

Estudio de las causas del malestar de la Empresa de los Ferrocarriles y del mejoramiento de ella

POR

MIGUEL LETELIER

(*Conclusión*)

Prescindamos de los hombres de ahora y de los tiempos que alcanzamos: ellos pasan y las instituciones permanecen; ellos cambian con sus temperamentos, con sus caracteres, con sus actividades peculiares. Las instituciones reguladas por la Ley escrita deberán mantenerse dentro del férreo anillo que ésta les forma, por más que sus necesidades se modifiquen también con los tiempos. Hago esta salvedad porque es muy difícil hacer comprender que estos negocios puedan ser tratados en abstracto, con prescindencia de los hombres que los manejan, y así lo hago ahora.

La Ley Orgánica de Ferrocarriles vigente entrega la dirección de este servicio y la responsabilidad de su gestión a un Director General, designado por el Presidente de la República, y a un Consejo compuesto de dos miembros designados por el Senado, dos por la Cámara de Diputados y dos por el Presidente de la República. La eficiencia de esta Dirección está fundada en la mutua confianza de estas dos entidades, Director y Consejo, en la cooperación común, en la unidad de acción, en pro de un solo y bien definido y determinado plan. Si el Director General y la mayoría del Consejo tienen conceptos diferentes y persiguen planes diversos en la marcha de la Administración, los órganos principales de este complicado rodaje se perturban y con ello se amengua, hasta anularse, la eficacia de toda acción; cada una de estas entidades cargarán sobre sus hombros con una responsabilidad grave, y no tendrá los medios para desempeñarla. En todo negocio, en toda Empresa, el Directorio o Consejo de Administración tiene, como una de sus principales atribuciones, la de designar al Gerente o al Director que ha de compartir con él la responsabilidad del negocio que le han confiado los accionistas. En la Empresa de los Ferrocarriles no sucede así: el Consejo de Administración recibe como principal cooperador a un Director General, que puede no ser de su agrado, no llenar las condiciones que estime indispensables, tener ideas so-

bre organización y disciplina ferroviarias antagónicas. El Consejo no puede elegir la persona que ha de ser su brazo. Las divergencias de criterio, la falta de cooperación, la lucha estéril se prolongará sin remedio y compostura hasta que los sentimientos individuales pongan fin a la situación en virtud de algún mecanismo previsto o autorizado por la Ley. Y en esta brega, surgen como en campo fecundo la desorganización, el retardo en la marcha, firme y segura, hacia objetivos con claridad y precisión definidos.

Uno u otro organismo debe tener ingerencia en la designación o elección de sus cooperadores, y si en el Consejo están representados mayor suma de poderes públicos, a quienes no sería posible restringir su libertad de elegir, no hay duda que para obtener esa unidad directiva que debe existir siempre entre la mayoría del Consejo y el Director General, esa mutua confianza imprescindible, debe darse al Consejo la atribución de proponer a S. E. el Presidente de la República la persona que ha de ocupar el delicado y laborioso cargo de Director General. Esta es una de las modificaciones que debe hacerse a la Ley de Ferrocarriles vigente.

En otra parte de este estudio hemos hecho notar que las oficinas y Departamentos técnicos de la Dirección General, el Departamento de Explotación, el de la Vía, el de Tracción y Maestranza y el de Contabilidad y Estadística, encargados de fijar las pautas y los procedimientos de la explotación, que moral y aparentemente, por el nombre que llevan, cargan con la responsabilidad de cada uno de sus ramos, carecen de mando, de autoridad efectiva en la línea. Ellos elaboran planos y reglamentos, indican la manera de proceder, inspeccionan si aquéllos se cumplen, pero no pueden tomar por sí mismos medidas ejecutivas, castigar, suspender, remover a los funcionarios que se advierta rehacios en el cumplimiento de sus deberes, y entorpecedores de los planes que tratan de llevar a la práctica. Los investidos de estas facultades ejecutivas, por disposiciones de la Ley, son los Administradores de cada una de las cuatro Zonas, en que administrativamente se considera dividida la Red. De aquí nace, a mi juicio, la perjudicial incongruencia en la administración de la Empresa, que consiste en que unos jefes conciben y dictaminan cuál ha de ser la marcha de ella, e inspeccionan en seguida, para dar cuenta al Director General de los defectos que notaren, y otros jefes, que no son subordinados a los anteriores, sino de igual rango e idéntica categoría, ejecutan las disposiciones de los primeros. Ya hemos apuntado en párrafos anteriores que es humano que haya cierta flojedad en la acción, un menor entusiasmo en la realización de programas ajenos. Esto no sucedería si el que concibe, autoritariamente ejecutara, penetrado de la bondad y poseído de la nerviosa iniciativa de lo por sí mismo estudiado y dispuesto. Y esto es tanto más de notarse si se medita un instante que no es entre los altos funcionarios, ilustrados y muy por encima de las pequeñeces cotidianas, los jefes de Departamentos y Administradores, donde surgirá la dificultad presunta, sino entre los subalternos de uno y otro jefe, que pondrán más orgullo y más amor propio en ser obedeci-

dos cuanto menor sea su grado o su gerarquía, y que harán valer lo más posible los fueros y atribuciones independientes de las reparticiones de que dependen. Se me dirá que la posible dificultad que surja entre un inspector de uno de los Departamentos y un funcionario de la Administración, no será resuelta por ellos, sino por sus jefes. Si ello es muy cierto, no deja de ser por eso de más dañoso no sólo para la gestación del asunto mismo que promovió la dificultad, sino para la moralidad y la disciplina de los grandes y de los pequeños. La dificultad de los pequeños llegará a sus jefes, Administradores y jefes de Departamento, en forma de notas a que tanta afición tienen nuestros burócratas, reforzada de sus alegatos personales, de sus quejas y, también, porque ello es humano y lo será siempre, de su puntillo de amor propio y de su pequeño ataque. Y en la solución de esta dificultad, intervendrá primordialmente el factor-hombre, la amplitud de espíritu, el celo por el bien de la Empresa, la amistad y espíritu de justicia entre los jefes que quieran ver con criterio bien intencionado las incidencias del asunto. Si por desgracia así no fuera, el asunto irá, expuesto por uno y otro jefe, separadamente hasta el Director General; en el mejor de los casos serán simples transcritores de notas, si, poseídos cada cual de la justicia de su causa, no refuerzan también las argumentaciones y el alcance de los hechos. Y el Director General, al resolver la primera dificultad que, con buen espíritu, impecable convicción, le fué presentada por dos jefes de igual gerarquía, de idéntico rango, en favor de uno o de otro, como sea de justicia, alejará para siempre la posibilidad que, en las dificultades posteriores, la debilidad humana no deje caer, en cada una de ellas, una gota de veneno.

¿Por qué confiar puntos tan transcendentales de la eficiencia de la Ley al libre juego de los caracteres y al precario avenimiento de los hombres? ¿Por qué exponer a los jefes a la lucha estéril y a las dificultades de cada día? ¿Por qué no facilitarles el camino que ha de permitirles llevar a buen término el mejoramiento de la Empresa, en vez de poner en sus manos el arma de sus prerrogativas dudosamente interpretadas, por ellos mismos?

Este régimen de descentralización creado por la Ley vigente no es nuevo en los ferrocarriles chilenos, ni ha dejado de ser ensayado en otras redes regidas por el Estado, pero no se encontrará en ninguna Empresa o negocio particular de ninguna especie, donde se busca con tesón que haya responsabilidad efectiva en todos y en cada uno de los funcionarios, en cuyas manos se ponen los medios efectivos para sobrellevarla.

Se me dirá que el régimen contrario de la centralización absoluta, que pone en los Departamentos todas las atribuciones; los técnicos que tienen ahora a su cargo, y las ejecutivas, ahora confiadas a los Administradores de Zonas, recargaría en tal forma su trabajo, que su desempeño sería imposible y, por lo tanto, inconveniente. Fué éste el principal argumento contra la Ley centralista de 1884. Sin embargo, no es así; los Departamentos tendrían sus secciones, sus jefes de Maestranza, de Casas de Máquinas, sus Inspecciones de Explotación, etc., etc., que

desempeñarían todas las funciones de su cargo, y llevarían su responsabilidad, dependientes del jefe de Departamento, a quien bastaría para mantener, al mismo tiempo que la unidad y la disciplina en orden y al día su servicio, tener confianza en sus subordinados, y autoridad para removerlos.

El régimen vigente, crea en cada administración una pequeña Dirección General autónoma, con todos sus servicios, el de la Vía, el de Explotación, el de Contabilidad, el de Tracción y Maestranza, con sus asientos en la misma ciudad que el de la administración. Se llega al absurdo de estimar indispensables que existan en cada administración cada uno de estos servicios, y sólo uno; así se ha llegado a tener cuatro Maestranzas autónomas, con todos los inconvenientes que apuntamos al tratar de ellas; cuatro «Inspecciones de Explotación» autónomas, que por instinto de propia conservación y celo de mejor servicio, cada una trata de quitar el equipo rodante a las demás secciones, y da lugar en las estaciones de término, y sólo allí, a operaciones complicadas para pasar a otra sección como si fueran redes ferroviarias diferentes, que han de cambiar de locomotoras y de personal; que exigen mantener cuatro contabilidades, porque con razón, dado el régimen establecido, cada administrador quiere tener a su vista la contabilidad del trozo de vía, que, sin justificación alguna en sus límites, se le ha confiado.

Aquel Departamento que tiene a su cargo la adquisición y recepción de los elementos que la Empresa necesita, ha realizado últimamente la centralización que preconizamos. Su jefe no ha recibido por ello, el doble trabajo con que amenazan los impugnadores de la Ley de 1884; y el comercio sabe las ventajas que significa para él y para la Empresa, la rapidez en la tramitación de las cuentas; y ella conoce los beneficios provenientes de esta centralización, que le ha permitido posesionarse de la verdad de sus gastos en materiales, que antes, en el régimen de descentralización, salían al consumo con tantos precios diferentes, un mismo material y a un mismo tiempo, como almacenes había; cómo se ha impedido que los almacenes seccionales acaparen en un momento dado, toda la existencia de un artículo que compra la Empresa, en previsión de futuras dificultades de adquisición, privando así a la misma Empresa, en otras secciones, de lo que era indispensable y había adquirido en cantidad suficiente. La bien entendida centralización no es imposible.

El sistema de descentralización, de división de autoridad, de administraciones autónomas, expone a la irresponsabilidad de que con tanta razón se quejaba la palabra elocuente del Senador por Santiago, don Francisco Valdés Vergara. No es dable asegurar que esa irresponsabilidad haya sido voluntariamente creada ni por el decreto orgánico de Ferrocarriles de 1907, ni por la Ley de 1914; nó, de ninguna manera; pero sus disposiciones han abierto la puerta a discusiones sobre prerrogativas y atribuciones, a interpretaciones literales de la Ley que entran la actividad de los jefes, perturban su acción y de ello se resiente la Empresa. Ello será principalmente de temer cuando haya más innovaciones que hacer, más vicios que extirpar, más disciplina que regenerar, porque la rutina, la ignorancia,

los hábitos adquiridos serán otras tantas causales para crear las dificultades a que nos hemos referido más arriba. Si hasta ahora no han surgido mayores, es debido a la bondad de los hombres, que posponen muchas cosas a la obra de regeneración de la Empresa; pero, como hemos dicho, prescindiendo de los hombres y de los tiempos, no es posible ni es prudente confiar a un buen espíritu y a la avenibilidad de sus caracteres, lo que la Ley debía prever para evitarlo.

La organización centralizada no es novedad alguna en las administraciones ferroviarias, ni el esbozarla representa, como el sistema ideado por la Ley, un esfuerzo de imaginación tan grande como la buena fe depositada en sus excelencias; por el contrario, es la universalmente admitida en *todas las administraciones ferroviarias*, no ya las que tienen a su cargo dos mil quinientos kilómetros de vía de circulación, como la red central, sino cuatro, cinco o diez veces ese kilometraje. Basta adaptar, no es necesario crear, ni menos inventar, sin que sea menester para ello cambiar totalmente la Ley, sino simplemente modificar alguno de sus artículos. Ello produciría una fortaleza y eficiencia en la acción, cuyos resultados, no hay duda, superarían las expectativas cifradas en ella. Mejor aún, si la evolución se produjera lenta y progresivamente, sin cambio de personas, «no por saltos», que acusan nerviosidad y falta de meditación, que son siempre fatales en tan delicadas y trascendentales cuestiones.

Varias otras pequeñas modificaciones mejorarían notablemente la Ley, y facilitarían la realización de cuantiosas economías; ellas han sido ya esbozadas en el Honorable Senado y en la prensa, y la convicción de sus necesidades no es ya discutida. Me refiero a facultar a la Dirección de la Empresa para proporcionar, a los empleados que queden cesantes por supresión de puestos, por algunos meses, una situación a que tienen derecho indiscutiblemente; y un reparto más equitativo de las utilidades de la Empresa entre todos los empleados, que modifique el absurdo e injusto sistema creado por la Ley.

Tan importante como las modificaciones orgánicas de que hemos hablado, para el restablecimiento financiero definitivo y permanente de la Empresa, y abaratar sus servicios, es el disponer de los capitales necesarios para completar y modificar sus instalaciones. Las más gruesas sumas de posibles economías han de obtenerse de las obras complementarias y de mejoramiento por construir; sin ellas, los gastos de explotación sólo podrán ser disminuidos en aquellas partidas que derivan de mejoramientos en la organización, y ello no es suficiente.

La iniciativa privada que en 1912 buscó en el arrendamiento de los ferrocarriles un lucrativo negocio, tentando al Estado de libertarlo de los déficits continuados, que espíaban atentos los capitales europeos, cifraba sus posibles ganancias en los mismos factores a que hemos llegado en el término de este estudio, en una dirección independiente de los vaivenes de la política, fuerte, económica y consciente, y en la inversión de sumas cuantiosas en obras que abarataran en breve la explotación.

Mr. Luis Cousin, cuyo solo nombre era en Chile, como en Bélgica, una garan

tía de competencia, de honorabilidad y de confianza, en su proposición de arrendamiento de los Ferrocarriles del Estado, formulada al Ministro de Chile en Bélgica, en su carta de 29 de Noviembre de 1911, se expresaba así, hablando de nuestros ferrocarriles: «El mal no viene, pñes, de una mala dirección. Es más profundo, más general, y es necesario, para combatirlo de una manera eficaz, tomar medidas radicales; las vías deben estar mejor atendidas; debe haber doble vía en ciertas secciones de mucho recargo; las instalaciones de las estaciones, de los almacenes para guardar materiales (carboneras, principalmente), y sobre todo, de las maestranzas, deben ser atendidas y completadas», y más adelante: «El material rodante (carros, máquinas, etc., etc.), deja que desear tanto y más cuanto que su insuficiencia reduce la capacidad de transporte de las líneas, causando congestión en las estaciones...» Y pocos días después, el Ministro de Chile en Bélgica, al comunicar al Ministerio de Ferrocarriles, las ampliaciones propuestas por Mr. Cousin, decía: «La seriedad y la eficacia de la asociación para administrar, estaría garantida en su implantación técnica, no sólo por la probidad y competencia reconocidas de los interesados, sino principalmente por el aporte efectivo que éstos harían del capital necesario, requerido para la completación del material y para el desarrollo de los servicios, aporte que, estiman los interesados, no deberá ser inferior a *cien millones de francos, si se quiere poner los ferrocarriles en estado de dar utilidades*».

Coinciden, pues, notoriamente las apreciaciones de los técnicos y capitalistas belgas, y los antecedentes que llevaron a dictar la Ley del empréstito de £ 4 710 000 para obras complementarias de los ferrocarriles, de los cuales \$ 1 23000 000 oro 10d, corresponden a la Red Central. Y más adelante, estimando Mr. Cousin indispensable algún tiempo, algunos años para desarrollar un programa de economías y mejoras, y contestando a la insinuación de no cambiar las tarifas, agregaba: «Además, siendo inseparable de la explotación económica de las redes ferroviarias, de la colocación en perfecto estado de las vías, del material rodante, de las estaciones y de todas las dependencias, lo que exigirá una fuerte disposición de fondos, la Sociedad pedirá como cosa justa que el Fisco tome a su cargo las pérdidas eventuales de la explotación y que asegure un modesto interés a los fondos que la Compañía se vería obligada a adelantar».

Como se ve, el problema planteado en 1911 por uno de los más eminentes ingenieros de los últimos tiempos, amigo leal de Chile, representante de grupos financieros respetables, y de técnicos especialistas en explotaciones ferroviarias, aparece en términos semejantes en 1914 y en los comienzos del desarrollo de 1916, más grave, ahora que entonces, como si el mal se desarrollara con los años; así es en realidad cada vez más grave si no se le ataca con resolución y con energía.

El dinero necesario para la ejecución de las mencionadas obras, que constituyen una verdadera y completa restauración, sólo pueden los ferrocarriles obtenerlo, o de empréstitos, o del producto de sus tarifas.

El empréstito fué facultado, como ya lo hemos dicho varias veces, en Enero de 1914, por la Ley N.º 2 845, que faculta al Presidente de la República para con-

tratarlo hasta por £ 4 710 000. Esta medida patriótica y previsora de los poderes públicos, concebida, desarrollada en horas dignas de aprobación y de aplauso, cuando las buenas y previsoras intenciones campeaban ufanas, olvidadas de nuestra inconstancia y de las devoradoras fauces de los déficits no interrumpidos de la Nación; esta medida patriótica, repito, ha quedado enredada entre la crisis de 1914, las dificultades que alcanzaron ese mismo año los mercados financieros europeos, la guerra que para tantas cosas sirve, y presa en estas redes, las leyes del empréstito no se han cumplido cubierta por aquella dispensa maravillosa que tienen entre nosotros las leyes de Hacienda, y su producido ha sido devorado por los gastos irónicamente llamados ordinarios de la Nación. Y ese empréstito no representa gravamen alguno para el Estado, pues será cubierto totalmente por la Empresa de los Ferrocarriles en su interés y su amortización.

Si aquella Ley N.º 2 845 queda en el mundo de las buenas intenciones y no en aquel que pueda socorrer a la Empresa de los Ferrocarriles, ¿por qué no facultar a ésta, conforme al principio de absoluta autonomía que ha querido implantarse, para contratar los empréstitos que necesita, bajo el control del Estado?

Si los fondos a que vengo refiriéndome no pueden obtenerse de empréstitos en épocas tan anormales para los mercados financieros, ellos deberán obtenerse de las tarifas, manteniendo las actuales por el menor número de años compatible con el establecimiento de aquellas mejoras que han de producir las mayores y más inmediatas economías. El alza de tarifas, odiosa en demasía, se desprende como lógico corolario de un estudio profundo y tranquilo del Estado y de las finanzas de la Empresa; el párrafo últimamente citado de la autorizada y honrada apreciación de Mr. Cousin, que pedía al Estado que tomara a su cargo por algunos años las pérdidas de la explotación y los intereses de los capitales invertidos en las obras complementarias y de mejoramiento de la Red, las traduce la Ley de Ferrocarriles vigente, en su Art. 35, en una alza de tarifas al disponer que éstas «deberán calcularse sobre la base de que la Empresa pueda a lo menos hacer todos sus gastos ordinarios con sus propias entradas». Y si sobre las leyes escritas está la interpretación de sentido común, que antes de subir las tarifas deben reducirse los gastos, no es menos de sentido común asegurar, después de estudiar a fondo la situación de la Empresa y escudriñar a fondo dónde pueden cifrarse las mayores economías, que se requiere algún tiempo para realizarlas.

Después de reparar lo inmediato, hay que remediar lo que se pueda extirpar en corto plazo. Consagrandolo a ello todas las energías y todos los fondos disponibles, vendrán otros problemas más hermosos, menos recargados de angustias y sinsabores, que esbozar en un artículo sobre política financiera; me refiero a los de electrificación de nuestras líneas, a la construcción de otras nuevas, con fondos cubiertos por los productos de la explotación económica que ahora urge y preocupa tanto implantar, resarcir al Estado con el mismo producido de los desembolsos y pérdidas de interés durante tantos años que le cuesta la construcción y explotación de las redes actuales.

Y en verdad que todo ello es más hermoso que la brega odiosa y tiránica del restablecimiento de la Red Central. El aprovechamiento de las fuerzas naturales de nuestro territorio en la electrificación de nuestras líneas significa no sólo enormes economías, sino señalado progreso; muy pronto seremos compelidos a ello para defendernos de la saturación de trozos importantes de nuestras líneas, lo que vendrá antes de 15 o 20 años. Ello puede significar, al mismo tiempo que señalado progreso ferroviario, mejoramiento del curso de nuestros terrasteros ríos. Yo conozco y alabo la patriótica labor de los que van preparando el advenimiento de estos problemas que significan el aprovechamiento en nuestro propio servicio, de las fuerzas que nos brindan los naturales elementos al alcance de nuestra mano en los pintorescos y magníficos valles cordilleranos.

La construcción de nuevas líneas, no como beneficio del Estado, sino como empresa remuneradora para él, y para los que se sirven de ellas, en aquellas regiones donde no hay que aventurarse en ir a buscar la riqueza dormida, sino sólo ir a cogerla, donde las avanzadas del progreso la preparan, es también tarea más simpática que cargar con las protestas del público y las quejas de los funcionarios.

Pero, volviendo al problema que ahora hemos abordado, puede decirse, en resumen, que es necesario progresar, realizar paulatinamente las modificaciones propuestas por la Ley Orgánica de Ferrocarriles, y ponerlos en pie de explotación económica. Si, por timidez o por desidia, se espera, si no se obtienen los fondos para realizar ese progreso y al mismo tiempo se destruyen desde luego las tarifas, todo progreso es imposible. Con ello la Empresa irá consumiéndose a sí misma, irá envejeciendo, cayendo en ruinas lo poco que aún tiene; se destruirá paulatinamente el equipo escaso que posee, se destrozarán sus líneas, se cortarán sus viaductos, y entonces ya será tardío cualquier remedio a tanto y tan definitivo quebranto. Entonces vendrá el extranjero, el panacea de todos nuestros males, a lograr nuestras tarifas, el producto de la industria, del trabajo y de la agricultura chilena, para llevarla a su tierra lejana, girada en letras que deprimirán nuestro cambio, que agravarán nuestros males, y nos consumiremos en nuevos y nuevos desastres por no avenirse nuestro criterio quejumbroso y pesimista a emprender con valor, con austeridad y con energía, una obra grande y patriótica pero cuya ejecución es pesada y dolorosa.