$ 4'010.000

(b) Que las nuevas Acciones Preferidas se distribuyan como sigue:

(i) A los actuales tenedores de 5'250.000 dólares de Acciones Preferidas, en cancelación de las mismas, 24. 48% \$ 1'304.100

(ii) A los actuales tenedores de 3'586.400 dólares de Acciones Comunes de la Clase B (el 51% de la Compañía), en cancelación de las mismas, 12.42% 445.900

(iii) A una institución financiera americana que actúe como fideicomisaria del Gobierno del Ecuador, y como depositaria de las Acciones Comunes de dicho Gobierno 250.000

Total \$ 2'000.000

(c) Que las nuevas Acciones Comunes sean entregadas en su totalidad al Gobierno del Ecuador, en cancelación de las actuales Acciones Comunes de la Clase A., que representan el 49% perteneciente al Gobierno, con la condición de que el Estado depositaría dichas nuevas Acciones Comunes en una institución financiera americana de primera clase, la que tomaría a su cargo la administración de los intereses del Estado en el ferrocarril.

(d) Que las nuevas Acciones Preferidas y Comunes tengan iguales derechos en cuanto a voto, esto es, que la mayoría—o sea el control—pertenezca al Gobierno.

(e) Que la nueva Compañía autorice la creación hasta de 3'000.000 de dólares en Bonos de Utilidades del 7% de interés anual, con derecho al excedente de utilidades de la Compañía, después de cubierto el servicio de intereses y amortización de la deuda principal y antes de que dichas utilidades excedentes puedan ser divisibles entre los Accionistas.

(f) Que de dichos Bonos de Utilidades se entregue al Gobierno una cantidad nominal igual a la que el Gobierno proporcione o garantice a la Compañía para las actuales reparaciones.

(g) Que una Comisión Técnica de Ingenieros nombrados por el Gobierno y la Compañía examine el Ferrocarril, a fin de determinar la suma necesaria para ponerlo en condiciones de servicio eficiente; y que,

de acuerdo con el informe respectivo, se emita la cantidad de Bonos de Utilidades que se estime indispensable.

(h) Que entre el Gobierno y la Compañía queden definitivamente esclarecidas las obligaciones de ésta en cuanto al reembolso de las sumas que el Gobierno ha pagado y siga pagando, por concepto de la garantía otorgada.

Al formular este plan, la Comisión Permanente tuvo en cuenta los antecedentes y la conveniencia de que se llegara a un arreglo mutuamente ventajoso. Comprendía que el Estado no podía rehuir la obligación de suministrar fondos para el restablecimiento del tráfico, y proponía una manera de hacerlo, que le diera en cambio, el control de la Compañía. Para ésta, la ventaja estaba en la valorización de las nuevas Acciones Preferidas por el mejoramiento del Ferrocarril mediante la inversión de nuevo capital y por la intervención de una entidad financiera prestigiosa.

La Comisión Permanente expresó su desaprobación respecto de las tentativas de la Inca C^o para vender sus acciones al Gobierno, y demostró que, dentro de la actual estructura financiera de la Compañía, y, en vista del monto de la deuda acumulada y de las obligaciones activas que pesaban sobre el Ferrocarril, dichas acciones carecían de valor. Manifestó además que era más conveniente invertir una fuerte suma en el mejoramiento del ferrocarril que una suma menor en una

adquisición de acciones que no beneficiaría sino a los accionistas vendedores.

El Gobierno, después de la negativa de Mr. Harman al Memorandum del Encargado, aceptó las sugerencias de la Comisión Permanente de Legislación. Cuando Mr. Harman vino a Quito, la Comisión Permanente, en unión del Señor J. S. Hord, recibió el encargo de negociar con el Presidente de la Compañía sobre las bases propuestas. En tres largas conferencias, expusieron los antecedentes, analizóse la situación jurídica, explicáronse las graves consideraciones que impedían al Gobierno acceder a la solicitud de la Compañía, demostráronse las ventajas que ésta derivaría de la reorganización financiera propuesta. Pero todo fue inútil. Invitado Mr. Harman a formular una propuesta sustitutiva, declaró que ya lo había hecho y que no aceptaba otra combinación. Díjosele que una petición de auxilio pecuniario, como toda proposición, era infantil; que los negocios entre hombres debían ser intercambios de equivalencias; que el Estado tenía derecho a exigir algo en cambio del dinero que suministrara a la Compañía. El Señor Harman replicó que ese algo sería el restablecimiento del tráfico. «La Compañía pierde—agregó—, el Gobierno pierde también, por la interrupción del servicio ferroviario; pero esas pérdidas son insignificantes, en comparación con las del país: el Gobierno está obligado a apresurar las reparaciones para salvar los millones que el pueblo está perdiendo».

Enterado el Gobierno de la actitud de Mr. Harman y constituida ya la Junta Consultiva Especial del Ministerio de Obras Públicas, procediose a examinar serena y detenidamente la posibilidad de que el Estado consintiera en la forma de provisión de fondos propuesta por la Compañía del Ferrocarril. La resolución negativa fue unánime. Aun cuando los informes de la Comisión Técnica Dobbie-Simmons, constituida para el examen de los daños y avalúo del costo de las reparaciones, reducían a \$ 600.000 la suma requerida [a saber, \$ 300.000 para reparaciones inmediatas y \$ 300.000 para obras posteriores de consolidación y defensa] en vez de los dos millones de sucres pedidos por la Compañía, resolviose que el Estado no podía suministrar esa suma, por las razones siguientes:

1.—En vista de los antecedentes expuestos en el Memorandum del Encargado del Poder Ejecutivo, respecto de anteriores incrementos de tarifa, cualquier nuevo aumento provocaría justas protestas del público, que solamente se evitarían en el caso de que el Estado adquiriera el control de la Compañía.

2.—El aumento de las tarifas y la destinación íntegra del producto de tal aumento a la cancelación del préstamo que se hiciese, aparecía inaceptable, no tanto por causa del disgusto público, cuanto por la indiscutible razón intrínseca de que no podían establecerse nuevas obligaciones de la Compañía dentro del orden de sus obligaciones anteriores. Al Gobierno, en otros términos, no le era posible

aceptar que la Compañía se le reconociese deudora, por nuevo título, sean cuales fueren la suma y el origen de esta deuda, ya que todo lo que la Compañía le pagase, se lo tenía ya debido por título general anterior, a causa de los pagos directos hechos por el Gobierno en servicio de la deuda garantizada.

3.—El sacrificio inmediato de una suma de fondos fiscales para las reparaciones del Ferrocarril, lejos de resolver el problema de la solvencia futura de la empresa, sentaría un precedente peligroso para el porvenir, ya que la Compañía podía en cualquier momento exigir del Estado nuevos sacrificios gratuitos a título de necesidad pública.

4.—El Congreso y el país censurarían seguramente, y con justicia, cualquiera forma de auxilio financiero a la Compañía, si no se obtuvieran en cambio compensaciones equivalentes.

Negada así, definitivamente, la proposición del Señor Harman, hacíase forzoso arbitrar la manera como podía el Gobierno cumplir su deber de procurar el restablecimiento del tráfico a la brevedad posible. Los Señores Dobbie y Simmons habían presentado, a manera de respaldo de sus informes, una propuesta por la cual se comprometían a verificar las reparaciones inmediatas en treinta días, con un gasto máximo de trescientos mil sucres, dejando para la estación seca las obras de consolidación y defensa. Esta propuesta, frente a las exigencias de la Compañía, parecía muy razonable y hasta ventajosa; pero,

antes de aceptarla, estudiáronse las siguientes objeciones:

1.—La Compañía del Ferrocarril de Guayaquil a Quito estimaría como un ataque a sus derechos de propiedad la celebración de un contrato para la reparación de la vía férrea entre el Gobierno y terceras personas, sin intervención ni autorización de la propia Compañía. En consecuencia, produciríanse conflictos entre los contratistas y los empleados de la Compañía; procuraría ésta impedir los trabajos o retardarlos; se negaría a suministrar herramientas, materiales, maquinaria de construcción, dinamita, etc.; estorbaría la movilización de peones y materiales por el Ferrocarril; y gestionaría, por último, la intervención del Gobierno Americano.

2.—En el caso de que, vencida cualquiera resistencia, pudieran los contratistas rematar su obra, presentaría la necesidad de resolver lo que el Gobierno haría de ella. ¿Entregarla a la Compañía a título gratuito o en forma de préstamo cancelable con las utilidades líquidas del tráfico, ya pertenecientes al Estado por otros conceptos?—Habíase ya decidido que tal concesión era inadmisibile; y, si el Gobierno estaba resuelto a ceder a las pretensiones de la Compañía, era mejor ceder de una vez y no aplazar la claudicación para después de treinta días. ¿Podía resolverse que el Gobierno planteara la cuestión de quiebra y forzara a la Compañía a la liquidación? Crearía una situación extremadamente delicada y llena de complicaciones; necesitaría

un largo juicio en New Jersey y en Londres; y, mientras el juicio durase, o seguiría el Ferrocarril en poder de la Compañía, que lo administraría con más negligencia que nunca, o pasaría a manos del Gobierno que, en situación tan incierta, encontraría toda clase de dificultades para constituir una administración eficiente.

Antes de firmar el contrato, dirigió el Gobierno un telegrama a Mr. Harman en el que se le comunicaban los términos de la propuesta Dobbie-Simmons y se le exigía que declarara categóricamente si la Compañía podía verificar las reparaciones en treinta días, por \$ 300.000 y con sus propios recursos. La respuesta del Presidente de la Compañía fue ambigua, elusiva; pues se limitaba a decir que la Compañía podía verificar las reparaciones con sus propios recursos, pero que el plazo dependía del tiempo. Calculado el monto de los recursos de que la Compañía podía disponer, averiguose que no pasaría de \$ 20.000 mensuales y que, en consecuencia, no podrían verificarse las reparaciones en menos de quince meses.

Cuando se firmó el contrato con los señores Dobbie y Simmons, el Gobierno había resuelto aprovechar los treinta días que en él se señalaban para la terminación de las reparaciones, en negociar con la Compañía alguna forma de arreglo satisfactorio; y, en el caso de que Mr. Harman persistiese en su actitud negativa, proceder al embargo provisional del Ferrocarril, hasta que la cuestión se

ventilara por juicio arbitral o ante los tribunales competentes. La resolución era inquietante. Pero, en vista de la situación, no cabía ótra. El Gobierno no podía ni ceder al plan de Mr. Harman, ni cruzarse de brazos ante el desastre ferroviario.

En estas circunstancias, presentose Mr. Norton como apoderado de la Inca C^o y ofreció en venta las 57.069 acciones preferidas y ordinarias en el Ferrocarril, pertenecientes a dicha Compañía. El precio solicitado de 600.000 dólares, o sea 10,51% del valor nominal de 5.706.900 dólares, era 200.000 dólares menos que el propuesto antes al Gobierno del doctor Tamayo.

Hubiera yo preferido—conforme al criterio expuesto en los informes de la Comisión Permanente de Legislación—que cualquier dinero que el Tesoro Ecuatoriano pudiera erogar se emplease en el mejoramiento del Ferrocarril y no en la adquisición de un lote de acciones. Hubiera preferido que el control de la Compañía se transfiriese al Estado, a título de compensación por nuevo capital suministrado a la empresa. Hubiera preferido que el ejercicio del control por el Estado estuviese de antemano sujeto a normas bien meditadas que asegurasen la futura prosperidad del Ferrocarril y su perfecto funcionamiento, y que dichas normas se fijasen claramente en un contrato. Hubiera preferido que la nueva organización administrativa del Ferrocarril se determinase previo acuerdo con el Consejo de Tenedores de Bonos y alguna

institución financiera de primera clase, que tomase a su cargo, no solamente el Ferrocarril, sino también el saneamiento de nuestro crédito y de nuestra moneda.

Pero, para que estos anhelos hubieran podido realizarse, era condición indispensable el consentimiento de la Compañía; y, ante la rotunda negativa de Mr. Harman a todo arreglo, por un lado, y ante la oferta, por ótro, de las acciones pertenecientes a la Inca C^o, no quedaba, en verdad, otra alternativa, que la lucha—con todas sus contingencias inciertas y peligrosas—o el sacrificio de 600.000 dólares en la adquisición de ese control, que era, de todos modos, esencial para el desarrollo de cualquier plan relacionado con un nuevo financiamiento del Ferrocarril.

La proposición de la Inca C^o frente a la actitud de Mr. Harman, equivalía a decirnos: "Ustedes son un Estado y, por consiguiente, poseen recursos, o medios de adquirirlos, que la Inca C^o no posee. Ustedes advierten la urgencia de invertir importantes sumas en reparaciones y mejoramientos de la línea férrea y en la adquisición de nuevo material rodante. Ustedes están en lo justo. Esa inversión de dinero es indispensable para que el Ferrocarril llegue a ser una empresa verdaderamente remunerativa y un alivio, en vez de una carga, para el Erario. Pero, para verificar esas inversiones, no hay más que dos procedimientos posibles: o confiar en nosotros, Inca C^o, y entregarnos el dinero para que le demos la inversión que se estipule en

el contrato respectivo, o comprarnos las acciones en el Ferrocarril, para que ustedes puedan organizar una administración que les inspire más confianza».

Tanto el Estado como la Nación tenían ya criterio formado, respecto de esta cuestión de confianza en la Inca C^o, y las declaraciones de Mr. Harman anunciaban de antemano cuáles podían ser las bases de un contrato aceptable para la Compañía del Ferrocarril de Guayaquil a Quito, controlada por la Inca C^o. Entrega o garantía de fondos por el Estado; fiscalización de inversión, como de costumbre, deficiente y fácil de eludir; elevación de tarifas y probable elevación correspondiente de gastos de explotación; el dominio del Ferrocarril, siempre en manos de la Inca C^o; y, como toda compensación para el Estado, «*el restablecimiento del tráfico*».

Inaceptable, por lo tanto, la solución de confiar a la Inca C^o las sumas que el Estado necesita invertir en reparaciones y mejoramiento del Ferrocarril. Impracticable, por otra parte, la solución—propuesta por algunos—de obligar a la Compañía del Ferrocarril a que efectúe las reparaciones y mejoramientos, conforme a la letra de los contratos, *con sus propios fondos* y no con los productos del tráfico: la Compañía no posee tales fondos propios, ni los contratos le suministran medios legales de adquirirlos. Imprudente, y, en todo caso, difícil y tardío buscar una solución satisfactoria en la quiebra de la Compañía.—La compra de las acciones de la Inca

C^o se presentaba, pues, como la solución más rápida, más fácil y acaso más barata de ese problema delicado y urgente.

Seiscientos mil dólares son una suma considerable en el orden privado; pudieran hacer la felicidad de cien familias; pero para un Estado—aun cuando ese Estado sea el Ecuador—la suma es relativamente insignificante. Y nada pudiera justificar a un Gobierno que, en el empeño de ahorrarla, expusiese al país a prolongada interrupción del tráfico ferroviario, a una contienda de resultados inciertos, talvez a indemnizaciones por mayor suma y, en el mejor caso, a un descrédito de muy difícil reparación. Si el Estado hubiera cumplido religiosamente sus compromisos dentro y fuera del país, pudiérase esperar que Gobiernos y naciones extranjeros se abstuvieran de censurarnos antes de cerciorarse de la razón que nos asistiera en un litigio con una compañía americana. Pero, pesan sobre nuestro buen nombre el prolongado atraso en que hemos incurrido respecto de nuestra deuda externa, la desorganización de nuestras finanzas, la depreciación de nuestra moneda y muchas otras flaquezas acerca de las cuales es preferible callar. Cualquier procedimiento de hecho contra la Compañía del Ferrocarril hubiera, pues, tenido lamentable resonancia en todo el mundo, y el capital extranjero hubiérase ahuyentando de este país por largos años.

Por otra parte, esos seiscientos mil dólares pertenecían a la nación ecuatoriana y Mr.

Harman estaba muy en lo cierto cuando fundaba sus pretensiones en el concepto de que el pueblo era el más perjudicado con la interrupción del tráfico. Si la compra de las acciones había llegado a convertirse en medida previa indispensable para que no se opusieran obstáculos a la ejecución de las reparaciones contratadas con los señores Dobbie y Simmons, imponíase la urgencia de verificar esa compra para poner término inmediato a las pérdidas de agricultores e industriales que no pueden movilizar sus productos a los mercados de consumo y a las de todos los consumidores en el interior y en el litoral, que están pagando precios de hambruna por muchos artículos de primera necesidad.

Aparte de ésta y otras consideraciones relacionadas con la emergencia inmediata, era indispensable tomar en cuenta los intereses permanentes del Ecuador. Desde este punto de vista, la operación verificada tiene alguna analogía con otra compra de control ferroviario efectuada hace dos o tres años por el millonario Ford, llamado Rey del Automóvil. Todo el transporte de las enormes factorías Ford se verificaba por un ferrocarril pasivo, de servicio muy deficiente, cuyas acciones se cotizaban a descuento. Ford gastó algunos millones en comprar el control de la empresa; reconstituyó la estructura financiera; creó la posibilidad jurídica de emitir nuevos bonos; los suscribió él mismo; e invertido el producto en mejoras del material fijo y rodante, en extensiones a nuevos

centros de producción y en empalmes con otras vías, el ferrocarril comprado se ha convertido, casi inmediatamente, en una de las importantes fuentes de entradas del sistema Ford, en vez de ser, como era antes, causa de frecuentes disgustos y pérdidas.

El interés permanente del Ecuador no está en discutir acerca del cumplimiento de los contratos con una empresa insolvente que, en último extremo, se declararía en quiebra. Está en hacer frente a las realidades. El control es indispensable para un nuevo financiamiento en condiciones ventajosas para el Estado. Si no fue posible adquirirlo en cambio de nuevo capital, había que adquirirlo por compra. Se han gastado seiscientos mil dólares en adquirir, no un valor, puesto que esas acciones no lo tienen en este momento, sino un derecho, el de reorganizar la Compañía, proveerla de nuevos fondos y ponerla en condiciones de convertirse en una fuente de ingresos para el Erario.

Somos, después de todo, descendientes del pueblo que estimó que cadenas y miseria eran pago adecuado por el descubrimiento y adquisición de un mundo. No faltará entre los ecuatorianos, alguno que deseara que los *gringos* que construyeron nuestro primer ferrocarril regresaran a pedir limosna en las calles de su tierra. Pero la compra de las acciones del sobrino de Archer Harman, del hijo de John Harman, permitirá a los ecuatorianos decentes pensar con satisfacción que el Ecuador paga lo que adquiere.

VII

La resolución favorable a la compra de las acciones fue unánime. Formuláronse, con todo, importantes reservas que se sometieron a detenido examen.

Las que yo expuse, pueden clasificarse como sigue:

1.—**Desequilibrio Financiero.**—El Ministerio de Hacienda y la Comisión Permanente de Legislación guardaban religiosamente el secreto de que el Presupuesto del año en curso se hallaba efectivamente balanceado con un *superávit* de algo más de millón y medio de sucres, que, con la adición de ciertos ingresos extraordinarios no presupuestados y de incrementos asegurados de ciertas rentas, podía subir a dos millones y medio. Esperábase confiadamente que, no sólo transcurriría este año sin que se hiciese uso del crédito presupuestario autorizado por la Ley de Presupuesto y ofrecido por el Banco Comercial y Agrícola, sino que, al liquidar el ejercicio financiero, podría exhibirse un excedente efectivo importante. En esta situación—nueva en nuestra historia financiera—no se consideraban, naturalmente, los servicios de deuda interna y externa pospuestos por la propia Ley de Presupuesto; pero confiábase en que el próximo Congreso encontraría bastante simplificado el problema de crear nuevos fondos para dichos servicios.

La compra de acciones absorbe todo ese *superávit* y lo convierte en *déficit*. Porque, según se ha demostrado ya en las páginas precedentes, la adquisición del control de la Compañía del Ferrocarril no puede considerarse como un fin, en sí misma, sino simplemente como un medio de suministrar los fondos que la empresa requiere. De otro modo, la adquisición no tendría objeto justificable. Por tanto, el Estado necesita erogar \$ 2'400.000 para la compra del control, \$ 600.000 para las reparaciones y, por lo menos, \$ 1'000.000 para nuevo material rodante; en todo, \$ 4'000.000, sin contar con las sumas que acaso sea necesario invertir en mejoramientos de material fijo, rectificaciones de vía, estaciones, etc.

Y el *déficit* que se producirá este año aumentará necesariamente en el próximo, porque no será posible posponer por más tiempo el servicio de la deuda pública diferida.

2.—Perturbaciones del Cambio.—Por razones demasiado conocidas, el mercado del cambio internacional atraviesa un período de violentas fluctuaciones. Una demanda extraordinaria de 600.000 dólares puede fácilmente determinar un fuerte movimiento a la alza, neutralizando el beneficio que se espera de las cosechas exportables. Si para el pago de las acciones se negociaran préstamos bancarios, en forma de circulante, para comprar dólares en el mercado, entrarían en operación conjunta dos poderosos factores de alza; a saber,

demanda de giros e incremento de circulación. Y si a estos factores se añadieran estrecheces presupuestarias que exigieran nuevos préstamos, entraríase de nuevo en el camino de la inflación.

3.—Relación de la compra de acciones con los principales problemas financieros y económicos.—Las observaciones que anteceden indican la necesidad de considerar la adquisición de las acciones del Ferrocarril, dentro del conjunto general de nuestra economía y de nuestras finanzas, a fin de que la operación no signifique un retroceso lamentable en el esfuerzo todavía incipiente de nuestra reorganización. Comenzaba apenas, gracias a las medidas tan difícilmente alcanzadas del último Congreso, una labor de orden, actividad y economía en las dependencias de Hacienda, que auguraba un próximo término de las dificultades que por tanto tiempo han agobiado al país. Esperábase rendir a la próxima Legislatura cuenta satisfactoria de la gestión financiera y, establecida la confianza en el Gobierno, alcanzar nuevas medidas que permitiesen completar la reconstrucción hacendaria. La operación verificada y las cuantiosas inversiones inmediatas que comporta, pudieran introducir el desorden en el Tesoro, a menos que el Gobierno intensifique sus esfuerzos para llegar a una prontasolución de nuestros problemas fundamentales.

Como en el período de construcción del Ferrocarril, urge ahora procurar una concentración de recursos para atender a las inver-

siones extraordinarias que el mejoramiento de la empresa ferroviaria exige. Urge, asimismo, un incremento de rentas que permita un arreglo ventajoso y satisfactorio con los acreedores del Estado. El resurgimiento de la República requiere que la adquisición del control del Ferrocarril no venga a ser una operación aislada, irreflexiva, estéril, sino la verdadera iniciación de una era de seriedad y metódico esfuerzo. Es indispensable una energía suprema para equilibrar el Presupuesto sobre una base de suficiencia que comprenda todas las necesidades y todas las obligaciones del Estado. Se necesitan más rentas, más economías, más sistema, más severidad. El propio Ferrocarril pudiera convertirse en importante fuente de ingresos, si se acierta en el uso que se haga del control.

El equilibrio presupuestario es tanto más indispensable, cuanto que sin él se acentuaría la depreciación monetaria. Por otra parte, se impone la necesidad de asegurar las remesas que requiere el servicio de la deuda externa, en términos que no produzcan perturbaciones en el mercado de cambios. En este año deberá remitir el Estado al Exterior al rededor de un millón de dólares, y en los años siguientes, si se restablece el servicio de las deudas postpuestas, se remitirán anualmente algo más de ochocientos mil dólares. Para verificar estas remesas sin trastornos ruinosos en el mercado de giros, urgen medidas de estabilización que permitan volver a la convertibilidad a un tipo fijo e invariable.

No hay duda de que nuestros acreedores extranjeros están dispuestos a concesiones razonables. Pero no pueden desatenderse por más tiempo sus justísimos reclamos. Es necesario tranquilizarles respecto de los propósitos que han determinado la compra del control del Ferrocarril. Es conveniente obtener su cooperación en la obra de reconstrucción de nuestras finanzas y en la futura administración de la vía férrea.

Si, como resultado de intensa labor, determinada por los efectos inevitables de la compra verificada, llegáramos a afirmar la solvencia del Erario, a sanear nuestra moneda y a reorganizar nuestro crédito público, la operación recientemente concluída merecería, en verdad, las bendiciones de la posteridad.

4.—Administración futura de la Empresa.—

La Comisión Permanente de Legislación, en los informes ya citados, expuso su parecer respecto del manejo futuro del Ferrocarril en estos términos: «Esta Comisión opina enfáticamente que el control directo por el Estado sería de peores consecuencias que el desastre ferroviario actual. Todo el plan propuesto fracasaría, y se justificara ampliamente cualquier resistencia de la Compañía, si en el propio contrato no se consignara la obligación de confiar la administración de los intereses del Estado a una institución financiera de primera clase, mediante depósito de las Acciones Ordinarias con cesión del derecho de voto.

"Esta condición es fundamental, a juicio
"de la Comisión Permanente. Se dice que la
"nacionalización del Ferrocarril es una *aspi-*
"ración general. Pero no conviene que se
"llame aspiración general a la repetición de
"opiniones aisladas que adolecen de absoluto
"desconocimiento de los asuntos a los cuales
"se refieren y de su relación con los intereses
"colectivos. En este caso concreto, la «aspi-
"ración general» sería aspiración a daños in-
"calculables para la Nación y para el Estado.

"La nacionalización de los servicios fe-
"rroviarios ha sido ampliamente discutida y
"ensayada en algunos de los principales países
"del mundo. En Alemania, la Misión Dawes
"acaba de comprobar la existencia de 500.000
"empleados superfluos en los ferrocarriles im-
"periales. En Italia, uno de los primeros
"actos del Gobierno de Mussolini, en 1922, fue
"poner en arrendamiento los ferrocarriles del
"Estado, que eran todos fuertemente pasivos:
"gracias a esa medida producen ahora consi-
"derables beneficios tanto para el Tesoro
"como para las empresas arrendatarias. En
"Estados Unidos, durante la guerra, fueron
"incautados todos los ferrocarriles y se cons-
"tituyó para su manejo un directorio com-
"puesto de las más reconocidas capacidades
"en administración ferroviaria. Terminada
"la guerra, se prolongó el sistema por algún
"tiempo con el fin de averiguar la convenien-
"cia de desinteresar a las Compañías pro-
"pietarias y convertir la red ferroviaria en

"propiedad nacional. El resultado fue conclu-
"yente y los Ferrocarriles se devolvieron a sus
"dueños con las indemnizaciones del caso.
"Pudiéramos multiplicar los ejemplos, pero
"juzgamos que bastan los citados.

"El Ecuador tiene ya experiencia de la
"administración ferroviaria por el Estado, en
"la historia del Ferrocarril Chimbo-Durán y
"de los escándalos a que dio lugar. La tiene
"también en la situación de los pequeños Fe-
"rrocarriles nacionales. El Ferrocarril de Gua-
"yaquil a Quito, en manos del Estado, vendría
"a ser refugio de todas las incapacidades que
"solicitaran sueldo, a título de adhesión a tal
"o cual bando político. El desprestigio finan-
"ciero y la ruina serían inmediatos.

"Por lo mismo, sería obra del más alto y
"clarividente patriotismo ligar estrechamente
"la adquisición del control con la expresa y
"terminante delegación del voto y de la admi-
"nistración a un apoderado que ofreciera toda
"garantía de probidad y eficiencia».

Como queda ya expresado, el problema
del Ferrocarril del Sur es esencialmente un
problema de administración. Si el Gobierno
no acierta a discurrir una fórmula que prote-
ja el manejo de la empresa contra toda inter-
vención del Poder Ejecutivo y Legislativo,
excepto la de una eficaz y completa fiscaliza-
ción, puede augurarse, con vista de la expe-
riencia de otros países, que la empresa se
convertirá en venenosa manzana de discordia.
Se agravarán las dificultades fiscales con un

déficit cada vez más considerable y veremos repetida la historia del lamentable deterioro de la antigua línea de Durán a Chimbo.

El Gobierno se sirvió tomar en grave consideración las precedentes reservas, y expresó su conformidad con ellas. Puede afirmarse, pues, que la operación se formalizó con pleno conocimiento de su trascendencia y de la enorme carga de responsabilidades que comporta. Por lo pronto, para impedir el alza del cambio, se ha asegurado el pago de las acciones en una forma que evita un retiro extraordinario de circulante de los bancos y la demanda de giros en el mercado.

VIII

Las opiniones publicadas evidencian considerable confusión de ideas, en cuanto a los efectos jurídicos y financieros de la compra de acciones verificada. Dícese que la operación redime a la Compañía de sus obligaciones, traslada al Erario todo el peso de la deuda garantizada, anula créditos y reclamos del Estado contra la Compañía, etc., etc.

Por lo pronto, nada de eso es verdad. Trátase simplemente de una transacción entre el Gobierno y la Inca C^o, que en nada afecta.

ni a la Compañía del Ferrocarril ni a sus acreedores y que en nada modifica la relación jurídica existente, antes de la operación, entre las tres partes principalmente interesadas en el Ferrocarril, a saber, Gobierno del Ecuador, Tenedores de Bonos y Compañía del Ferrocarril de Guayaquil a Quito. Esta última continúa existiendo como antes, conforme a sus contratos, a su acta de incorporación, a sus estatutos y a las leyes generales y especiales del Ecuador y del Estado de New Jersey. Es, como antes, la deudora principal de los Bonos de Preferencia y de Primera Hipoteca y de los Certificados de la Sal. El Estado Ecuatoriano es, como antes, deudor subsidiario, conforme a la garantía otorgada, pero deudor efectivo, por razón de insolvencia del obligatario principal. Los Tenedores de Bonos, según lo declaran en su último cablegrama, continúan descansando, como antes, en la hipoteca de las Aduanas y no en la del Ferrocarril.

Lo único que, hasta este momento, ha sucedido es que un paquete de acciones ha cambiado de dueño. Tal vez se aclare más este importante punto con la siguiente exposición de la manera como estaba distribuido el capital en acciones de la Compañía del Ferrocarril, antes de verificarse la compra de las 57.069 acciones:

<i>Gobierno del Ecuador:</i>		
Acciones Comunes, Clase A	\$	3'445.680
<i>Consejo de Tenedores de Bonos:</i>		
Acciones Comunes, Clase C		1.000
<i>Inca Company:</i>		
Acciones Preferidas	\$	2'834.100
Acciones Comunes, Clase B	2'863.800	5'706.900
<i>Otros Accionistas:</i>		
Acciones Preferidas	\$	2'406.900
Acciones Comunes, Clase B	722.520	3'129.420
Total	\$	<u>12'283.000</u>

La Compañía del Ferrocarril era, y continúa siendo, anónima. Esto quiere decir que las acciones confieren a los accionistas ciertos derechos a la propiedad, a la administración y a los rendimientos, determinados por las leyes, los contratos y los estatutos; pero no les imponen obligación ninguna, puesto que la posesión misma del título es comprobante suficiente de haberse cumplido la única obligación que incumbe al accionista de una compañía anónima, que es la de satisfacer el valor de la acción. Que los accionistas de la Compañía del Ferrocarril no hayan satisfecho ese valor en dinero; que todos, al igual del Gobierno del Ecuador y del Consejo de Tenedores de Bonos, hayan recibido sus títulos como compensación de valores inmateriales aportados a la sociedad, viene a ser, en verdad, indiferente. El hecho es que, ni el Gobierno del Ecuador, ni el Consejo de Tene-

dores de Bonos, ni la Inca C^o, ni los demás accionistas son individualmente responsables por concepto de las acciones que poseen, ni del cumplimiento de los contratos, ni de las deudas, ni de acto alguno de la Compañía del Ferrocarril de Guayaquil a Quito. La única responsable es ésta, y la responsabilidad está limitada a todo lo que comprende su fondo social.

La compra de las acciones pertenecientes a la Inca C^o, no significa, pues, renuncia a ningún derecho, ni adquisición de ninguna responsabilidad. El único resultado de la operación es que el control de mayoría ha pasado del poder de la Inca C^o al del Gobierno del Ecuador; que éste es ahora propietario de 9152.580 dólares, esto es, 74,51% en el capital social de la Compañía del Ferrocarril; que puede nombrar ocho Directores en vez de dos que antes nombraba; y que, en consecuencia, tiene en sus manos los futuros destinos de la empresa.

Justamente, derivanse de esta situación consecuencias muy delicadas, acerca de las cuales debiera regirse el Estado por un criterio de muy elevada probidad. Es natural que las varias cuestiones que han existido entre el Gobierno y la Compañía y cuya solución está aún pendiente, se arreglen ahora en un espíritu de cordialidad. Pero el Estado no debe nunca olvidar que su deber, como principal accionista de la Compañía, es defender los derechos de ésta, esto es, no caer en el caso de merecer, como los financistas de

mala ley, los reproches de accionistas en minoría lesionados. Sería muy hermoso y de enorme efecto para el crédito nacional, que los accionistas minoristas tuvieran motivos de felicitarse por el cambio de control.

Y relaciónase con los futuros intereses de la minoría de accionistas y, a la vez, con los del Estado, la política financiera que se adopte respecto de tarifas. El Ferrocarril de Guayaquil a Quito, según queda demostrado, no es todavía propiedad del Estado. Perteneció a una Compañía en la cual el Estado posee una gran mayoría de acciones, pero que, jurídicamente, es una empresa privada. Sin embargo, como esa mayoría es omnipotente y mediante ella pudiera el Estado dirigir el negocio ferroviario conforme a los principios que estimara más convenientes a sus propios intereses, conviene tomar en cuenta la opinión de los expertos que estudiaron recientemente el problema ferroviario en Alemania, bajo la dirección del General Dawes.

El doctor Sarter, Ministro de Transportes del Imperio Alemán, había sentado la siguiente fórmula como base de su política: «Los ferrocarriles del Estado deben preocuparse en primer término del desarrollo progresivo de la vida económica del país y considerar el producto neto como objetivo de importancia secundaria». Los expertos del comité Dawes manifestaron que la fórmula del Doctor Sarter debía modificarse en estos términos: «Una Compañía de Ferrocarril debe aspirar, ante todo, a asegurarse un ren-

dimiento suficiente, sin descuidar por eso el desarrollo progresivo de la vida económica del país».

En efecto, puede sentarse como principio verdadero en manejo ferroviario, que el primer deber de una Compañía es para sus accionistas. Este principio, sabiamente aplicado, consulta al mismo tiempo los intereses de la economía general, porque para el público productor y consumidor no es lo esencial que el transporte sea barato, sino que sea eficiente, seguro y exacto, condiciones que no se obtienen sino cuando los rendimientos son suficientes.

Una de las primeras necesidades del momento es, pues, revisar las tarifas ferroviarias de manera que aseguren la movilización económica de todos los productos, pero en términos que garanticen el mayor rendimiento ferroviario posible. El doctor Manuel Benigno Cueva manifestó ya en una conferencia muy interesante que la deuda del Ferrocarril tiene que ser pagada de todos modos por los ecuatorianos, ora en forma de impuestos, ora en forma de fletes y pasajes. Nada más exacto. Pero, tanto las finanzas fiscales como el restablecimiento del crédito nacional, exigen que la mayor parte posible de la deuda se pague con el producto del propio Ferrocarril. Y puede asegurarse que el día en que el Ferrocarril reparta su primer dividendo a sus accionistas, después de cubrir sus servicios de deuda, le será fácil al Estado obtener empréstitos en los términos más favorables.

IX

La impulsividad — que es una de las características de nuestro modo de ser político,—y la acción casual de circunstancias especiales,—originadas a veces, en el notable desnivel en que se encuentra nuestro progreso, con relación al del mundo contemporáneo, y en súbitos anhelos de realizar en una hora de entusiasmo lo que para otros pueblos ha sido obra de años y acaso de siglos,—han determinado en nuestra vida nacional soluciones improvisadas, y a veces felices, de intrincados y trascendentales problemas. Ejemplo, la abolición del concertaje. En otro país, hubiérase considerado con inquietud la crisis de la producción agrícola, la necesidad de indemnizar pérdidas ocasionadas por la súbita anulación de contratos de servicios, la conveniencia de fijar nuevas normas para las relaciones jurídicas entre patrones y trabajadores. En el Ecuador, no se consideró nada. Y, sin embargo, después de momentánea confusión, adaptose la producción a las nuevas condiciones legales, liquidáronse las pérdidas, y no se produjo el cataclismo general que, en el primer instante, se creyó inevitable.

Con igual impremeditación abórdase ahora la solución del problema ferroviario, y con ella, forzosamente, la de otros problemas fundamentales de nuestra economía. en el momento en que más lejana parecía la hora de los esfuerzos supremos y salvadores.

Hubiera sido de desearse que existiera un plan preparado; que, al comprarse las acciones del Ferrocarril, se supiera de antemano lo que iba a hacerse con ellas; que estuviera ya señalado el segundo paso, y el tercero y el final. El Chanchán ha dispuesto las cosas de otro modo. Un accidente meteorológico ha venido a ser la gota que ha desbordado el vaso colmado por pasadas negligencias. Por obra de los elementos se ha producido una serie de situaciones que ha culminado en un primer paso en el camino de las grandes y decisivas actividades. Imposible, quizá, volver a la plácida inercia de esta última década, sin grave e inmediato perjuicio para todos los intereses colectivos.

Firmado el contrato de compra de las acciones ferroviarias, hay que proveer los fondos para el pago, hay que restablecer el equilibrio del Presupuesto, hay que reorganizar la Compañía del Ferrocarril, hay que arbitrar nuevos fondos para su mejoramiento, hay que regularizar el servicio de la deuda, hay que sanear la moneda, hay, en fin, que recuperar el tiempo tan lastimosamente perdido, reviviendo las energías de 1895, por tantos años aletargadas. Ruda tarea para el Gobierno y para el pueblo, la que se ha iniciado. Nada, por lo mismo, tan estéril como gastar fuerzas en ociosas recriminaciones. Personalmente, hacen ya años que he venido pregonando la imperiosa necesidad de acción intensa para reparar los males que ha inferido al país un prolongado período de desidia,

de posposición de los verdaderos intereses nacionales. Había de llegar inevitablemente una hora en que recayera sobre los hombros de un Gobierno todo el peso de responsabilidades acumulado por el cómodo y prolongado sistema de eludir dificultades y crear nuevas para que las resuelva el porvenir.

Urge, sin duda alguna, una improvisación que allane el arduo camino en que hemos entrado; pero sería prematuro sugerir plan alguno concreto sin una base de realidades, es decir, sin averiguar antes la posibilidad de obtener la cooperación financiera indispensable y los términos en que pudiera ofrecerse dicha cooperación. Con todo, para el objeto de poner de relieve ciertas cuestiones esenciales, pudieran tener alguna utilidad las siguientes observaciones:

1.—Toda la Nación parece de acuerdo afortunadamente, en considerar como el mayor desatino cualquiera forma de administración directa del Ferrocarril por el Estado. Pero la dificultad está en que no puede discurrirse forma alguna de administración indirecta, que no sea ocasionada a todos los males y peligros que acertadamente se señalan con respecto a la administración directa. En verdad, no cabe término medio. Ora directa, ora indirecta, cualquiera intervención del Gobierno o del Congreso en el nombramiento de empleados, en la adquisición de materiales, en la determinación de itinerarios o en cualquiera otra operación concerniente al funcionamiento del Ferrocarril, llevaría la empresa

a seguro fracaso, así en cuanto a servicio, como en cuanto a rendimiento. La independencia administrativa debiera, pues, ser absoluta, sin otra intervención del Estado que la de una fiscalización severa y eficaz. Y esta independencia sólo puede asegurarse mediante cesión del control en condiciones que, inspiradas por la experiencia, eviten los inconvenientes que hasta ahora se han notado en el manejo de la empresa.

2.—Cualesquiera que fuesen los términos que se estatuyeran para cesión del control, subsistiría, en cuanto al pasado, el hecho de que el 74,51% del capital de la Compañía del Ferrocarril pertenece al Estado. En consecuencia, la liquidación definitiva de todos los asuntos contenciosos pendientes pudiera concluirse en términos equitativos y mutuamente satisfactorios, ya se la practique antes de la cesión del control, ya después. Asimismo, prevalecería siempre el interés del Estado en cualquiera cuestión posterior. Crearíase un nuevo orden de intereses: el del Estado, como tal, el de la Compañía del Ferrocarril y el del Cesionario del control. Habría necesidad de estatuir un nuevo orden de derechos y obligaciones. Pero, así en el contrato que se estipulara como en las futuras relaciones entre el Ferrocarril y el Gobierno, prevalecería siempre el hecho de que el Estado es el propietario del 74,51% del control. En otros términos, desaparecerían los conflictos de intereses contrapuestos que han ocurrido en el pasado y se estable-

cería perfecta cooperación entre el Estado y la Compañía.

3.—Es de primera importancia que la situación de la Compañía del Ferrocarril, frente al Estado, quede perfecta y claramente definida; que de ninguna manera se entienda que el Estado asume, respecto de la Compañía, otras obligaciones que las estatuidas en contratos anteriores y en los que posteriormente se celebren; que la Compañía no deje de ser empresa de derecho privado, y que del hecho de ser el Estado principal accionista no pueda derivarse nunca la conclusión de que la Compañía se haya convertido en entidad de Estado. En consecuencia, conviene evitar todo lo que pudiera significar alteración de los contratos o de la posición jurídica de la Compañía.

4.—El Ferrocarril que, con razón o sin ella, se ha considerado como un obstáculo para la realización de proyectos financieros, unido ahora al Estado, en estrecha cooperación, pudiera llegar a ser palanca poderosa para levantar nuestro abatido crédito. Es, después de todo, una propiedad que representa muchos millones, cuyo rendimiento bruto asciende ya a más de cuatro millones y medio de sucres anuales y crece de año en año. Ofrece, por tanto, una base no insignificante para una combinación de empréstito. Impónese, por lo mismo, la conveniencia de considerar la reorganización del Ferrocarril dentro de un arreglo posible con el Consejo de Tenedores de Bonos, acaso con la partici-

pación de alguna poderosa institución financiera. Y puede abrigarse la esperanza de llegar a una recomposición completa de la deuda, que incluya la bancaria, y permita la derogación de la Moratoria. Pero nada puede asegurarse mientras no se averigüe el sentir del Consejo de Tenedores de Bonos, y el apoyo que estén dispuestos a prestar para una operación de conjunto.

5.—Si se estableciera la posibilidad de la combinación financiera insinuada en el párrafo que antecede, consideraría-se el Ferrocarril como importante fuente de ingresos, mediante atinada revisión de las tarifas; y no hay duda de que, en tales condiciones, sería en extremo ventajosa la cesión del control, por un número de años, conforme a un contrato cuidadosamente meditado.

6.—En todo caso, es de primera importancia para la República que se den los pasos necesarios para que una comisión técnica constituida de acuerdo con el Consejo de Tenedores de Bonos inspeccione el Ferrocarril e informe acerca de los mejoramientos que requiere. El Estado debiera apresurarse en adquirir un conocimiento cabal de lo que el Ferrocarril vale actualmente y de lo que necesite para convertirse en segura fuente de entradas. En el caso de cesión del control, tal comisión sería indispensable ya para establecer el contrato respectivo con pleno conocimiento de la propiedad, ya para levantar un inventario científico y exacto.

7. El informe de la comisión técnica determinaría el monto del nuevo financiamiento que el Ferrocarril requiera, a la vez que los rendimientos que corresponderían a la nueva inversión de capital. La deuda del Ferrocarril aumentaría y, en toda probabilidad, sería siempre indispensable la garantía del Estado; pero no ha sido ótra la historia de todos los ferrocarriles del mundo. Todos, sin excepción, han aumentado su capital y su deuda con el transcurso de los años. Todos necesitan constantes y costosas mejoras para hacer frente al progreso incesante de los pueblos. Suma centenares de millones el valor de los nuevos bonos ferroviarios que anualmente se emiten. Aunque los expertos del Comité Dawes reprochan a la administración ferroviaria alemana gastos excesivos de mejoramiento, todavía estiman necesaria una provisión de 1.500 millones de marcos oro para nuevas mejoras.

8.— Tanto para la provisión de nuevos fondos al Ferrocarril como para el reembolso de los que el Estado está ya suministrando para las reparaciones, es indispensable establecer, dentro de la estructura social y financiera de la Compañía, la posibilidad jurídica necesaria para que ésta pueda adquirir nuevas deudas y extinguirlas sin violar los contratos vigentes.

X

En resumen, he contribuído con mi voto a la adquisición de las Acciones de la Inca Company en el Ferrocarril de Guayaquil a Quito, porque esa compra se impuso, en forma ineludible, como medida previa a la provisión de fondos para el pronto restablecimiento del tráfico ferroviario; porque cualquier otro procedimiento hubiera retardado indefinidamente las obras de reparación, con grave perjuicio del pueblo, exponiendo al país a un litigio interminable y de inciertos resultados; porque, en el mejor caso, nada efectivo podía obtener el Estado de un litigio con una Compañía insolvente; porque no debe posponerse por más tiempo la necesidad de poner al Ferrocarril en condiciones de servicio eficiente—que sean de positivo beneficio para el público—y de solvencia asegurada, que alivie y afirme la situación fiscal; porque, para un nuevo financiamiento del Ferrocarril era indispensable que el control pasara del poder de la Inca Company al del Estado, y, no habiendo sido posible obtener ese traspaso por consentimiento, precisaba adquirirlo por compra; porque, desde hace muchos años, he contemplado con creciente angustia la agravación de nuestros males financieros y económicos, debido a persistente posposición de su tratamiento; porque el progreso y bienestar de los ecuatorianos exigen que se ponga término, cuanto antes, a la política mezquina de

pequeños intereses, para consagrar toda la atención, todas las energías y todos los recursos del Estado a la solución inmediata de los grandes problemas que interesan a la vida económica nacional; porque, desde el primer instante, advertí que esta operación no podía ser aislada, y que nuestros problemas están tan estrechamente ligados entre sí que no es posible abordar uno sin que los demás reclamen inmediata consideración; y porque abrigo, en consecuencia, el convencimiento de que la operación realizada determinará una serie de vigorosas y eficaces actividades inmediatas que no podrán ya suspenderse, por grandes que sean los obstáculos que opongan las fuerzas de inercia, hasta que esté firmemente nivelado el Presupuesto, restablecido el crédito y saneada la moneda.

Y confieso, además, que ha influido, no poco, en mi criterio la veneración que he consagrado a los grandes estadistas a quienes se debe el Ferrocarril del Sur. Ellos no vivieron para ver, en el actual mejoramiento del país, la realización de sus nobles aspiraciones. Pero esa obra es el monumento que eternizará su memoria y la quiero grande y amada del pueblo y digna de los recuerdos que evoca.

Mayo de 1925.
