

El problema ferroviario nacional

POR

VICTOR M. NAVARRETE

(Conferencia dada en el Instituto de Ingenieros el 12 de Noviembre de 1920)

INTRODUCCION

Todas las personas que han estudiado a fondo la actual crisis por que atraviesan los Ferrocarriles del Estado han tenido necesariamente que llegar a la conclusión de que la Ley de Reorganización del año 1914, no ha dado los resultados que de ella se esperaban.

Entre las múltiples y variadas causas de esta crisis, las principales son las siguientes:

1.º No haber podido disponer la Empresa de los fondos necesarios para modernizar sus instalaciones y aumentar su material rodante, que la Ley N.º 2846 consultó como base fundamental de la reorganización de los Ferrocarriles del Estado.

2.º El alza inusitada que han experimentado los materiales de consumo y los jornales, debido a la guerra mundial, terminada en 1918.

3.º Aplicación de tarifas deficientes que no alcanzan a cubrir los gastos financieros y de explotación, ni permiten la formación de un fondo de reserva de renovación y mejoras.

4.º Haberse hecho cargo la Empresa, por decisión del Gobierno, de la explotación de la Red Norte a partir de Enero de 1917. Dicha Red es formada por ferrocarriles estratégicos o proteccionistas, que han dejado siempre pérdidas en su explotación, lo que ha tenido que producir un desequilibrio en las finanzas de la Empresa.

5.º Por que la organización del servicio ferroviario en vigencia, adolece de gra-

ves defectos que destruyen su eficiencia y hacen imposible la explotación de los Ferrocarriles según principios comerciales. y

6.º Falta de estímulo del personal de la Empresa y dificultad de deshacerse de aquel que por enfermedad o vejez, queda inhabilitado para el desempeño de sus obligaciones, lo que aumenta innecesariamente el número de empleados e introduce trastornos en el servicio etc.

Estos factores que han producido la deficiencia actual de transportes han hecho pensar a los que se preocupan del interés público, que hay necesidad imprescindible de modificar esta situación, procurando que los Ferrocarriles del Estado, constituyan una entidad que no sea un estorbo para el desarrollo de la agricultura, la industria y el progreso nacional. Sin embargo, se afirma que la explotación fiscal ha fracasado y que la única solución del problema ferroviario, consiste en entregar los Ferrocarriles del Estado, en arriendo a Sociedades particulares, o ir a una explotación mixta entre el Estado y el interés particular. De esta manera se plantea nuevamente ante los chilenos, la cuestión de cuál régimen de explotación es el mas conveniente para el país: *si la explotación fiscal o explotación particular.*

Como este es un asunto de mucha transcendencia para el país, ya que todo cambio de política ferroviaria traerá consigo consecuencias que es difícil prever, he creído conveniente hacer algunas observaciones de carácter general que tiendan a arrojar luz sobre esta importante materia; a la cual dedicaré la primera parte de esta conferencia.

EXPLOTACION FISCAL Y PARTICULAR

El problema ferroviario que se presenta al Estado puede resolverse de dos maneras:

1.º El Estado puede poseer y explotar los ferrocarriles, o

2.º Puede entregar su explotación a particulares legislando sobre la calidad del servicio que deben ofrecer al público y aprobar las tarifas que deben aplicarse.

El primer sistema lo han seguido en gran escala la mayoría de los países del mundo, pero, los Estados Unidos y en general los países de Norte y Sud América han adoptado el plan de explotación por Sociedades particulares, con intervención del Estado.

Debido al enorme kilometraje de los Ferrocarriles Americanos (donde el plan de explotación particular es exclusivo) el kilometraje de ferrocarriles de explotación fiscal en el mundo es considerablemente inferior al de los ferrocarriles de explotación particular; pero, excluyendo los ferrocarriles americanos, el kilometraje de ferrocarriles bajo explotación fiscal, es mayor que el kilometraje bajo explota-

ción particular. El cuadro siguiente indica el kilometraje de ferrocarriles del mundo de propiedad del Estado y de Sociedades particulares, para el año 1912:

	Fiscal	Particular	Total	% fiscal	% particular
Europa.....	172.261	159 411	331 672	51.9	48.1
América.....	19 504	503 509	523 013	3.7	96.3
Asia.....	58 736	42 530	101 266	58.0	42.0
Africa.....	21 869	14 755	36 624	59.7	40.3
Australasia.....	28 843	1 976	30 819	93.6	6.4
TOTAL.....	301 213	722.181	1 023 394	29.4	70.6

La cuestión de cuál de los dos sistemas de explotación es el mejor, se ha prestado a muchas controversias.

Antes de entrar a discutir los méritos relativos de estos dos sistemas de explotación ferroviaria, se puede establecer como un hecho, que para la mayoría de las personas esta materia no es una de principios, sino de conveniencias. Sin embargo los socialistas y las personas que creen en las ideas que éstos tienen respecto de las relaciones del Estado y las Industrias productivas consideran este asunto como uno de principios. Para ellos la estatización de los ferrocarriles, no es mas que una parte de un programa político aceptado, que desean realizar en todas sus partes, sin consideración a las conveniencias en casos particulares.

La mayoría de las personas del mundo, creen sin embargo, que el Gobierno solamente debe intervenir en la actividad económica particular cuando así lo exija la protección de los intereses de la colectividad, y para esas personas la nacionalización de los ferrocarriles es una cuestión de conveniencia.

En todos los países del orbe, el desarrollo de la industria ferroviaria ha dado lugar a dificultades, que han hecho necesaria la intervención del Estado. Esta intervención ha llegado a la nacionalización de los ferrocarriles si el problema en casos particulares se ha resuelto en mejores condiciones por este método o si ha consultado con mas amplitud los intereses de la colectividad.

En la discusión de esta materia, se debe tener presente también, que la experiencia de un país en particular no es necesariamente una guía segura de acción para otros países.

El hecho de que la explotación directa por el Estado haya tenido éxito en Prusia, no es razón para creer que pueda ser un éxito en Inglaterra por ejemplo y el hecho

de que la explotación particular haya fracasado en Italia, no ofrece un terreno seguro, para la conclusión de que hubiera podido fracasar en Prusia.

Cada nación tiene condiciones sociales, económicas y políticas que les son peculiares y el problema para cada país debe resolverse basándose en la *experiencia recogida y con relación a la conveniencia nacional*.

Por esta razón no se puede afirmar que cualesquiera de los dos métodos de explotación ferroviaria sea el mejor para todos los países, ni aún se puede adelantar con certidumbre que llegue el momento en que todos los países del orbe adopten los mismos métodos de resolver el problema ferroviario.

Sin embargo, un hecho parece bien establecido, que ningún país encuentre ventajoso, permanentemente, tener dentro de la misma región, ferrocarriles explotados por el Estado y por particulares.

El sistema dual de explotación, es impracticable según ha quedado demostrado por la experiencia de algunos países europeos (Bélgica, caso típico).

La explotación particular con intervención del Estado ha dado buenos resultados en algunos países (Estados Unidos, Inglaterra, etc.); del mismo modo que la explotación fiscal ha sido satisfactoria para la mayoría; pero la experiencia ha demostrado que el éxito de la explotación fiscal depende de la completa nacionalización de los ferrocarriles y de su administración, propendiendo al desarrollo de fines políticos y económicos, claramente definidos. Las ventajas principales que se derivan de la completa nacionalización, se pueden asegurar solamente cuando el Estado posee el monopolio de los transportes y es capaz de administrarlos de manera de promover el progreso social, industrial y comercial del país.

En todos los países donde se ha experimentado el sistema dual de explotación, o el Estado ha procedido a la completa nacionalización de ellos o ha cedido a la influencia de los particulares.

El examen de las relaciones del Estado y los Ferrocarriles, en países de importancia, indica que el control del Gobierno presenta una variedad de formas producidas por causas sociales, políticas, económicas y militares. En algunos países los habitantes desean que el Estado ejercite ciertas influencias, que los habitantes de otros países no aceptan bajo ningún punto de vista; el pueblo inglés presenta a este respecto un pronunciado contraste con los de Alemania y Francia. El ideal político inglés ha sido el de aminorar las funciones industriales del gobierno; mientras que el ideal continental ha buscado siempre la ayuda del Estado.

Además en cada país, la historia ferroviaria ha sido influenciada por su historia política.

En Italia y Alemania, la unidad nacional no se llevó a cabo, sino mucho después, que principió la construcción de los ferrocarriles en esos países.

Las primeras líneas fueron autorizadas por estados rivales y su consolidación escasamente había principiado, cuando los ferrocarriles ingleses se amalgamaron en grandes sistemas. Las inseguras condiciones políticas de Alemania e Italia, indujo a los diferentes estados a prestar ayuda a los ferrocarriles, que de lo contrario no habría sido necesaria.

Entre los acontecimientos de Francia que han afectado las relaciones de los Ferrocarriles y el Estado, puede mencionarse el derrumbamiento de la República por Napoleón III y la Guerra Franco Prusiana.

La política ferroviaria de cada país, ha sido influenciada además, por su condición financiera.

Los países europeos que han adoptado la explotación fiscal, fueron al principio Bélgica y otros pequeños estados que gozaban de buen crédito. Los países mayores no se atrevieron a soportar la carga de comprar y explotar los ferrocarriles en gran escala, sino hasta mas tarde. Entre los años 1870 y 1880 se produjo en Italia, Prusia y Austria etc. una fuerte tendencia hacia la completa nacionalización; Prusia e Italia adquirieron sus ferrocarriles en esa época. Otros países europeos, durante los años que precedieron a la guerra mundial, han seguido adoptando la explotación fiscal a medida que sus recursos financieros se los ha permitido.

Las variaciones de la política ferroviaria de los diferentes países, son en parte debidas a causas económicas completamente independientes de las condiciones políticas y financieras, a que nos hemos referido. Así en Egipto, India, Africa del Sur, Nueva Zelanda, las Colonias de Australasia y en otros estados que los ingleses han ocupado por razones industriales y comerciales; los ferrocarriles han sido construídos y explotados por los gobiernos de esa dependencia, para desarrollar los recursos económicos de esos países lo más rápidamente posible.

Los gobiernos coloniales tienen un carácter comercial, lo que ha traído como consecuencia la explotación fiscal de los ferrocarriles.

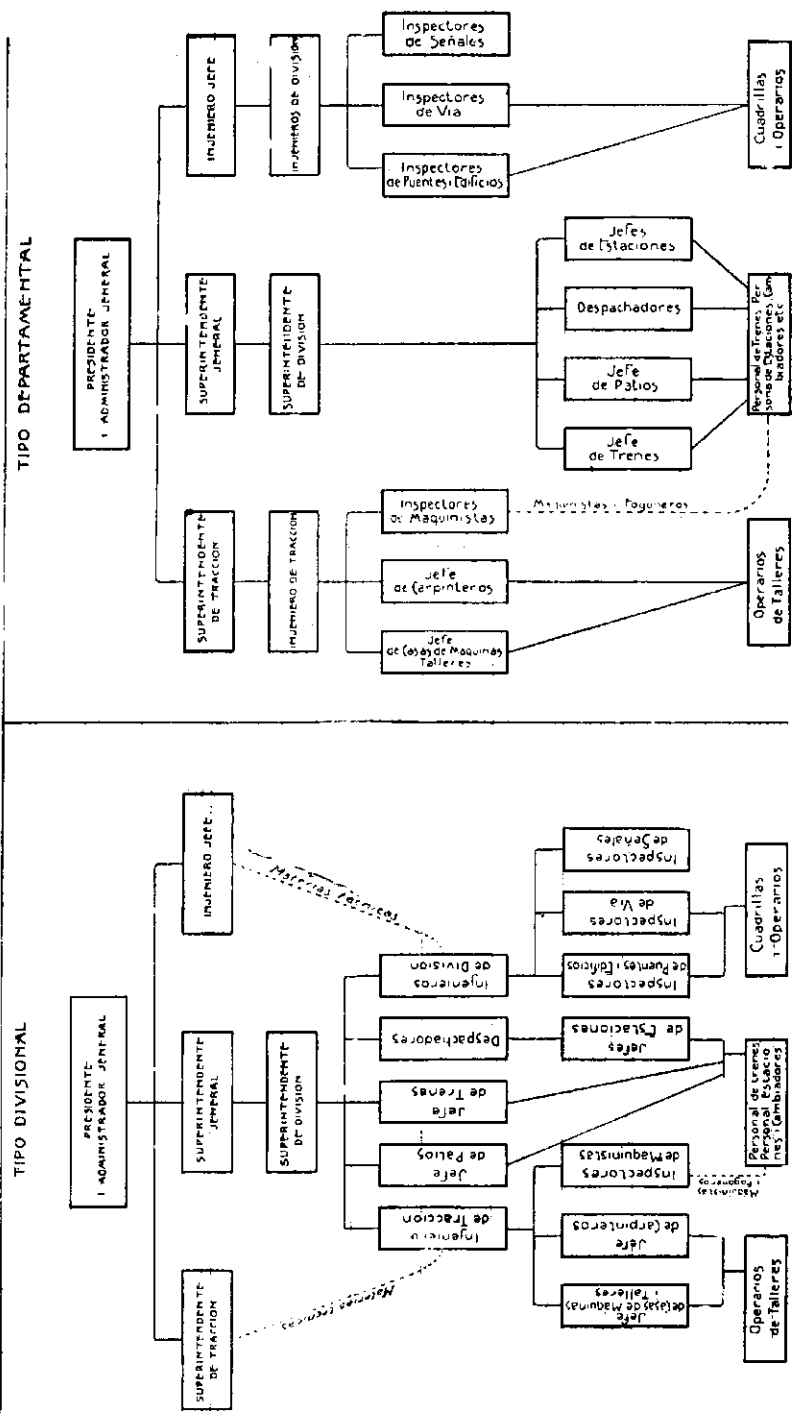
Los países principales donde se ha llevado a cabo la completa nacionalización o donde prevalece el sistema de explotación fiscal son los siguientes:

Alemania, Austria Hungría, Rusia Europea, Italia, Bélgica, Holanda, Suiza, Dinamarca, Noruega, Servia, Rumania, Bulgaria, Rusia Asiática, Japón, Siam, Egipto, Colonia del Cabo, Natal, Africa Central Sur, Rhodesia, Colonias Alemanas del Africa, Nueva Zelanda, Victoria, Nueva Gales del Sur, Australia del Sur, Queensland, Tasmania, Australia Oriental, etc.

Los países donde prevalece la explotación particular, son los siguientes:

Estados Unidos, Inglaterra, Francia, España, Canadá, Argentina, Portugal, Brasil, Suecia, Grecia, Turquía, Méjico, Centro América, Grandes Antillas, China, Asia Menor, India Holandesa, Cochín-China, Túnez, etc.

Organización del Servicio de Explotación en su forma más simple



En Chile el kilometraje de los ferrocarriles del Estado y los particulares son más o menos iguales.

En Holanda la mayoría de los ferrocarriles son de propiedad del Estado, pero explotados por particulares. Lo mismo sucede en India y Perú. En Méjico los particulares construyeron los ferrocarriles y aún los explotan, pero el gobierno ha adquirido gran parte de las acciones. Los ferrocarriles de Nicaragua y Guatemala son de propiedad del Estado, pero dados en arriendo a los particulares.

En resumen se llega a la conclusión de que cada país tiene su historia ferroviaria propia, la que ha sido determinada por razones sociales, políticas, militares y económicas existentes y que las relaciones del Estado y los Ferrocarriles, es un problema que cada país debe resolver por su propia experiencia y atendiendo a las condiciones de evolución social e industrial que le son peculiares.

En general, el carácter de la explotación directa de los ferrocarriles por el Estado, puede ser de dos clases: una es el tipo de explotación voluntaria, que es el resultado de una política ferroviaria directa y bien definida; y el otro tipo es la explotación involuntaria u obligada, que se ha impuesto el Estado para evitar al país las dificultades ocasionadas por la explotación particular, o por que es la única manera de resolver el problema ferroviario existente.

Los ferrocarriles alemanes, proporcionan un excelente ejemplo de explotación voluntaria, la que ha tenido un éxito completo; los sistemas ferroviarios de la India e Italia, son modelos del tipo de explotación involuntaria u obligada, de grados y resultados diferentes.

Para el investigador que estudia los méritos relativos de los sistemas de explotación fiscal y particular, no existe un caso más interesante que el de los *ferrocarriles alemanes*. En ningún otro país se ha seguido con tanta energía el plan de explotación fiscal y en ninguna otra parte ésta explotación ha sido tan afortunada.

La construcción de los ferrocarriles alemanes, fué iniciada por sociedades particulares, pero en 1838 la Prusia reconoció la posibilidad de la explotación fiscal.

Se estipuló que el estado garantizaría a los particulares el interés del capital invertido en obras ferroviarias, reservándose el derecho de asumir, después de cierto tiempo, la explotación directa de ellos.

Después del pánico y depresión de 1845—1848 la Prusia adquirió un número de pequeños ferrocarriles que habían fracasado. Años mas tarde principiaba la construcción de un ferrocarril militar de Berlín a la frontera Rusa; pero en esa época

ni la Prusia ni los demás estados alemanes siguieron una política ferroviaria consistente.

Algunas veces construían ferrocarriles propios, otras veces subvencionaban o adquirían acciones de ferrocarriles particulares; pero el gran cambio en la política ferroviaria vino después de la guerra franco—prusiana y la fundación del Imperio Germano.

En Prusia se nombró un comité de investigación, el cual informó que consideraciones económicas aconsejaban que los ferrocarriles debían estar bajo el control inmediato del Gobierno. Bismarck quería un sistema consolidado como un medio de unión política y administrativa, para fortalecer su situación militar.

Los conflictos con Austria y Francia le habían demostrado las ventajas del Control fiscal, que permitiera al Gobierno Central, hacer uso, sin intermediarios, de los ferrocarriles para la movilización rápida de las tropas, a los puntos donde ellas fueran mas efectivas.»

En 1910, existían en todo el Imperio Alemán 3 510 kms. de líneas explotadas por particulares y 55 275 kms. explotados por el Estado.

Aunque en Prusia, las leyes daban poder al Estado para obligar a las compañías particulares a venderle sus derechos sobre los ferrocarriles, el traspaso se ha hecho por negociaciones amistosas y el precio de compra se ha basado en el valor de las acciones en el mercado.

Otro país que presenta uno de los mas notables ejemplos de sumisión voluntaria a la explotación fiscal, es *Suiza*. Los ferrocarriles de ese país, fueron construídos primeramente por compañías particulares, pero la posibilidad de la explotación fiscal se contempló desde el principio.

En 1851 se pasó en el Congreso una ley que estipulaba que todo trabajo ejecutado dentro del territorio bajo legislación federal, podría ser adquirido por el estado en cualquier momento, con la correspondiente compensación. Al mismo tiempo se estudió un plan para la construcción y explotación de un sistema ferroviario del Estado federal en conjunto con los cantones.

Pero, en 1852, este plan fué rechazado y se promulgó una ley autorizando la explotación de los ferrocarriles por sociedades particulares.

Sin embargo, la propaganda en favor de la explotación fiscal, se continuó por hombres de influencias políticas y sociales. En 1862, Stamfli, entonces presidente de la federación, publicó un interesante folleto en que favorecía el plan de explotación fiscal. Además el sentimiento popular por la adopción de la explotación directa por el Estado, se mantuvo vivo por la incapacidad del Gobierno de controlar los ferrocarriles, debide a los limitados poderes legales y a la incapacidad de los cantones de hacerlo, porque individualmente eran pequeños y débiles.

El ejemplo de varios países que estaban adquiriendo sus ferrocarriles, como, Bélgica, Prusia, Austria Hungría, atrajo mucha atención y los hombres principieron a reconciliarse con la intervención del Estado en todas las esferas de la actividad nacional. Además, el temor a las influencias de otros países en los ferrocarriles, debido a que los capitales de aquellos se habían empleado en su construcción y conservación, influyeron en la política ferroviaria Suiza y ayudó a fomentar el sentimiento popular en favor de la explotación fiscal.

Aparentemente los accionistas extranjeros, controlaban tres de las principales compañías y este control según opinión del Consejo Federal, era un grave peligro para la Nación.

El Consejo Federal dió a la publicidad un manifiesto haciendo saber a los empleados ferroviarios que si se adoptaba la explotación fiscal, los sueldos mas altos pagados por un ferrocarril se harían extensivos a todos los otros ferrocarriles y a los embarcadores y pasajeros que las tarifas mas bajas se harían también extensivas a todos los demás ferrocarriles Suizos.

Se demostró que la consolidación de los sistemas ferroviarios, bajo la explotación fiscal resultaría en la eliminación de los sueldos fabulosos de que disfrutaban los altos funcionarios de las compañías, en la reducción de estos; en mejores condiciones de trabajo para el personal, en mayor eficiencia del tráfico directo, en mejoras en el servicio de transporte local, en la reducción de los gastos fijos por la sustitución del crédito de las Sociedades particulares, por el crédito del Estado y la eliminación del odioso favoritismo inherente a la explotación particular.

Estos argumentos conjuntamente con el fuerte sentimiento popular, en favor de la explotación por el Estado y el pedido al pueblo de poner en evidencia su patriotismo, alejando los ferrocarriles de la influencia extranjera, fueron decisivos.

Se llamó a elecciones, sufragaron alrededor del 79% de los votantes hábiles: 386 334 favorecieron la explotación fiscal y 182 718 se opusieron a ella; principiando inmediatamente la compra por el Estado de las líneas de todas las compañías particulares. El kilometraje total de todo el país en 1910 era de 5 010 kms.

La historia ferroviaria italiana puede ser revisada con interés y provecho para el investigador de las relaciones del Estado y los ferrocarriles.

En ninguna otra parte, los planes basados en los resultados de las investigaciones más minuciosas han fracasado mas ruidosamente en la práctica; en ninguna otra parte la técnica ha sido abandonada por intereses creados y por el oportunismo, como en Italia.

La nación italiana no existía cuando se inició en la península la construcción ferroviaria.

Italia era solamente una expresión geográfica.

Cuando se verificó la unificación del reino italiano solo habían 2 185 kms. de ferrocarril, repartidos en todo su territorio, algunos de propiedad del Estado, y otros de propiedad particular.

En 1865, el nuevo gobierno creó 4 Compañías, a las cuales vendió las líneas del Estado y les cedió la construcción de nuevas líneas, estipulándose que el Gobierno podría adquirir el ferrocarril que estimase conveniente.

En pocos años, dos de esas compañías fueron incapaces de cumplir con sus obligaciones y los ferrocarriles tuvieron que volver al poder del Estado.

Por razones políticas el Estado adquirió en 1876, las acciones que estaban en poder de Austria, de los ferrocarriles del Norte y Centro de Italia, y asumió la garantía de sus intereses y mas tarde adquirió las acciones de esos mismos ferrocarriles que estaban en poder de capitalistas austriacos.

El sentimiento popular en contra de Austria, de quien Italia en 1866 obtuvo Venecia, era intenso; además el Gobierno italiano estaba ansioso de libertar los ferrocarriles de la influencia de capitales de gobiernos extranjeros,—especialmente de Francia y Austria que durante tanto tiempo impidieron la unión italiana.—Así en 1876 por razones políticas, militares y condiciones económicas volvieron a poder del Estado $\frac{3}{5}$ del kilometraje total que era de 8 160 kms.

La explotación de los ferrocarriles fué encomendada al Ministerio de Obras Públicas. La Administración directa fué entregada a un Consejo compuesto de un Presidente y seis miembros.

Al mismo tiempo se nombró una comisión parlamentaria para estudiar el problema ferroviario italiano.

La comisión hizo el estudio económico, mas detallado y concienzudo que se haya llevado a efecto sobre la explotación directa por el estado y por intereses particulares.

El testimonio oral que se tomó llenó 3 volúmenes; 3 volúmenes se dedicaron a la recopilación de los testimonios escritos, recibidos en respuesta a 200 preguntas sometidas a numerosas personas de distintas ocupaciones y clases sociales de diferentes lugares del país.

La comisión determinó:

- 1.º Que el servicio proporcionado por la explotación fiscal no es tan eficiente, ni tan económico como el proporcionado por la explotación particular;
- 2.º Que la explotación fiscal de los ferrocarriles en otros países, era mas costosa que la particular.

3.º Que cuando el estado hace un servicio de utilidad pública, está mas inclinado a gravar las industrias que a fomentarlas;

4.º Que la Administración fiscal estaba expuesta a tener malas consecuencias políticas; que la política corrompe a la Administración ferroviaria y que esta a su vez corrompe a la política.

Mientras la comisión estaba trabajando, los ferrocarriles daban malos resultados en Italia; indudablemente esto fué debido mas a las condiciones existentes que al efecto de la Administración.

Sin embargo, esto, junto con el informe de la comisión fué suficiente para precipitar la decisión del parlamento, de volver al plan de explotación particular. Los ferrocarriles del Estado fueron arrendados en 1885 a 3 compañías: La Mediterránea, la Adriática y la Siciliana. La concesión duraría 60 años, pero se le podría poner término al final de cada período de 20 años. Se hizo un arreglo complicado para dividir las ganancias y gastos entre el Estado y las compañías concesionarias.

Estas pagarían al Estado 50 000 000 de dollars por el material rodante existente. El gobierno usaría ese dinero para pagar a las compañías el 5% sobre el dinero invertido en mejoras, ensanches etc., y para volver a comprar el material rodante a la expiración o término de las concesiones.

Si las ganancias excedían de ciertas cantidades estipuladas, aumentaría la cuota que las compañías debieran pagar al Estado.

El Estado continuaría pagando primas a las compañías por las líneas ya construídas y por las que se construyeran. Todas las tarifas serían autorizadas por el Gobierno, al cual se le otorgaban amplios poderes de fiscalización y supervigilancia. Pero las esperanzas de que este plan de explotación particular, resolviera el problema ferroviario italiano, no se cumplieron. En vez de un aumento anticipado del tráfico, hubo una declinación temporal. El material rodante, por falta de conservación y renovación fué deficiente e inadecuado y las líneas quedaron en mal estado; el Gobierno tuvo que incurrir en fuertes desembolsos de dinero, obtenido por impuestos, *en lugar de la esperada porción de las ganancias ferroviarias.*

Las compañías concesionarias, por falta de habilidad en las administraciones o de insuficiente estímulo, no desarrollaron, ni conservaron adecuadamente las propiedades que habían tomado en arriendo, proporcionando al público un servicio muy deficiente.

En 1905, el Estado, el público, y las Compañías se mostraron en desacuerdo con todo este arreglo, produciéndose un aumento del sentimiento popular hacia la completa estatización de los ferrocarriles; y después de algunas consideraciones, el Parlamento pasó una ley devolviendo los Ferrocarriles al Estado, para su explotación.

El Estado adquirió todo el material rodante de las 3 Compañías del Norte, pues era propietario de la vía y sus instalaciones; en 1907 compró las líneas de la Compañía del Sur, la cual aunque recibía subvención del gobierno, era de propiedad particular y explotada por sociedades particulares desde 1865. *Así, después de dos fracasos de la explotación particular, que ocasionaron graves daños al país, el estado se vió obligado a ser el propietario y explotador de 13 195,00 kms. de líneas en un total de 16 480 kms.*

En 1912 el kilometraje de los ferrocarriles del Estado italiano, era de 14 100 kms.

(Continuará).