

Organizaciones ferroviarias y proyecto de modificación de la ley N.º 2 846 de 29 de Enero de 1914 sobre "Reorganización de los FF. CC. del Estado"

POR

OSCAR A. NAVARRO ROA

(Conferencia dada en el Instituto, el 19 de Noviembre de 1920)

El Instituto de Ingenieros que tanto interés ha mostrado siempre por todo lo relacionado con los ferrocarriles abrió debate hace algún tiempo para estudiar las causas de la crisis porque atraviesa la Empresa.

Iniciado este debate con toda la amplitud que requerían las circunstancias y con el ánimo de aportar el concurso de esta Corporación al estudio de un problema de tan alta trascendencia nacional, se ha visto modificado por acontecimientos posteriores que naturalmente hacen pensar en la necesidad de concretar la discusión a los puntos de más palpitante actualidad.

En efecto, cuando el señor Domingo Matte inició esta discusión no se sabía qué orientación clara y definida tenían los poderes públicos respecto a este problema

Más aún, la actitud del Gobierno ante la colocación del Empréstito autorizado por ley de 28 de Enero de 1920, hacía presumir que los hombres dirigentes del país estimaban que más que fondos, la Empresa necesitaba reformas en su organización y cambios de su personal.

Pero trascurrido algún tiempo, las campañas inteligentes de la prensa mas autorizada de Santiago, las conferencias dadas en este Instituto por los señores Matte y Simón y la acción personal de algunos políticos, han operado un cambio fundamental en la mayoría de la opinión, hasta el punto de que aquella franca hos-

tilidad hacia las medidas propuestas por los elementos directivos de la Empresa se ha transformado en un apoyo decidido que demuestra de parte del público un conocimiento más o menos completo del problema.

Así lo ha revelado al país el brillante debate que se sostuvo en el Senado con motivo de la autorización solicitada por el Ejecutivo para contratar un Empréstito de £ 7 755 000.

En estas condiciones, es interesante entonces, resumir lo que hasta aquí se ha dicho en el Instituto. Concretando todas las ideas emitidas se puede llegar a la conclusión de que la bancarrota de la Empresa de los FF. CC. obedece a tres causales fundamentales:

- 1.º Falta de fondos para modernizar y ensanchar sus instalaciones;
- 2.º Causas exteriores, relacionadas con la economía general y la política administrativa del Estado;
- 3.º Organización de la Empresa.

El primer punto o sea la falta de fondos, puede darse por eliminada por cuanto la Cámara de Senadores acaba de autorizar al Ejecutivo para contratar un Empréstito de £ 7 755 000, y en consecuencia no sería conducente seguir demostrando, en este momento, la necesidad de modernizar y ensanchar las instalaciones de la Empresa.

Es necesario, si, dejar constancia, que la altura del debate habido en el Senado, hace presumir que, cuando nuevas necesidades relacionadas con el incremento del tráfico obliguen a la Empresa a recurrir al Estado en busca de fondos extraordinarios, sus elementos directivos ya no tendrán que atravesar esta vía crucis que está próximo a terminar.

Es indispensable que el público comprenda que una Empresa de transportes para corresponder a las necesidades del país; necesita modificar sus elementos periódicamente y que en consecuencia cada cierto tiempo debe hacer grandes inversiones para poder hacer un servicio eficiente.

El 2.º punto, o sea lo referente a las causas exteriores, puede dividirse en dos partes.

En efecto, las influencias directas de las alzas y bajas del cambio son susceptibles de ser contrarrestadas por medio del cobro de los servicios ferroviarios en oro y con la facultad de la Empresa para modificar sus tarifas en forma de poder seguir las fluctuaciones que experimentan los precios de los materiales de consumo y los jornales.

Esta modificación oportuna de las tarifas, traería grandes beneficios para el país, porque además de permitir a la Empresa hacer un buen servicio, significaría el término de los abusos de los productores de las regiones del sur, que en los

momentos mas angustiosos para los pobladores del centro y norte de la República no buscan el transporte marítimo, en espera de que la Empresa acarree sus productos a pura pérdida a miles de kilómetros de distancia.

Cuando la Empresa cobre lo que realmente cuesten los acarreos, los artículos que se transportan a grandes distancias se verán obligados a usar la vía marítima, lo que traerá consigo el desarrollo de los puertos y de la marina mercante.

El otro aspecto de las causas exteriores que influyen desfavorablemente en la marcha de la Empresa, envuelve la resolución de problemas de una gran amplitud y no puede ser eliminado a corto plazo, ya que la fijación del valor de la moneda, la construcción de caminos y puertos, etc. es un vasto plan que sólo puede ser realizado mediante Gobiernos muy bien orientados y manejados por estadistas de verdadera competencia.

El tercer punto, o sea la organización de la Empresa, puede prestarse a modificaciones inmediatas y es aquí donde este Instituto puede desarrollar una labor oportuna y eficaz.

Los elementos directivos de los Ferrocarriles, el señor Ministro del ramo, varios miembros del Senado y de la Cámara de Diputados, han declarado y demostrado que la actual organización es deficiente y es inadecuada para una empresa comercial.

Aún más, el Gobierno ha manifestado que se ocupa en estudiar este problema y que está animado del propósito de resolverlo a corto plazo.

En consecuencia, a mi parecer, este es el punto que debe preocupar preferentemente al Instituto de Ingenieros, ya que prolongar el debate con la amplitud con que se inició sería perder la oportunidad de cooperar al esclarecimiento de este problema en el momento en el que el Gobierno lo resuelva. Naturalmente que al abordar una cuestión tan compleja como ésta, es necesario eludir el estudio de los detalles que son más propios de los reglamentos internos de la Empresa, para dedicarse sólo al estudio de la organización general que debe dársele, y a las relaciones entre la Empresa y el Gobierno.

Tres son las soluciones que se proponen para explotar la Red ferroviaria:

- 1.º El arrendamiento;
- 2.º La formación de una sociedad entre el Estado y los particulares;
- 3.º La explotación indirecta por el Estado.

Tanto los debates del Senado como las conferencias de los señores Matte, Simón y Navarrete, han demostrado de una manera precisa que las dos primeras soluciones se excluyen en un país como el nuestro, en que existe una sola línea férrea sin competencia de ninguna naturaleza, es decir, en un país donde existe el monopolio absoluto de los transportes.

Entregar los ferrocarriles a los particulares sería arrojar todas las actividades nacionales por la pendiente de la especulación desenfrenada y del abuso.

Por otra parte, no hay que hacerse ilusiones. Para que una compañía tomara los ferrocarriles sería necesario que el Estado diera amplias garantías, que asegurara un interés determinado a los capitales y que pagara las pérdidas durante los primeros años de explotación.

Las condiciones anteriores y el alza de tarifas que exigiría una empresa comercial demostrarían inmediatamente la causa del fracaso de la Administración del Estado, que siempre se coloca en condiciones económicas muy inferiores a las enumeradas.

Resumiendo, se puede decir que al entregar los ferrocarriles a los particulares, el Estado haría mayores desembolsos que los que exige el Empréstito en tramitación, sin obtener ventaja de ninguna naturaleza ya que se desprendería de ellos, no pudiendo en el hecho ejercer un fuerte control para evitar los abusos de la compañía concesionaria.

En consecuencia, señor Presidente, no queda otra solución que la que propusiera el señor Matte en su conferencia después de analizar detalladamente las relaciones de los Ferrocarriles con el Estado y los particulares: "La explotación indirecta por el Estado".

Para abordar este punto de la discusión es necesario no dejarse influenciar por las cosas existentes, o por hecho determinados, tratando de dar a los ferrocarriles toda la autonomía compatible con una empresa cuyo propietario es el Estado y una organización que permita a sus elementos directivos desarrollar una labor eficiente.

Desde luego, fuera de numerosas cuestiones relacionadas con la responsabilidad del personal, independencia de la Dirección General para nombrar y separar a los empleados y facultad de la misma para conceder premios, etc. dos cuestiones sobresalen por su importancia:

- a) Constitución del Consejo de Administración;
- b) Sistema de explotación.

Respecto a la constitución del Consejo hablaré detalladamente más adelante, pero desde luego se puede decir que todos los que han estudiado a fondo este problema están de acuerdo en que el Consejo debe tener competencia técnica y financiera y debe ser un organismo que ampare al Director contra la política.

En cuanto a cuál es el sistema de explotación más adecuado, para formarnos una idea precisa, basta con sintetizar en unas cuantas frases lo que dijo el señor Navarrete sobre los sistemas divisional y departamental y su aplicación en Estados Unidos.

Desde luego, se puede decir que en ninguna parte existe una organización semejante a la de nuestros ferrocarriles, o sea la divisional absoluta, que significa la descentralización de todas las actividades.

Por que hay que decirlo bien claro, señor Presidente, que si la ley del año 1914 no dió autonomía al Consejo y a la Dirección con respecto al Gobierno, en cambio le dió esa autonomía a las Administraciones dentro de la Empresa. Por lo menos así ha sucedido en el hecho.

En todas las empresas se tiende a la centralización y a la clasificación por especialidades, lo que ha dado origen a la concepción del sistema departamental.

Pero se ha visto al mismo tiempo que hay una actividad que exige resoluciones inmediatas, acciones decisivas, que no pueden ser resueltas a la distancia y mucho menos en líneas tan extendidas como las nuestras. Esta actividad que debía escapar en cierto modo, al ideal de centralización, es la movilización de los trenes, es decir lo que generalmente se llama en Estados Unidos el Servicio de Explotación y que incluye también la conservación de la vía y material rodante.

Es necesario dejar muy en claro y bien establecido que cuando se habla de que el Pennsylvania R. R., por ejemplo, explota sus líneas por el sistema divisional, ello sólo se refiere al Servicio de Explotación, pues a ninguna Empresa comercial se le ha ocurrido descentralizar servicios que podía mantener centralizados, como son los de Contabilidad y Control, Tráfico, Adquisiciones y Almacenes, Tesoro, Construcción de las obras y del material rodante.

Hay que hacer presente, también, que en las organizaciones norte americanas existe una organización central que dirige los servicios divisionales, cuyo Jefe superior es el Administrador General y a quien están subordinados todos los Administradores de Zonas.

En consecuencia en las empresas norte americanas, los servicios de Contabilidad y Control, Tesoro y Finanzas, Tráfico, Adquisiciones y Almacenes, Construcción de Obras y material rodante, están a cargo de Departamentos, que mantienen, personal en las diversas zonas para el desarrollo de esas actividades.

El Servicio de Explotación o sea la movilización en general y la conservación de la vía y del material rodante, está a cargo de un Administrador General que tiene el territorio que atraviesa el ferrocarril dividido en zonas, a cargo de las cuales se encuentran los administradores con amplias facultades ejecutivas.

Estados Unidos, país donde se ha llegado a la más perfecta organización de los sistemas de trabajos ha standardizado esta organización ferroviaria y apesar de existir en ese país diversas compañías, todas la usan con la sola excepción del New York Central.

Si hacemos un resumen de todo lo dicho, podemos llegar a la conclusión de que,

en líneas generales, la organización que se debe dar a la Empresa de los Ferrocarriles tiene que contemplar la división de las diversas actividades en Servicio de Explotación y Departamentos, en la forma ya indicada y debe contemplar además la existencia de un Consejo que reúna ciertos requisitos de competencia técnica y financiera y de cierta representación social y política, Consejo que debe tener amplias facultades, especialmente para fijar y aplicar las tarifas sin recurrir al Estado.

A continuación me propongo, señor Presidente, dar a conocer un proyecto en que además de esas ideas fundamentales se contempla la suficiente independencia de la Dirección para nombrar y separar al personal, para dar premios a los empleados sobresalientes, etc. y en que se ha tratado también de suprimir todos los puntos vagos de la ley 2 846 del año 1914, que tantos perjuicios han acarreado en la práctica.

Este proyecto ha sido elaborado en la Empresa, por el señor Guillermo del Canto, Jefe del Departamento de la Vía y Obras, por el señor Víctor Navarrete y por el que habla.

Consecuente con la idea que he enunciado de que para no obscurecer la discusión, es indispensable eludir el estudio de los detalles, al exponer ese proyecto trataré de referirme sólo a las reformas de mayor importancia.

EXPLICACION DEL GRAFICO DE ORGANIZACION

Como se vé en el gráfico adjunto, bajo la supervigilancia del Gobierno el manejo de los Ferrocarriles se encomienda a un Consejo Administrativo y a un Director.

El Director es asesorado en sus funciones por el Administrador General, los Jefes de los diversos Departamentos y por las secciones del Personal y del Servicio Judicial.

El Administrador General está a cargo del Servicio de Explotación, o sea de las operaciones necesarias para efectuar la movilización en general, la conservación de la vía y del material rodante y tiene en cada zona un representante que, con el título de Administrador de Zona, dirige directamente el servicio de movilización y es auxiliado en cada uno de los ramos de Vía y Obras y Tracción y Maestranzas por un Jefe de Sección.

Los Departamentos de Contabilidad y Control, Tesoro y Finanzas, Adquisiciones y Almacenes y Tráfico son servicios centrales, con personal en las Zonas y reciben instrucciones exclusivas del Director.

Los Departamentos de Vía y Obras y Tracción y Maestranzas reciben instrucciones del Director, en todo lo concerniente a sus ramos, y asesoran además al

Administrador General en los servicios de conservación de la vía e instalaciones y material rodante.

Estos Departamentos, dan además—en todo lo que se relaciona con las normas técnicas y métodos de trabajo de sus respectivos servicios—instrucciones directas a los jefes de sección que en las zonas están a cargo de la conservación de la vía y del material rodante.

Como se vé, en esta organización se crean dos nuevos Departamentos: Tesoro y Finanzas y Tráfico. Se ha considerado indispensable separar todo lo relacionado con la recaudación de los fondos y los pagos, del Servicio de Contabilidad, para que este Departamento pueda desempeñar el papel fiscalizador que tiene en toda organización. En consecuencia, el Departamento del Tesoro estará a cargo de la recaudación de todos los fondos de la Empresa y efectuará los pagos autorizados por el Departamento de Contabilidad. Además tendrá a su cargo el estudio de todas las operaciones financieras y llevará un registro de los empréstitos, emisiones de bonos u otras obligaciones.

El Departamento del Tráfico, que estaría constituido por una parte de los elementos que en la actualidad componen el Departamento de Transportes, se encargará del estudio de las tarifas, clasificación de la carga e itinerarios; de los reclamos por pérdidas o averías, en general, de la atención del público, de la propaganda y del estudio de las corrientes probables de acarreo de los artículos que usan transporte ferroviario.

Explicada en general la nueva organización voy a exponer el resto de las reformas introducidas en la ley del año 1914.

CONSEJO DE ADMINISTRACION

Dos son las reformas fundamentales introducidas en lo referente al Consejo de Administración.

a) Rentabilidad de sus miembros y modo de efectuar su elección;

b) Mayores facultades para adoptar ciertas medidas necesarias para la marcha comercial de la Empresa.

Como ya he dicho anteriormente, cuando se estudian las diversas opiniones emitidas respecto a este problema de los ferrocarriles chilenos, se llega a la conclusión de que el Consejo además de su rol administrativo, fué instituido como un organismo estabilizador del Director y podríamos decir moderador de las influencias de la política en la provisión de los puestos y en la gestión de los diversos negocios relacionados con los ferrocarriles.

El señor Domingo Matte, en su conferencia al referirse al debate habido en

este Instituto en el año 1913, debate que está adquiriendo una importancia histórica dentro de la política ferroviaria chilena, decía entre otras cosas:

“Este Consejo, compuesto de técnicos en ferrocarriles y financistas, debía ser el organismo fundamental de la Empresa. Sus objetivos debían ser amparar al Director contra la presión de carácter político, venida de fuera, ejercer una fiscalización o control general sobre todos los servicios, armonizar sus diversos organismos e imprimir rumbos económicos”.

Como consecuencia de un período de anarquía política sin precedentes, esta función del Consejo de amparar al Director, ha adquirido en los últimos tiempos una gran importancia y se ha llegado a creer que debe primar sobre las demás. También se ha creído que la única manera de que el Consejo desempeñe el papel de estabilizador del Director, es siendo formado por miembros de las Cámaras Legislativas o personas de alta situación social o política.

Nosotros creemos que el Consejo, dadas las costumbres políticas y administrativas del país, debe desempeñar esa función, pero al mismo tiempo estimamos que si se aceptan las ideas fundamentales exigidas para la generación del Consejo, él no podrá estar formado por políticos.

Ese brillante debate del Senado respecto al Empréstito y al cual ya me he referido anteriormente, dió origen también a que algunos señores senadores emitieran su opinión respecto a este punto.

El señor Malaquías Concha, al hablar sobre la marcha interna de la Empresa, invocó la necesidad de que en el Consejo existieran cuatro o seis ingenieros con experiencia ferroviaria y el señor Enrique Mac Iver al estudiar las relaciones de las Cámaras Legislativas con diversos organismos dependientes del Estado, mostró la inconveniencia que había de que en los Consejos de la Caja Hipotecaria y de los Ferrocarriles existieran miembros de esas corporaciones fiscalizadoras.

Nosotros estimamos, que en el Consejo debe estar representada la experiencia ferroviaria, las diversas actividades que utilizan los ferrocarriles, como la agricultura, la industria y el comercio y debe estar representado el Gobierno.

Creemos también que el Consejo debe ser remunerado. No es posible seguir pensando en tener Consejos ad-honorem. Esta es una idea que no se acepta en ningún país democrático bien organizado. En realidad, no es aceptable que los ciudadanos proporcionen servicios gratuitos, máxime cuando se trata de funciones permanentes, que requieren una dedicación constantes y que significan una grave responsabilidad y un sacrificio para los que la desempeñan.

Si los Consejeros son rentados, deben ser nombrados por el Gobierno, sin intervención de las Cámaras, corporaciones que deben mantener en todo momento su acción fiscalizadora sobre todos los servicios públicos.

Siendo rentados es necesario también exigirles ciertos requisitos para que el Consejo de amplias garantías, tanto en la gestión de los negocios de la Empresa, como en sus relaciones con los productores y consumidores.

Estas garantías de competencia hemos creído que estarían consultadas siendo el Consejo compuesto de técnicos ferroviarios, financistas y delegados de las Sociedades que representan las actividades económicas más importantes del país.

La objeción que se hace a un Consejo constituido en esta forma es de que no tendrá la suficiente influencia política para amparar al Director contra las presiones que se le hagan por móviles políticos.

Nosotros pensamos por nuestra parte que un Consejo de esta naturaleza en que hay representantes de la Agricultura, de la Industria y del Comercio, sería menos atacado que el de hoy día puesto que los mismos elementos que utilizan los ferrocarriles tendrían sus representantes en la Empresa y en consecuencia harían saber su opinión en el Consejo respecto a los problemas que les interesasen.

En esta forma el Consejo, pondría en contacto directo a la Empresa con los productores, facilitándole de este modo el conocimiento verdadero de las necesidades y las quejas del país, que hoy llegan a ella principalmente en forma de artículos de prensa o de discursos parlamentarios. Por otra parte, señor Presidente, la Sociedad Nacional de Agricultura, las Cámaras de Comercio, la Sociedad de Fomento Fabril, significan fuerzas efectivas dentro de las actividades nacionales y en consecuencia sus representantes significarán, a su vez, elementos suficientemente fuertes para evitar que el Director sea reemplazado junto con cada Ministro o con cada combinación política.

Si un Consejo de la naturaleza del que proponemos, aprobara un alza de tarifas o solicitara la ayuda financiera del Estado, nadie atacaría a la Empresa por estas medidas, pues nadie podría decir que eran inconvenientes para los intereses del país.

Se evitaría así muchas discusiones y observaciones que a menudo están basadas únicamente en un total desconocimiento de las cosas.

Para terminar con esta cuestión voy a leer la parte pertinente del proyecto de modificación a la ley de 1914.

TITULO II

DEL CONSEJO DE ADMINISTRACION.

ART. 5.º La Administración Superior de los Ferrocarriles del Estado corresponderá a un Consejo de Administración que se compondrá:

a) Del Director;

b) De dos consejeros ingenieros, nombrados por el Presidente de la República, que hayan desempeñado o estén en servicio activo en las funciones de Director, Administrador General, jefe de los departamentos de Vía y Obras o Tracción y Maestranza o administradores de Zona;

c) De tres consejeros nombrados por el Presidente de la República, propuestos en terna por cada una de las sociedades que representen los intereses agrícolas, industriales y comerciales del país.

El Presidente de la República determinará las tres sociedades que deben desempeñar estas funciones.

d) De un consejero nombrado por el Presidente de la República, versado en finanzas y contabilidad.

Los consejeros durarán seis años en sus funciones y podrán ser reelegidos.

El cargo de consejero será rentado en la siguiente forma:

Los comprendidos en la letra b) gozarán de una remuneración anual de treinta y cinco mil pesos (\$ 35 000) cada uno y deberán dedicarse exclusivamente al servicio de la Empresa, practicando frecuentes visitas a la línea y serán considerados como asesores técnicos del Consejo. Estas funciones serán incompatibles con toda otra función remunerada por el Estado. Estos consejeros gozarán, además, del mismo viático del Administrador General durante las visitas de inspección. Los demás consejeros percibirán una remuneración de doscientos pesos (\$ 200) moneda corriente por cada sesión a que asistan.

El Consejo deberá celebrar un minimum de cincuenta sesiones al año y en los días que indique el Reglamento.

b) *Mayores facultades para adoptar ciertas medidas necesarias para la marcha comercial de la Empresa.*

Nombramiento del personal

No hay duda de que una de las mayores deficiencias de la ley actual está en lo que se refiere al nombramiento del personal directivo de la Empresa.

En una Empresa comercial y especialmente cuando se trata de explotación de ferrocarriles, es necesario de que exista una fuerte disciplina y de que en los organismos directivos resida toda la responsabilidad.

Ahora bien, para que esa responsabilidad exista, para que esa disciplina se mantenga, es indispensable que los que dirijen nombren su personal y tengan la facultad de separarlo.

¿Qué responsabilidad le cabe a un Consejo sobre los actos de los Jefes de Departamento o de los Administradores de Zona, cuando estos funcionarios son nombrados por el Gobierno y pueden llegar a desarrollar políticas administrativas distintas porque se sienten amparados por sus correligionarios?

¿Qué responsabilidad le cabe, señor Presidente, a un Director cuando todos los actos de las zonas no se armonizan debidamente si los Administradores pueden llegar a desconocer sus órdenes?

Hay que terminar con este sistema si se quiere dar autonomía a la Empresa y responsabilidad a su Dirección.

El sistema actual destruye toda disciplina, dificulta cualquier proyecto de organización del Director y es un medio de que se vale la política para entrar a la Empresa saltando por encima del Consejo.

Esta idea fundamental se practica en todas las empresas particulares y es la manera con la cual obtienen el máximo de rendimiento de su personal.

En nuestro proyecto contemplamos la idea de que el Consejo proponga al Gobierno la persona que debe desempeñar el puesto de Director y nombre al Administrador General y a los Jefes de Departamento, a propuesta del Director.

Tarifas.

Como decía al comenzar esta disertación desde hace algún tiempo se ha operado un gran cambio en la opinión pública respecto a los problemas ferroviarios. Al discutirse el empréstito para los FF. CC. en la Cámara de Senadores, varios miembros de ella emitieron su opinión en forma clara y precisa respecto a la necesidad de alzar las tarifas en vigencia.

Como esta necesidad reconocida en este momento unánimemente por la opinión, puede ser atacada en otras ocasiones, como ya ha sucedido, es indispensable que un organismo dependiente del Gobierno tenga la facultad de fijarlas y aplicarlas con oportunidad.

Ya habíamos visto al tratar las causas exteriores que influyen desfavorablemente en la Empresa, que era indispensable que el Consejo pudiera modificar las tarifas para evitar los trastornos económicos que producen las alzas y las bajas del cambio.

El señor Pedro Correa Ovalle, con la versación indiscutible que le dan seis años consagrados al estudio de los negocios de la Empresa, decía en "El Mercurio" en el mes de Septiembre del año en curso, al referirse a los FF. CC.

"Pretender someterlos, por obra de la ley al marco inflexible de una organización fiscal inamovible, hacerlos desenvolverse dentro de un presupuesto que impo-

sibilite la expansión natural y lógica que toda industria tiene, que estorbe las modificaciones, cambio de personal o de sus atribuciones y la posibilidad de poder conceder sueldos o participaciones o estímulos extraordinarios a su personal directivo o ejecutivo que lo alienten en el trabajo, lo mantengan en él cuando las industrias competidoras lo soliciten y produzcan, en fin la armonía indispensable para el éxito, sería colocar la industria fiscal en condiciones de tal inferioridad económica que los resultados serían fatalmente desfavorables”.

Como se comprenderá, una de las medidas de mayor importancia para obtener esa flexibilidad se consigue teniendo la facultad de modificar oportunamente las tarifas o sea obteniendo entradas suficientes para cubrir los gastos.

El señor Guillermo Edwards, decía en sesión de la Cámara de Senadores de 3 de Noviembre; después de indicar las alzas que habían experimentado las tarifas en otros países:

“En estas condiciones no podemos pretender que nuestros ferrocarriles se costeen, ya que no podemos hacer milagros que no han podido hacer las empresas ferroviarias de los países de Europa. Yo considero que es absolutamente indispensable modificar las tarifas de nuestros FF. CC. y autorizar a la Administración para que pueda aumentarlas sin necesidad de obtener autorización del Poder Legislativo. Medidas administrativas de esta naturaleza, sobre todo en países que tienen moneda de valor tan variable como el nuestro, deben ser tomadas con prontitud y oportunidad, porque de otra manera si se deja pasar algún tiempo, se producen grandes males”.

En consecuencia, esta idea de facultar al Consejo para fijar las tarifas debe contemplarse cuando se trata de modificar la ley del año 1914 y así lo hemos hecho en el proyecto de reorganización.

Esta medida no debe asustar a nadie, por cuanto en el Consejo están representados los intereses que utilizan los ferrocarriles y por otra parte se trata de una administración indirecta por el Estado, es decir, el Gobierno delega esta facultad en una Corporación, manteniendo sus atribuciones fiscalizadoras.

Otras facultades del Consejo.

También se da mayores facultades al Consejo para hacer gastos exigidos por accidentes o circunstancias imprevistas, sin pedir la autorización del Gobierno, pues se ha visto en la práctica que esta condición, exigida por la ley del año 1914, es entorpecedora del servicio.

Otra idea que se contempla es la de que el Consejo pueda dar directamente en arriendo a particulares, maquinarias o propiedades, pues a menudo personas

que tienen contratos con la Empresa las solicitan para las necesidades de esos mismos contratos y según la ley en vigencia es indispensable proceder a darlas en licitación pública. Este requisito entraba la acción de los contratistas y de la Empresa.

También se da facultad al Consejo para poder expropiar terrenos o propiedades que la Empresa necesite para ensanche de sus instalaciones, construcción de nuevas vías, explotación de canteras y pozos de lastre.

En la actualidad, cuando la Empresa necesita esas propiedades para las construcciones mencionadas, tiene que entregarse a las pretensiones desmedidas de los propietarios respecto al valor de sus bienes, con perjuicio evidente de sus intereses. Naturalmente el Consejo al expropiar debe solicitar la aprobación del Gobierno y someter este negocio a los trámites que determina la ley sobre expropiación promulgada en el año 1857.

En general, se ha tratado de sustraer al Consejo de la ingerencia en los trámites ordinarios o pequeños negocios de la Empresa, para que pueda dedicarse sólo a los problemas de mayor trascendencia.

DIRECTOR

Con el mismo criterio con que se ha procedido a dar mayores facultades al Consejo, a sustraerlo de los trámites ordinarios de los negocios de la Empresa y darle en general mayor responsabilidad, se ha procedido también al fijar las atribuciones y deberes del Director.

Respecto al personal, el Director propondrá al Consejo las personas que deben desempeñar los puestos de Administrador General y de Jefes de Departamentos y nombrará a los Administradores de Zona y a todo el resto del personal contratado.

En cuanto a atribuciones, se concede al Director la facultad de hacer gastos imprevistos hasta por la suma de \$ 20 000; sin recurrir al Consejo de Administración. Esta es una medida indispensable de contemplar, pues a menudo se presentan estas circunstancias anormales en los FF. CC. y en la actualidad, el Director no tiene la facultad suficiente para proceder con oportunidad a reparar desperfectos en la línea o para prevenir interrupciones del tráfico.

Se sustrae al Director de la obligación de decretar todos los gastos variables, deber que sin traer beneficios para la Empresa, le absorbe la mayor parte del tiempo a ese funcionario y hace más difícil y engorrosas las tramitaciones. Esta obligación pasa entonces a los Jefes de Departamento.

ADMINISTRADOR GENERAL.

Como hemos dicho al explicar el gráfico, el Administrador General estará a cargo del Servicio de Explotación o sea de las operaciones necesarias para efectuar la movilización en general, la conservación de la vía y del material rodante.

El Administrador General dará unidad al servicio de movilización, evitando los desequilibrios en la dotación del equipo que hoy día pueden producirse con tanta facilidad debido a la autonomía de las Administraciones y a que el Departamento de Transporte no tiene autoridad real sobre ellas.

En consecuencia este servicio seccional, exigido por condiciones geográficas y por las características del Servicio de Explotación, estará coordinado mediante la acción del Administrador General. Como se comprenderá el funcionario que debe mover los trenes con rapidez, economía y seguridad, debe tener también la conservación de la vía y del material rodante, única forma de evitar que el servicio de trenes se resienta.

Como todo lo relativo al Administrador General es un idea nueva que introduce el sistema propuesto, voy a dar lectura a la parte correspondiente del proyecto de ley, para que se vea bien cuales son las atribuciones y deberes más importantes de este funcionario.

ART. 16. El Administrador General, bajo la dirección del Director, estará a cargo de la explotación de los ferrocarriles y de todas las propiedades y bienes de la Empresa, relacionadas con dicha explotación, incluyendo los talleres, estaciones, edificios, líneas telegráficas y telefónicas, material de tracción y material rodante. Será el responsable de la seguridad, rapidez y economía de la movilización en general y estará a cargo de todo el servicio de trenes.

ART. 17 Sus atribuciones y deberes principales son:

1.º Proponer a la Dirección todas las medidas y modificaciones que tiendan a hacer mas eficiente y económica la explotación;

2.º Dictar las medidas necesarias para que el servicio de pasajeros y carga se haga con regularidad y puntualidad, dentro de cada Zona y en sus relaciones con el resto de la Red;

3.º Ordenar la distribución del equipo que corresponda a las diferentes zonas, consultando su mejor aprovechamiento y velar por que los administradores de zonas observen las instrucciones y reglamentos en orden a la organización de los trenes y a la distribución de la carga en los carros.

4.º Será responsable de la conservación de la vía y obras, incluso líneas telegráficas, telefónicas, señales, centrales de fuerza y transmisiones eléctrica y de la

conservación oportuna y reparación del equipo, a fin de mantener la perfecta seguridad del tráfico;

5.º Fiscalizar el consumo del carbón y demás materiales que efectúen las diferentes zonas y llevar un estado del movimiento de las carboneras;

13. Presentar al Director, mensualmente, un estado de la utilización del equipo, de la conservación y reparación de la vía, del material rodante y del consumo del carbón y materiales; y

14. En todos los actos administrativos del servicio de Explotación, relacionados con Vía y Obras, y Tracción y Maestranzas, el Administrador General será asesorado por los jefes de los Departamentos respectivo.

ADMINISTRADORES DE ZONAS.

El Administrador General tiene en cada Zona un representante, el Administrador de Zona que tiene bajo su inmediata dirección el servicio de movilización y es auxiliado en los ramos de Vía y Obras y Tracción y Maestranza por jefes de Sección.

En consecuencia, en la nueva organización se suprime el Inspector de Transporte que actualmente existe en las Zonas y el Administrador estará personalmente a cargo del Servicio de Transportes y no será como ahora un simple intermediario entre los Jefes de Sección de Zona y la Dirección General. Los Administradores podrán desempeñar este papel sin dificultad, pues no intervendrán en los servicios de Contabilidad, Tesoro, Construcción de Obras, Almacenes, etc.

Entre las atribuciones, los Administradores tendrán la de visar parte de los documentos de pago, que actualmente hace el Director General. Con esto se ha querido evitar un papeleo inútil, aumentar la rapidez de las operaciones y darle mayor responsabilidad al Administrador.

JEFES DE DEPARTAMENTO.

Como ya he dicho anteriormente, con excepción de lo referente a la movilización de los trenes, conservación de la vía y material rodante, todas las demás actividades de la Empresa están agrupadas en Departamentos que tienen organizaciones centrales.

Si las condiciones geográficas y las características especiales del servicio de movilización exigen que la red ferroviaria se divida en zonas, los servicios de Contabilidad, Vía y Obras, Tesoro, etc., que responden a diversas especialidades, exigen

que estén centralizados, para que exista mayor fiscalización, mejor aprovechamiento de los diversos elementos, unidad en todo el servicio, responsabilidad.

Las facultades de cada Departamento están perfectamente definidas en el proyecto que proponemos y las disposiciones vagas de la ley de Reorganización del año 1914 han sido totalmente suprimidas.

Desde luego, la mayor autoridad del Consejo y del Director aumentarán la disciplina; y la concentración de las actividades de las Administraciones al servicio exclusivo de movilización, hará que los Departamentos puedan dedicarse con energía y tranquilidad a la organización de las diferentes ramas de la Empresa.

Las diferencias de mayor importancia con la organización actual son las siguientes

FACULTADES COMUNES A TODOS LOS DEPARTAMENTOS

Como he dicho, todos los Departamentos constituirán servicios centrales, con personal en las zonas para el desarrollo de sus actividades. Propondrán al Director el personal de su dependencia y los jefes tendrán la facultad de visar parte de los documentos de pago relacionados con sus respectivos servicios, para que sean pagados por el Tesoro previa autorización del Departamento de Contabilidad.

Los jefes de los Departamentos de Tracción y Maestranzas y Vía y Obras deberán informar además respecto al nombramiento del personal comprendido entre los grados 3.º al 5.º que en las zonas actúa en la conservación.

DEPARTAMENTO DE VIA Y OBRAS Y TRACCION.

Hay un punto, señor Presidente, en el proyecto que expongo que desearía omitir en obsequio a la brevedad, pero que dada su importancia me veo obligado a mencionar y es el que se refiere a la construcción de las obras.

En la actualidad respondiendo a un principio de organización aceptado en todas partes, las construcciones han estado a cargo del Departamento de la Vía y Obras. Pero como la ley actual no es clara a este respecto, este punto ha sido muy discutido y muchas personas han sostenido que las construcciones deben ser dirigidas por las Administraciones de Zona.

Como dije al iniciar esta disertación, los departamentos en los ferrocarriles chilenos, como en todas las organizaciones ferroviarias del mundo, obedecen a la necesidad de agrupar los servicios por especialidades, por competencias, para crear en ellas cuerpos idóneos capaces de abordar los distintos problemas con rapidez, seguridad y economía.

Talvez de todas estas especialidades la que requiere mayor centralización, mayor técnica y mayor tradición, es la de construcción de obras.

Lo natural entonces, es centralizar estos trabajos como lo hace el Estado, como lo hacen los ferrocarriles norte americanos y especialmente el Pennsylvania R. R. que tiene un Departamento de Construcciones, dando la facultad de construir las obras al Departamento de la Vía y Obras y el equipo al de Tracción y Maestranzas.

DE LOS EMPLEADOS.

Los sueldos que hemos consultado son los actuales aumentados en la forma aprobada por el Gobierno en el presente año, a título de gratificación, a excepción del Director, Administrador General y jefes de Departamentos, que tienen sueldos mayores.

A los jefes de Departamento se les ha asignado sueldos mayores que a los Administradores de Zona, en vista de las funciones que tendrán que desempeñar estos empleados.

La distribución del personal se hace como en la actualidad en 12 grados, suprimiendo al Director y al Administrador General el grado.

Hemos considerado indispensable consultar un premio anual para los empleados que tengan un determinado comportamiento.

Las empresas particulares, fuera de mejorar extraordinariamente por medio de aumentos de sueldos a su personal sobresaliente, dan un premio anual a los empleados que desempeñan con corrección su puesto. Esta gratificación asciende en general a un mes de sueldo al año.

Con el fin de consultar esta misma idea se establece un premio anual de 2%, sobre el sueldo, premio que el empleado conserva en propiedad cuando asciende, transformándose de esta manera en premio por antigüedad.

Como se comprende a toda empresa le conviene retener al personal que se desempeña con corrección.

La idea difícil de consultar en una Empresa ligada al Estado, es la de premiar al personal sobresaliente y distinguido, o sea la de hacerlo participar de las economías que introduce con su acción.

Las Empresas particulares lo hacen modificando la situación de esos empleados, cosa que no puede hacer una institución como la de los FF. CC.

Hemos creído que la manera más sencilla de dar aliciente a los empleados es facultando a la Empresa para otorgar gratificaciones anuales que pueden alcanzar hasta un 10% del sueldo de base a aquel personal que obtenga las notas que el Reglamento determine.

Tanto la cuantía del premio anual de 2% como de la gratificación de 10% se han consultado en forma que no exijan un gran desembolso para la Empresa y sean un incentivo para el personal, análogo al que en las instituciones particulares produce la participación en las utilidades.

Lo importante a nuestro juicio, es que el Reglamento que se dicte para estos efectos sea preciso, fije las responsabilidades y deberes sin vaguedades y de que las calificaciones del personal se hagan por notas y conforme a las cualidades que la Empresa necesita de sus individuos para el desempeño de cada puesto.

Mantener el sistema amplio de calificaciones que existe en la actualidad sería seguir dejando la competencia y el trabajo de los empleados a merced de la menor o mayor simpatía que merezcan a sus jefes y que como me decía un distinguido jefe de Sección de la Empresa, significa en general, la exclusión para los ascensos de todos los empleados que la naturaleza no ha dotado de condiciones físicas sobresalientes...

RESTO DE LA LEY

En el resto de la ley en los capítulos referentes al Capital, la Contabilidad y Disposiciones Diversas, se han introducido algunas modificaciones que tienen su importancia pero que no valdría la pena mencionar aquí, ya que las personas que se interesen por conocer todos los detalles del proyecto pueden consultar el folleto impreso.

Conclusión

He tratado, señor Presidente, de explicar este proyecto de organización haciendo alusión a las reformas mas importantes. Creemos que tanto la autonomía que se da al Consejo, como al Director, la división interna en Departamentos y Servicio de Explotación, la manera como se debe generar y rentar el Consejo, el modo de efectuar los nombramientos para mantener la disciplina, los premios al personal y en general la supresión de los puntos oscuros que existen en la ley del año 1914 respecto a las atribuciones del personal, es el mínimo que se puede exigir para que una administración indirecta por el Estado, se asemeje a una institución comercial.

Antes de terminar quiero dejar constancia, señor Presidente, que al estudiar un proyecto de esta naturaleza no nos ha animado otro propósito que el de aunar nuestros esfuerzos en bien de la Empresa de los Ferrocarriles, entidad a la cual está ligada toda la economía nacional.
