

El Nuevo Régimen Ferroviario aplicado a la solución de la crisis financiera de los Ferrocarriles del Estado en Chile

(Continuación del estudio sobre la situación económica de los FF. CC. del Estado)

POR

RAUL SIMON

INDICE

INTRODUCCION

Un Nuevo Régimen Ferroviario

CAPITULO I.

La crisis de los FF. CC. del Estado sólo depende de la solución de un problema de tarifas.

CAPITULO II.

La crisis ferroviaria mundial y la necesidad de un Nuevo Régimen Ferroviario.

CAPITULO III.

El Nuevo Régimen Ferroviario en los EE. UU. de Norteamérica. La Ley Esch—Cummins y la creación de la Interstate Commerce Commission.

CAPITULO IV.

El Nuevo Régimen Ferroviario aplicado en Francia. El Proyecto del Gobierno y la creación del Consejo Superior de Ferrocarriles.

CAPITULO V.

El Nuevo Régimen Ferroviario en Inglaterra. El Proyecto del Ministro de Transporte y la creación de The Statutory Rates Advisory Committee.

CAPITULO VI.

El Nuevo Régimen Ferroviario en las soluciones propuestas para España.

CAPITULO VII.

Resumen de las características generales del Nuevo Régimen Ferroviario.

CAPITULO VIII.

Consecuencias generales aplicables a la solución de nuestro problema ferroviario.

CAPITULO IX.

Conclusiones.

INTRODUCCION

UN NUEVO REGIMEN FERROVIARIO.

En mi primer estudio traté de determinar las causas que han provocado la crisis permanente de los FF. CC. del Estado (1).

Haciendo la historia de nuestros ferrocarriles desde su primera instalación, y tomando en cuenta las circunstancias políticas, geográficas y económicas en que ha debido desarrollarse su explotación, llegué a establecer como causas determinantes de esa crisis las siguientes:

(1) La situación económica de los FF. CC. del Estado.

Conferencia leída en el Instituto de Ingenieros de Chile los días 3 y 24 de Septiembre de 1920. Publicada en los «Anales» en los números 11 y 12 de 1920 y 1 de 1921.

a) La rebaja indirecta de tarifas provocada por la continua depreciación de la moneda nacional.

b) La pequeña intensidad media del tráfico, por razón de la política "proteccionista, cultural y estratégica" aplicada por el Estado a la construcción de sus vías ferroviarias.

c) La crisis material en elementos de transporte derivada de la crisis financiera que produjeron las dos causas anteriores.

A las tres causas anteriores, que son las iniciales de nuestra larga y antigua crisis ferroviaria, podríamos agregar todavía la falta de preparación del personal, las deficiencias del régimen administrativo y otras causas que no estimamos de la importancia de las tres primeras, por cuanto ellas existen también en otros ferrocarriles particulares que dejan utilidades, y porque han existido siempre en los Ferrocarriles del Estado, aún en el largo período comprendido entre 1855 y 1894, en el cual el resultado financiero de su explotación señaló un no interrumpido superávit.

Como conclusión de ese estudio pude establecer que eran las circunstancias económicas exteriores, y no los sistemas administrativos, los determinantes de nuestra crisis ferroviaria. En consecuencia, el problema debe resolverse buscando una solución que permita a nuestros ferrocarriles resistir o compensar las influencias económicas exteriores.

Es esta la forma en que Estados Unidos, Francia, Inglaterra y otros países han tratado de solucionar la gran crisis ferroviaria derivada de las circunstancias económicas creadas por la guerra. Las disposiciones adoptadas y las reformas aplicadas son de tal manera transcendentales, varían tan sustancialmente el criterio establecido, que, con justicia, se las ha considerado en su conjunto como un *Nuevo Régimen Ferroviario* que hoy entra en vigencia.

En el presente estudio daremos a conocer ese *Nuevo Régimen Ferroviario* y trataremos de determinar la forma de su aplicación a los Ferrocarriles del Estado en Chile. Para ello expondremos primero, aunque sea ligeramente, las condiciones a que deba satisfacer la solución de nuestro problema ferroviario; daremos a conocer en seguida la forma en que el *Nuevo Régimen Ferroviario* ha sido o será aplicado en Estados Unidos, Francia, Inglaterra y España; y, finalmente, trataremos de determinar las posibilidades de aplicación de ese Nuevo Régimen a los ferrocarriles chilenos.

I.—LA CRISIS DE LOS FERROCARRILES DEL ESTADO SOLO DEPENDE DE LA SOLUCION DE UN PROBLEMA DE TARIFAS.

Desde el año 1895, fecha en que se inicia nuestra crisis ferroviaria, tres formas administrativas han pasado por los ferrocarriles del estado. Primero se tuvo la llamada *Ley Orgánica*, entre 1884 y 1907. Enseguida el *Decreto* y *Ley de 1907*, entre

esa fecha y 1914. Por último la *Ley de Reorganización*, actualmente en vigencia desde 1914.

Como lo decía el ingeniero señor Trucco, "todo lo hemos ensayado y todo en vano".

Sin embargo, cada uno de esos sistemas sucesivamente ensayados—y muchísimos más—han sido y son aplicados en otros países con buen éxito.

La razón de nuestro fracaso reside simplemente en que—como ya he creído demostrarlo—no son *los sistemas administrativos sino las circunstancias económicas exteriores las que determinan el éxito financiero de una empresa ferroviaria*.

Podríamos dar a nuestros ferrocarriles una organización perfecta. Podríamos realizar la explotación dentro de las mejores condiciones técnicas. Podríamos tener un personal más honrado, más eficiente y preparado que el actual. En fin, podríamos asimilar la explotación de nuestros ferrocarriles a la más perfecta de las corporaciones comerciales e industriales. Y, sin embargo, tal como se produce la quiebra de una fábrica o una casa de comercio, así se produce la crisis de una empresa de transporte análoga a la nuestra.

No debe olvidarse que una explotación ferroviaria es a la vez una industria y un comercio del transporte. Necesita, por lo tanto, satisfacer a dos condiciones comerciales tan fundamentales como independientes de la organización interna. Ellas son:

- 1) *Demanda suficiente de transporte.*
- 2) *Precio de venta conveniente.*

Dentro, ahora, de las relaciones actuales entre los Ferrocarriles del Estado y el Estado, no pueden los primeros fijar ninguna de las condiciones comerciales de demanda y venta del transporte.

Desde luego, el Estado construye los ferrocarriles, como, cuando y donde quiere. Pueden esos ferrocarriles ser culturales, pueden ser estratégicos. Pero la empresa que los administra deberá explotarlos comercialmente aunque no posean siquiera un tráfico que los costee.

Así, por ejemplo, si la Red Sur hubiese sido construída y explotada por una Compañía Particular, posiblemente no se extendería hasta más allá de Temuco ni existirían la mayor parte de los actuales ramales transversales a la cordillera y a la costa. Finalmente, en ningún caso a esa Compañía de la Red Sur se le hubiese ocurrido construir un conjunto de líneas difíciles e improductivas como son las que ahora constituyen la Red Norte. Los particulares sólo construyen ferrocarriles cuando, después de haber calculado su tráfico probable, han adquirido la certeza de obtener utilidades.

El Estado, en cambio, desarrolla una política constructiva de carácter proteccionista, la cual, si es beneficiosa en cuanto al fomento de la producción y la cultura en el país, es contraria a la gestión comercial de la explotación de ferrocarriles.

En Chile, por ejemplo, los ferrocarriles particulares han dispuestos siempre, por razón de ubicación, de una mayor intensidad de tráfico que los ferrocarriles del Estado. Esto queda demostrado por las cifras que siguen, que indican el número de toneladas de carga movilizadas por kilómetros de vía.

Años	FF. CC. Particulares (1)	FF. CC. del Estado (2)
1913	1 870 toneladas por km de	1 180 toneladas por km. de
1914	1 520 vía	845 vía
1915	1 290	945
1916	1 890	1 040
1917	1 450	1 160
1918	2 280	1 420

Aparte de las tarifas, es esta mayor intensidad de tráfico la causa de la superioridad comercial de los ferrocarriles particulares respecto de los ferrocarriles del Estado. Se sabe que un crecimiento del tráfico aumenta las entradas en proporción mucho mayor que los gastos correspondientes. Naturalmente, no considero aquí la objeción que se me podría hacer acerca de que las actuales demandas de transporte en los Ferrocarriles del Estado sean superiores a su capacidad misma de transporte. Esto no hace más que comprobar la escasez de equipo y la pobreza de sus instalaciones de explotación; pero ello no significa, en ningún caso, que la intensidad media del tráfico en las dos Redes sea suficiente para hacer de las líneas del Estado un sistema que pudiera llamarse comercial.

Lógicamente, si la administración de los Ferrocarriles del Estado es irresponsable de la ubicación y oportunidad de construcción de las líneas en que debe efectuar la explotación, debería por lo menos poseer absoluta libertad para fijar el valor de una tarifa que permitiera compensar la poca intensidad del tráfico y las influencias económicas exteriores.

La actual ley de régimen administrativo de los Ferrocarriles del Estado no permite a su Dirección fijar las tarifas y aplicarlas en su debida oportunidad. Si bien en la Ley de Reorganización de 1914, al establecer la autonomía de la Empresa, concedió a su Consejo Administrativo la facultad de fijar y aplicar las tarifas, eu

(1) Entre los FF. CC. Particulares se cuenta, a partir de 1917, a The Chilean Northern Railway.

(2) Entre los FF. CC. del Estado se cuenta, además de las Redes Norte y Sur, los FF. CC. de Arica a la Paz y Puente Alto al Volcán.

cambio el Reglamento complementario exigió para ello la aprobación gubernativa.

Y así, tanto antes como después de la autonomía de los Ferrocarriles del Estado, las tarifas han sido siempre insuficientes e inoportunas. La Ley de Reorganización resultó en ese sentido ineficaz. La prueba está que, en 6 años de vigencia ha producido los siguientes resultados de explotación:

Años	Déficit.	Superávit.	Observaciones.
1914	17 747 583		Red Sur
1915		2 497 702	m. cts.
1916		789 566	
1917		2 318 997	
1918	7 679 110		
1919	13 487 288		
1920	21 354 018		

Podrá decirse que la razón de los déficits ha sido justificada por causas derivadas de la guerra que han encarecido los salarios, combustibles y materiales. Pero es la verdad que esos déficits pudieron evitarse con alzas suficientes y oportunas de tarifas. El no hacerlo ha obligado a distraer del último empréstito de mejoramiento 60 millones de pesos, por los cuales, con sus intereses, deberá pagarse lo menos 100 millones que deberán salir también de un alza aún mayor y posterior de las tarifas.

El no aplicar oportunamente las tarifas equivale a alzarlas después en una cantidad mayor de lo que hubiese primitivamente sido necesario. Esto aparte, naturalmente, de los inconvenientes materiales para el servicio y morales para el personal que resultan siempre de una prolongada crisis financiera.

Entre 1895 y 1920, duración de la crisis ferroviaria, hemos visto acumularse necesidades, en elementos y déficits, por valor de 220 millones de pesos, las cuales, servidas por un empréstito suscrito en las actuales condiciones del mercado, equivaldrán a un desembolso total no menor de 400 millones de pesos (1).

Todo esto pudo haberse evitado disponiendo oportunamente de tarifas que junto con costear la explotación, hubiesen dejado un exceso para mejoramiento e incremento de los servicios.

Sera inútil buscar para la crisis ferroviaria una solución que no dependiera del problema de las tarifas. Todo la crisis material de la Empresa—falta de equipo, destrucción de la vía y obras de arte, estrechez de las estaciones, atraso en el mejo-

(1) El primitivo proyecto de empréstito, en la forma aprobada por la Cámara de Senadores, consultaba 7 755 000 £ oro. La Cámara de Diputados redujo esa suma a 5 000 000 de £ oro.

ramiento de los servicios, etc. ha provenido de la crisis financiera. Por su parte, la crisis financiera ha sido provocada por causas económicas exteriores de las cuales la Empresa no podía sustraerse, pero que podía por lo menos compensar con tarifas convenientes aplicadas en la oportunidad debida.

Siendo una explotación ferroviaria una industria de transporte, su éxito comercial dependerá del precio de venta del transporte.

Factores determinantes de ese precio son:

1) El combustible, el personal, la conservación y otros gastos proporcionales al tráfico.

2) El interés y amortización de los capitales invertidos.

3) La intensidad media del tráfico, la cual es inversamente proporcional a los gastos específicos de explotación.

4) El valor en oro de la moneda, y

5) La buena organización, en cuanto al mejor aprovechamiento del personal, del equipo y de las instalaciones.

Estos cinco factores, de los cuales sólo el último depende de la organización interna, son variables, como dirían los físicos, en cuanto al tiempo y al espacio.

El precio del combustible lo hemos visto subir en más de un 200% entre 1917 y 1920. Igualmente los salarios han sufrido de 1919 a 1920 variaciones de un 60% para los grados últimos del escalafón. Los precios de los materiales de consumo, rieles por ejemplo, han experimentado una variación de 300% entre 1914 y 1920.

El interés y amortización de los capitales invertidos no se ha tomado en cuenta hasta ahora en los Ferrocarriles del Estado. Pero esa partida tiene influencia preponderante en las tarifas de los ferrocarriles extranjeros y de los ferrocarriles particulares chilenos. Por lo demás, cuando sea necesario servir los próximos empréstitos, la Empresa deberá tomar en cuenta la influencia de este servicio en sus tarifas.

La intensidad media del tráfico depende de la ubicación de una vía ferroviaria y de la oportunidad de su construcción. Ella es desfavorable para los ferrocarriles chilenos del Estado y encarece por lo tanto el costo del transporte.

La depreciación de la moneda corriente tiene efecto brusco en las finanzas ferroviarias, por cuanto las entradas disminuyen y los gastos permanecen constantes, es decir, crecen en proporción directa con la depreciación de la moneda. Las alzas de tarifas en los ferrocarriles europeos han sido debidas en gran parte a la depreciación de la moneda respectiva.

La buena organización interna de un servicio ferroviario, la preparación, la disciplina y la honradez de su personal, influyen también en el costo del transporte. Pero, salvo un caso de desorganización extrema que, evidentemente, no es el nuestro, la influencia de la organización interna es casi imperceptible en las tarifas.

De estas cinco causas, las cuatro primeras dependen exclusivamente de circunstancias económicas no sólo nacionales sino también mundiales. Una sola de

esas causas puede determinar un déficit de explotación. ¿Hasta qué punto ahora las facultades del Consejo Administrativo les permiten precaverse de su influencia?

Si el Consejo construyera las vías férreas o pudiera rechazar la explotación de aquellas que no fueran comerciales, podría entonces aumentarse la intensidad media del tráfico en las restantes y disminuir por consiguiente el costo específico del transporte. Conceder esta facultad al Consejo equivaldría a reducir la explotación de los ferrocarriles del Estado a una parte de la Red Sur, entre Valparaíso y Temuco, o, mejor todavía, entre Valparaíso y Talcahuano. El Ministerio de Ferrocarriles o la Dirección de Obras Públicas administrarían directamente, y a pura pérdida, el resto de las líneas. Esto, como se comprende, sería una solución absurda. No queda, por consiguiente, más remedio que administrar todas las líneas en conjunto, compensando las pérdidas de las unas con las ganancias de las otras.

Tampoco puede el Consejo fijar los precios del combustible, ni reducir los sueldos y salarios hasta el extremo de motivar las huelgas del personal. En general, salvo un mejoramiento del servicio interno, imperceptible financieramente respecto de las influencias económicas exteriores, el Consejo Administrativo de la Empresa de los FF. CC. del Estado, ni el de ninguna otra empresa, podría evitar las fluctuaciones del costo del transporte.

Todo el problema ferroviario se reduce, como ya lo preveíamos, a la determinación y aplicación oportuna del precio de venta del transporte. Si el precio de venta es inferior al precio de costo habrá, naturalmente, pérdidas. Si es superior se obtendrán utilidades. ¿Cuáles serán ahora esas utilidades? ¿Con qué criterio se las debe establecer? ¿Quién las debe determinar?

Dejamos planteado *un problema de tarifas*. Antes de resolverlo estudiaremos la crisis ferroviaria en Estados Unidos, Francia, Inglaterra y España, dando a conocer las soluciones adoptadas o propuestas.

II.—LA CRISIS FERROVIARIA MUNDIAL Y LA NECESIDAD DE UN NUEVO REGIMEN FERROVIARIO.

Hasta fines del año 1913 el resultado económico de las explotaciones ferroviarias fué, en todo el mundo, más o menos satisfactoria. Sobre la base de una *tarifa máxima legal* las Compañías Particulares administraban sus líneas con entera independencia del Estado.

En el caso especial de Chile, que nos ocupa de preferencia, es preciso hacer excepción de una crisis ferroviaria provocada por causas antiguas y permanentes. Sin embargo, la Ley de Reorganización de 1914 y las alzas de tarifas aplicadas ese mismo año habían conjurado ya la parte financiera de esa crisis. En efecto, hasta el momento en que las nuevas causas perturbadoras derivadas de la guerra no comprometieron la explotación, nuestros ferrocarriles cerraron su ejercicio fi-

nanciero en buena forma durante los años 1915, 1916 y 1917. El estudio de los presupuestos de la empresa hace ver que, de no mediar las alzas de los combustibles, materiales y salarios, la crisis financiera de los Ferrocarriles del Estado hubiese quedado definitivamente solucionada. Por otra parte, la realización del Plan de Obras y Adquisiciones Extraordinarias habría mejorado los servicios y aumentado la capacidad de transporte de la Empresa. Es, en consecuencia, razonable y lógico considerar la actual crisis de los ferrocarriles chilenos del Estado como un caso particular de la crisis mundial que entramos a estudiar.

Las causas determinantes de esa crisis han sido, en orden sucesivo:

- 1.º) Perturbaciones en la cantidad y repartición del tráfico.
- 2.º) Alzas en los sueldos y salarios y despacho de leyes sociales de protección al personal y de reducción de horas de trabajo.
- 3.º) Alzas en los combustibles y materiales de consumo.
- 4.º) Disminución de la dotación de equipo.
- 5.º) Escasez de capitales.

No hemos anotado la depreciación de la moneda como causa perturbadora, por cuanto su efecto está comprendido en las alzas de los materiales, combustibles y salarios.

Sería inútil justificar por separado el efecto de las causas enunciadas. Ellas han tenido influencia de distinta intensidad en todos los países. En Chile, por ejemplo, ha predominado el efecto de las alzas del combustible. En Francia, el efecto de las alzas de los sueldos y salarios. En Estados Unidos la cantidad y repartición del tráfico. Pero cual más, cual menos, han sido todas estas causas en conjunto las que han precipitado a los ferrocarriles de casi todos los países en la crisis financiera que hoy día se quiere solucionar.

Excepto la dotación de equipo y la falta de capitales para obras de ampliación o renovación, las demás causas no tienen influencia en la calidad de los servicios ferroviarios. Son, por lo tanto, independientes de la forma y bondad de la administración. Ellas influyen directamente en el aumento de los gastos de explotación y no pueden ser compensadas de otra manera que con un aumento correlativo de las entradas.

El problema ferroviario mundial es, pues, un problema de tarifas. En todas partes se impone como inevitable la elevación de las tarifas hasta que los *productos netos* (1) basten para costear las cargas del capital. Pero es preciso que cada elevación de tarifas quede justificada en su cuantía y en su oportunidad, en relación con gastos también justificados.

Es en la determinación de estas tarifas en que reside la característica principal del Nuevo Régimen ferroviario que ahora se está aplicando.

(1) Llamaremos *producto neto*, como en Francia, al exceso de las entradas sobre los gastos de explotación. El *producto neto* se destina a pagar las cargas del capital.

Hasta hace poco los gobiernos intervenían en las finanzas de las compañías ferroviarias por la sola fijación de una *tarifa máxima legal*. A esto se reducía toda la fiscalización gubernativa. Fuera de la obligación de no sobrepasar esa tarifa las compañías tenían completa libertad de acción.

La tarifa máxima legal pedida por las Compañías y concedida por los Gobiernos tendía, casi siempre, a sobrepasar el límite justificado de aplicación. A pesar del recurso de ocultar las utilidades o aumentar indebidamente los gastos, las compañías presentaban hasta 1913 coeficientes de explotación sumamente bajos. Por lo demás, el aumento de la intensidad media del tráfico tendía cada vez a aumentar la utilidad. Se puede decir que, hasta 1913, las tarifas de las Compañías particulares francesas, inglesas, españolas y norteamericanas eran elevadas en exceso.

Pero esta situación financiera favorable fué alterada bruscamente por la guerra. La depreciación de la moneda, la escasez de los combustibles y materiales, las alzas de sueldos y salarios, las perturbaciones en el tráfico y otra cantidad de causas derivadas de la guerra, provocaron una disminución continuada del *producto neto* hasta hacerlo finalmente negativo.

El ejemplo de Francia es característico a este respecto. El cuadro que sigue indica la marcha financiera, entre 1913 y 1920, del conjunto de las compañías francesas. (Etat, Nord, Est. P. O., P. L. M., Midi)

Años	Producto neto en millones frs.	Años	Producto neto en millones frs.
1913	+ 744,1	+ 1917	346,4
1914	+ 489,1	+ 1918	—226,8
1915	+ 496,9	+ 1919	—233,6
1916	+ 531,1		

Presentada en 1915 la insuficiencia de la *tarifa máxima legal* en las compañías francesas, fué preciso solicitar un alza. Esta fué concedida sólo en 1918 y resultó por lo tanto insuficiente. El déficit a fines de 1919 llegaba ya 3 703 millones de francos, considerando como déficit las insuficiencias de los productos netos para servir los capitales invertidos.

El mismo caso de insuficiencia creciente de las entradas y de *alza retrasada* de las tarifas se ha presentado en los demás países.

Esto demostraba desde luego la necesidad de nuevas y oportunas tarifas máximas legales. Pero era imposible la determinación justificada de esas tarifas por razón de la variabilidad constante de los factores que influyen en el precio de costo del transporte.

Esta dificultad, que parecía insubsanable, fué resuelta con la adopción de la *tarifa circunstancial o flexible*.

Para fijar justificadamente esas tarifas se crearon *comisiones especiales permanentes* ante las cuales los Poderes Legislativos delegaron la facultad de autorizar las variaciones que en ellas fuera preciso introducir. La función de estas comisiones equivale a la alta y directa intervención del Estado en las operaciones financieras técnicas y administrativas de las Compañías particulares y es ésta, naturalmente, una de las características principales del Nuevo Régimen Ferroviario.

Esta intervención del Estado en la fijación de las entradas necesarias, lo hace, como es lógico, responsable del resultado económico de la explotación. En efecto, por muy grande que sea el acierto de la fijación de las tarifas, es preciso considerar el caso en que, por una circunstancia excepcional, desaparezca el equilibrio entre los gastos y los ingresos. Para hacer frente a esta eventualidad la tarifa flexible considera un exceso en su cuantía para formar un *fondo de emergencia* que sirva a la Comisión para regularizar las finanzas alteradas por circunstancias imprevistas. De ese fondo de emergencia saldrán los déficits que se produzcan y en él quedarán los superávits que sobrepasen cierto interés del capital. Podría decirse, en verdad, que ese fondo de emergencia ha sido "un volante" aplicado a la marcha financiera de las empresas ferroviarias.

Con estas medidas—*tarifas flexibles, comisión asesora y fondo de emergencia*—los gobiernos han declarado su propósito firme y decidido de evitar para siempre y por todos los medios las crisis de transporte. También merece señalarse la tendencia hacia el rescate—por medio del fondo de emergencia—de las compañías particulares ferroviarias. El propósito corresponde a la idea social determinista de la estatización de los servicios de bien público.

En los capítulos que siguen analizaremos ahora las distintas formas y condiciones en que el Nuevo Régimen Ferroviario ha sido o será aplicado en Estados Unidos, Francia, Inglaterra y España.

III.—EL NUEVO REGIMEN FERROVIARIO EN ESTADOS UNIDOS DE NORTE AMERICA.

La Ley Esch—Cummins y la creación de la Interstate Commerce Commission.

Antes de la gran guerra existían en los EE. UU. 2 400 compañías ferroviarias, de las cuales 721 eran importantes desde el punto de vista del tráfico general. Se explotaban en total 420 000 kilómetros de vías férreas, con 68 000 locomotoras, 55 000 coches de pasajeros y 2 500 000 wagones de mercancías. La explotación de estas vías, su construcción y su propiedad, correspondían a las Compañías particulares

El 26 de Diciembre de 1917, con ocasión de la entrada de los EE. UU. a la guerra, se decretó la incautación de las 168 grandes redes y de las 553 líneas de menor importancia que tenían influencia en el tráfico general de uso público.

Esta incautación temporal por el Estado se hizo en condiciones sumamente ventajosas para las Compañías, ya que estas deberían percibir como cánón anual de arrendamiento la suma total de 895 millones de dólares, igual a la utilidad media en los tres años anteriores a la guerra.

Al frente del nuevo servicio se puso primero al ex-ministro del tesoro William Mac-Adoo y enseguida, por renuncia de éste, al ingeniero Mr Hines.

Las mismas causas que provocaron la crisis ferroviaria en los países beligerantes y en gran parte de los neutrales, tuvieron también su influencia en los ferrocarriles norteamericanos. Así, el 1.º de Enero de 1920 el déficit neto del servicio ferroviario por el Estado ascendía a 600 millones de dólares. Los enemigos de la estatificación de los ferrocarriles se aprovecharon de este déficit y del descontento público—motivado por las restricciones y reglamentos de guerra en el tráfico ferroviario—para pedir la devolución de las líneas a las Compañías propietarias. Pero, si se toma en cuenta que el arrendamiento significaba un desembolso de 895 millones de dólares, el déficit de 600 millones en la explotación equivale en realidad a un producto neto positivo de 295 millones de dólares. En cambio, en la misma fecha, el resultado de la explotación de las compañías francesas indicaba un producto neto negativo de 234 millones de francos, llegando el déficit total a fines de 1919 a 3 703 millones de francos.

Terminada la guerra, se suscitó la cuestión del régimen definitivo de los ferrocarriles de la Unión. Los intereses ligados a las Compañías pedían la devolución de los ferrocarriles a sus propietarios previa una elevación de las tarifas. El personal ferroviario—que había sido notablemente mejorado en sus sueldos y salarios bajo el régimen fiscal—y los elementos socialistas reclamaban la estatificación definitiva de las compañías. El público—en medio de una crisis de transportes—pedía el mejoramiento total de los servicios. Pero, en lo que todos estaban de acuerdo, era en la necesidad de modificar el régimen ferroviario estrictamente privado de antes de la guerra.

Diez proyectos fueron estudiados. Merecen citarse por su importancia, el del senador Cummins, el del representante Esch y el de Mr. Plumb, adoptado por la Unión Fraternal de los Ferrocarriles. Este último proyecto pedía la incautación definitiva de los ferrocarriles por el Estado.

Fueron aprobados, el proyecto Cummins en el Senado y el proyecto Esch en la Cámara de Representantes. De la armonización de ambos proyectos resultó la *Ley Esch—Cummins* puesta en vigencia por el Presidente Wilson el 20 de Febrero de 1920, con la cual se inaugura el Nuevo Régimen Ferroviario en los Estados Unidos de Norteamérica.

Con esta ley el régimen de empresa privada, con libertad de acción y tarifa máxima legal, desaparece.

Los tres principios fundamentales que caracterizan el Nuevo Régimen son los siguientes:

1.º) Creación de una *Interstate Commerce Commission* que representa la intervención directa del Estado en la reorganización técnica de las Compañías, en su consolidación en grandes redes, en la fijación de las tarifas y en las cuestiones relativas al personal

2.º) Adopción de una *tarifa flexible* que garantice a las Compañías un interés mínimo de 5½ por ciento sobre los capitales invertidos.

3.º) Creación de un fondo de emergencia *General Railroad Fund*—a cargo de la I. C. C., Dicho fondo quedará constituido por una suma inicial de 300 millones de dólares y con la mitad del exceso de utilidad de todas las Compañías sobre el 6% de los capitales invertidos. El fondo de emergencia se destinará a proporcionar préstamos a las Compañías y a ampliar y mejorar los servicios ferroviarios.

4.º) Creación de un Comité Supremo—*Railroad Board*—facultado para intervenir en las cuestiones suscitadas entre las compañías y el personal.

5.º) Iniciativa privada de las Compañías en la organización interna de los servicios.

Esas son, en resumen, las características del Nuevo Régimen Ferroviario aplicado en los EE. UU. de Norteamérica. Se concluye con la autonomía de las Compañías—primer paso hacia la estatificación—y se establecen tarifas flexibles que garanticen en todo momento los gastos de explotación, más un interés de 5½ por ciento sobre los capitales invertidos, y un exceso para constituir un fondo nacional de mejoramiento e incremento de los elementos de transporte.

IV.—EL NUEVO RÉGIMEN FERROVIARIO APLICADO EN FRANCIA.

El proyecto del Gobierno y la creación del Consejo Superior de Ferrocarriles

A pesar del alza de 25% en las tarifas—autorizado el 31 de Marzo de 1918— las compañías francesas no pudieron evitar su crisis financiera (1). Al terminar el año 1919 el déficit total ascendía a 3 703 millones de francos.

Para obtener entonces los ingresos necesarios para 1920 el gobierno autorizó por ley del 14 de Febrero del mismo año, una segunda alza general de 70, 75 y 80% para las tres clases de viajeros y de 140% para las mercaderías.

Antes de ser aprobada esta solución transitoria, las Compañías ferroviarias y los Ministros de Hacienda y de Obras Públicas, Mrs. Marsal y Le Trocquer, respectivamente, firmaron el proyecto de ley de régimen definitivo de los servicios ferroviarios. Este proyecto ha sido sometido ya a la consideración de las cámaras legislativas.

El Proyecto de Ley consulta la coordinación de las diversas redes, sin destruir

(1) Véase en la pág. . . la disminución de los productos netos.

su autonomía, en una gran Red Nacional de Ferrocarriles, puesta en explotación, teniendo en vista principalmente los intereses generales del país. La Dirección General de esta Red Nacional estará a cargo de un *Consejo Superior de Ferrocarriles*, descompuesto en

- Un organismo de ejecución,
- Un organismo de control financiero y
- Un control de seguridad.

Su obligación es establecer la solidaridad financiera de las compañías, fijar las tarifas necesarias para garantizar en cada caso los ingresos y administrar el *Fondo Común* constituido por el exceso de utilidades de las Compañías sobre los intereses del capital a que deberán servir.

Como en el caso de Ley Esch—Cummins de Estados Unidos, el proyecto del gobierno francés termina con la autonomía absoluta de la explotación privada y reorganiza el régimen ferroviario en condiciones tales que asegura a las compañías—por medio de la tarifa flexible y del fondo común de ayuda—los medios de servir en cada momento a las necesidades crecientes del país.

V. —EL NUEVO REGIMEN FERROVIARIO EN INGLATERRA.

El proyecto del Ministro de Transporte y la creación de The Statutory Rates Advisory Committee.

El 29 de Julio de 1920 el ministro de Transporte de Gran Bretaña, Sir Eric Gueddes, daba a conocer el proyecto oficial de reforma del régimen ferroviario.

Se establecen, según él, innovaciones semejantes a las aplicadas en Estados Unidos y en Francia. Ellas son, en resumen:

1) La creación de un comité llamado The Statutory Rates Advisory Committee, constituido por representantes del gobierno, de las Compañías, del comercio, de la agricultura y de los obreros, cuyas funciones son el estudio de las tarifas y la reorganización técnica y administrativa de las Compañías.

2) La consolidación de las diversas Compañías en grandes redes. Así como las 721 empresas norteamericanas de transporte quedaron reducidas a 30 más o menos, igualmente las 26 compañías de Inglaterra y Gales quedarán reducidas a sólo 6. Fuera de este grupo se deja sola una red para Irlanda y otra para Escocia.

3) La creación de comisiones de explotación—The Board of Management—en cada grupo de Compañías, cuyos miembros son elegidos por los accionistas, los empleados y los obreros de la Red, estando los primeros, naturalmente, en mayoría.

4) La participación del Estado en los beneficios de las Compañías, para lo cual S. R. A. C., determina un exceso en las tarifas. Con dicha participación en los

los beneficios el Estado crea el *fondo común de ayuda* a la explotación y construcción de ferrocarriles.

5) La solución de los conflictos del trabajo por medio de un comité especial—The Wagen Board—constituído con representantes de las Compañías, de los obreros y de los usuarios, y de un presidente cuyo nombramiento ha de recaer en persona ajena a estas representaciones.

Finalmente, el proyecto detalla las condiciones y circunstancias en las cuales el Estado ha de intervenir directamente en el desenvolvimiento económico de los servicios, en la alta administración de las Compañías y en la ejecución de nuevas obras. Como en el caso de Francia y Estados Unidos, el régimen de las Compañías ha sido reemplazado por la administración indirecta por el Estado, la cual tendrá en vista principalmente la fijación de tarifas que garanticen los intereses de los capitales invertidos y la orientación de los programas ferroviarios hacia la conveniencia económica nacional.

VI.—EL NUEVO REGIMEN FERROVIARIO EN LAS SOLUCIONES PROPUESTAS PARA ESPAÑA.

Como en Francia, Estados Unidos, y en casi todos los demás países, fué el año 1918 que señaló el comienzo de la crisis financiera en las Compañías españolas. Un real decreto autorizó el 26 de Diciembre de 1918 un aumento general de 15% en las tarifas.

Al año siguiente, en 30 de Noviembre de 1919, las Compañías volvieron a dirigirse al gobierno “solicitando con la urgencia que la gravedad del caso aquí planteado entraña, acuerde y disponga el gobierno de S. M. lo necesario para que, a partir del 1.º de Enero próximo (1920), el actual aumento de 15% sea elevado al 50% sobre todas las tarifas de transporte”.

Un mes después, el 30 de Diciembre, el Ministro de Fomento tomaba en cuenta esta petición enviando al Senado un proyecto de ley que proponía las siguientes alzas de tarifas:

<i>Pasajeros.</i>		<i>Mercancías.</i>	
1.ª clase.....	50%	Gran velocidad	50%
2.ª "	48%	Pequeña "	50%
3.ª "	45%		

Este proyecto, como se vé, se reducía simplemente a alzar las tarifas máximas legales conservando el régimen ferroviario de antes de la guerra. Como era de esperarlo, fué discutido en el Congreso pidiendo su reemplazo por otro más completo en el cual—junto al alza de tarifas—se estableciera la justificación de esta alza, se

determinara el empleo de los excesos del producto neto sobre las cargas del capital, y, finalmente, se estudiara la manera de nacionalizar los ferrocarriles por medio de la administración indirecta por el Estado, aprovechando en la administración directa o interna la experiencias y la técnica de las mismas Compañías. En resumen, se proponía la aplicación del Nuevo Régimen Ferroviario implantado ya en Estados Unidos y por implantar en Inglaterra y Francia.

Merece una atención especial la participación en el debate de los señores Cambó y La Cierva, no sólo por la alta situación que ellos ocupan en la política de la Península, sino también por la insistencia con que han pedido la intervención del Estado en la administración superior de las Compañías. El señor Cambó admite la elevación de las tarifas en la forma pedida por las Compañías y el señor La Cierva propone saldar el déficit con anticipos del Estado reintegrables. Pero ambos desean el rescate o la administración indirecta por el Estado.

Aparte de los proyectos y soluciones propuestas en el Congreso—mereciendo ser citados junto con los anteriores los de los señores Matezanz y Molleda—ha llamado especialmente la atención el proyecto elaborado por el ingeniero don Emilio Ortuño, ex-ministro de Fomento.

El señor Ortuño aplica a España las soluciones adoptadas en Estados Unidos, Inglaterra y Francia. Bajo la condición de que los ferrocarriles mejoren sus servicios y no graven al Estado con sus crisis ferroviarias, propone:

1.º) Alzas de tarifas que queden justificadas tomando en cuenta:

a) Los gastos de explotación.

b) Las cargas financieras de las compañías.

c) Los intereses y amortización de los nuevos empréstitos que el gobierno autorice para solucionar la crisis financiera y material de las compañías.

2.º) Que una "Comisión de Tarifas Ferroviarias", como asesora del Ministro de Fomento, determine las tarifas que deban costear los gastos anteriores.

3.º) Si el producto bruto indicara un exceso sobre las inversiones anteriores, él se repartiría por terceras partes entre el Estado, la Empresa y el personal de Ferrocarriles.

4.º) Si el producto bruto indicara un defecto sobre las inversiones necesarias, el Estado concedería el préstamo necesario para compensar las diferencias.

Las demás disposiciones se refieren a la intervención del Ministerio de Fomento sobre las cuestiones técnicas y administrativas de las Compañías.

En general, podría decirse que,—tanto en el proyecto del señor Ortuño como en los de los señores Cambó y La Cierva—, domina la tendencia moderna hacia la supresión de la autonomía de las Compañías, reemplazándola por una administración indirecta del Estado con intervención especial en las cuestiones de determinación de tarifas flexibles que costeen la explotación, aseguren el interés de los capitales invertidos y den garantía absoluta de capacidad financiera para seguir

el incremento de los medios de transporte de acuerdo con las necesidades crecientes del país.

VII.—RESUMEN Y CARACTERISTICAS GENERALES DEL NUEVO REGIMEN FERROVIARIO.

Si analizamos cada una de las soluciones que, para el problema ferroviario, hayan sido aplicadas o propuestas en Estados Unidos, Francia, Inglaterra y España, llegaremos a establecer puntos de vista y soluciones semejantes.

Desde luego, se han sentado como condiciones principales a que deba satisfacer todo régimen ferroviario las siguientes:

1.º) Que los programas ferroviarios se orienten según las necesidades generales del país y no según las conveniencias particulares.

2.º) Que siendo el tráfico ferroviario de importancia preponderante en la vida económica de las naciones, es deber de los gobiernos prever y evitar toda crisis financiera y toda insuficiencia del servicio.

De la primera condición ha nacido la intervención del Estado en la administración superior de las Compañías particulares. Será el Estado, y no las Compañías, quien determine las nuevas obras ferroviarias y quien consolide las diversas redes en grandes sistemas de tráfico nacional.

A las Compañías sólo les queda reservado el manejo industrial de la explotación con toda su organización interna. En general, los gobiernos han resuelto aprovechar la experiencia técnica de las Compañías para el funcionamiento mismo de los ferrocarriles, pero se han reservado en cambio la administración de conjunto de todas las líneas nacionales, interviniendo para ello en la fiscalización técnica y económica de las diversas Compañías.

De la segunda condición ha nacido la responsabilidad de los gobiernos en el buen servicio de transporte. Por ningún motivo el país debe ser detenido en el incremento de su producción y de su comercio por defecto en sus elementos de transporte. El concepto de la industria privada del transporte ha desaparecido por completo. El transporte será en adelante de la misma importancia nacional que los correos, la percepción de los impuestos, el ejército o la armada. El Estado será en lo sucesivo tan responsable de la facilidad de los transportes como de la seguridad de la defensa nacional.

Pero como la única manera de mantener un buen servicio de transporte es evitar sus crisis financieras por efectos económicos exteriores, la fijación de las tarifas necesarias pasa a ser entonces la atención principal de los gobiernos. La tarifa no es ahora un límite máximo inflexible del precio de venta del transporte. Es un límite justo y variable, determinado por las circunstancias económicas en que se desenvuelve el negocio de transporte. La tarifa flexible reemplaza ahora a la tarifa máxima legal y su fijación no se entrega al juicio o al prejuicio del Ministro o del Congreso. La misma comisión que representa al Estado en la administración indi-

recta del conjunto de los ferrocarriles nacionales es la que determina y fija las tarifas dentro de las condiciones de la explotación, de las cargas del capital y de los programas de obras nuevas.

Así, *la tarifa máxima legal* y la *autonomía casi absoluta* de las compañías, que eran las características del antiguo régimen ferroviario, desaparecen ahora con las nuevas leyes administrativas implantadas o propuestas en Estados Unidos, Inglaterra, Francia y España. Hemos dado a conocer esas diversas leyes en los capítulos anteriores. Ellas concuerdan en los puntos que pasamos a enumerar, y que constituyen los elementos que definen y caracterizan el Nuevo Régimen Ferroviario.

1.º) Tarifas flexibles o circunstanciales cuya cuantía queda determinada para satisfacer a

a) Los gastos de explotación.

b) Las cargas del capital.

c) Un exceso para un fondo común de regulación financiera y de mejoramiento de las explotaciones ferroviarias.

2.º) Administración indirecta del Estado sobre el conjunto de los ferrocarriles nacionales para orientar su explotación y construcción según los intereses económicos del país.

3.º) Fijación de las tarifas y administración indirecta por medio de Comisiones Técnicas ante las cuales el Congreso y el Gobierno delegan sus facultades (Interstate Commerce Commission, en EE. UU.; Consejo Superior de Ferrocarriles, en Francia; Statutory Rates Advisory Committee en Inglaterra; etc.).

4.º) Auxilios pecuniarios del Estado a las Empresas cada vez que una circunstancia excepcional haga insuficientes las entradas calculadas. El fondo de auxilio (Fondo Común, en Francia; General Railroad Fund, en EE. UU.; etc.) se constituye con los excesos de entradas sobre los gastos de explotación y cargas del capital que, en circunstancias normales, debe proporcionar la tarifa flexible.

Estos son, en resumen, los puntos concordantes de las soluciones que, aplicadas en diversos países, hemos estudiado en los capítulos anteriores. Como bien puede observarse, se han guardado los gobiernos de intervenir en la gestión interna de las empresas ferroviarias. Han considerado, eso sí, indispensable una *Administración Indirecta* por parte del Estado, destinada a orientar los programas ferroviarios según las necesidades del país y a evitar las crisis ferroviarias compensando, por *medio de una tarifa flexible* fijada por la *Comisión Administrativa*, las influencias económicas exteriores.

De este estudio de las crisis extranjeras de transporte y de la exposición del Nuevo Régimen aplicado en su solución, deduciremos algunas enseñanzas que nos podrán ser de utilidad para el estudio de la crisis de los ferrocarriles nuestros.

VIII.—CONSECUENCIAS GENERALES APLICABLES A LA SOLUCION DE NUESTRO PROBLEMA FERROVIARIO.

No dudo que la organización interna de nuestros ferrocarriles sea imperfecta; admito también que el personal sea susceptible de un mejoramiento en su calidad técnica, moral e intelectual; pero es preciso reconocer que la influencia de estos defectos de régimen interno en las finanzas ferroviarias es despreciable ante la influencia de las causas económicas exteriores.

La razón de la permanencia y agravamiento sucesivo de nuestra crisis ferroviaria se ha debido, precisamente, a que se ha buscado siempre soluciones de régimen interno en lugar de soluciones de compensación de las influencias económicas exteriores. Para ejemplo nos bastaría citar la historia financiera de la administración de nuestros ferrocarriles desde la vigencia de la actual Ley de Reorganización. Iniciada la administración con déficit, un alza de tarifas provocó superávit en 1915, 1916 y 1917. En los años siguientes las causas económicas exteriores produjeron el aumento de los gastos de explotación. Las alzas de tarifas necesarias, o no fueron concedidas, o lo fueron demasiado tarde, o fueron insuficientes. Así, en los solos tres años de 1918, 1919 y 1920 se llegó a producir un déficit total de 59 millones 250 mil pesos. Sin embargo, desde 1914 los gastos específicos habían disminuído y el personal había sido, técnicamente, mejorado (1).

Sería, por lo tanto, absurdo buscar para nuestra crisis ferroviaria una solución que no resolviera la compensación automática de los aumentos en los gastos de transporte. No tenemos otra crisis que la que se deriva de la venta del transporte a un precio menor que su costo de producción. Estamos en el mismo caso de Estados Unidos, de Francia, de Inglaterra, etc. Debemos resolver un problema de tarifas y con su solución habremos resuelto la crisis ferroviaria.

Como ya lo advertimos en un capítulo anterior, el problema ferroviario se reduce entonces a determinar estas dos cuestiones:

A.—*¿Qué tarifas deben aplicarse?*

B.—*¿Quién determina estas tarifas?*

Daremos una respuesta a estas preguntas considerando primero un caso de

(1) El consumo de carbón por millón de unidades de tráfico ha sido en los últimos años:

1914.....	352 tons.	1917.....	263 tons.
1915.....	338 ..	1918.....	267 ..
1916.....	302 ..	1919.....	263 ..

Entre 1914 y 1919 la economía específica ha sido de 25 por 100.

Entre esas mismas fechas el costo del carbón ha subido en 74 por 100.

explotación teórica. Eliminaremos toda cuestión de régimen administrativo en los Ferrocarriles del Estado. La Empresa podrá ser fiscal o particular o mixta. Para nosotros es simplemente una industria de transporte en la cual se ha invertido cierto capital. Se pide ahora que el precio de venta de transporte no sea inferior a su precio de costo. Sobre esa base determinaremos primero:

A.—Las tarifas necesarias

Como la variabilidad constante de los factores que determinan el costo del transporte hace imposible la fijación de una tarifa máxima legal, adoptaremos, como se ha hecho en Europa y EE. UU., *una tarifa flexible*, variable cada año de acuerdo con las variaciones del costo del transporte.

Investigaremos, según ese criterio, la tarifa flexible o circunstancial de aplicación en 1921. Otra sería, naturalmente, la tarifa de 1922 o 1923 si acaso las circunstancias económicas determinaran para entonces otro costo del transporte.

No tenemos datos para determinar los gastos precisos de explotación ya que, hasta la fecha, no conocemos el presupuesto para 1921. Pero, como desde 1918 no ha variado sensiblemente la cantidad de transporte por haberse llegado desde entonces al límite de capacidad de la Empresa, nos atenderemos para este estudio—simplemente aproximado, como es lógico—a las cifras del presupuesto de 1920.

Según estos datos, y tomando en cuenta el último empréstito contratado, calcularemos los diversos factores determinantes del costo del transporte.

1) *Gastos de explotación.*

Según el presupuesto de 1920 los gastos ordinarios en las dos Redes eran, en moneda corriente:

Red Sur	\$ 115 303 345
Red Norte	16 461 694

TOTAL.....	\$ 131 765 039

Descontando de este total las cargas financieras, agregando las alzas de sueldos y salarios concedidos durante el año y no consultadas en el presupuesto, y tomando en cuenta algunos imprevistos, será preciso considerar para 1921 un gasto mínimo aproximado de explotación de:

1) = \$ 145 000 000 m. cte.

2) *Gastos de servicio de los capitales invertidos.*

Los capitales invertidos en las Redes Norte y Sur han figurado hasta hoy como fondo perdido. Como es lógico, el Estado ha querido fomentar el comercio y la

producción nacionales, esperando el momento en que la intensidad de tráfico fuera suficiente para proporcionar utilidades. Esos capitales los ha invertido el Estado en construcción de ferrocarriles, adquisición de equipo y pago de los déficits anuales. Naturalmente, si en vez del Estado hubiese sido una Sociedad Anónima la constructora y explotadora de los ferrocarriles, ésta habría considerado la necesidad de proporcionar un dividendo mínimo de 6% a sus accionistas. En ese caso sólo habría construído aquellos ferrocarriles que asegurasen un tráfico inmediato suficiente. Después de eso habría iniciado su explotación sobre la base de que las tarifas costearan, no sólo los gastos de explotación, sino un interés apreciable sobre los capitales invertidos.

Los ferrocarriles del Estado, en cambio, sólo han producido utilidades hasta 1894. La suma de esas utilidades ha sido, desde 1855 a 1913, de \$ 52 256 672 m. cte. En cambio las pérdidas entre esas mismas fechas han llegado a \$ 117 644 325 m. cte. (1) Por otra parte, el Estado hacía entonces las adquisiciones de equipo y las obras nuevas, las cuales entraban a figurar en los gastos ordinarios de los ferrocarriles, contribuyendo a aumentar los déficits.

Si quisiéramos, por lo tanto, determinar el capital invertido por el Estado en las Redes Norte y Sur y calcular sobre él cierto interés, nos encontraríamos en primer término con la dificultad de calcular el valor exacto, reducido a moneda corriente, de ese capital. Por otra parte, proveniente ese capital de empréstitos externos que ha sido necesario servir, el dinero destinado a los ferrocarriles ha sido sólo una parte—poco más de la mitad—de que lo que el Estado realmente haya invertido. Posiblemente con una larga y laboriosa investigación de la Hacienda Pública fuera posible determinar esa inversión. Ella pasaría tal vez de 1 000 millones de pesos moneda corriente.

Pero admitamos sólo un capital de 500 millones de pesos m. cte. de los cuales se deba obtener un interés. Supongamos también que ese interés sea sólo de un 4%. Ello daría 20 millones al Estado—a título de dividendo—los cuales podrían ingresar a un Fondo Nacional de Ferrocarriles, al estilo del *Fondo Común* en Francia, y de *The General Railroad Fund* en EE. UU. Basta pensar un momento en el crecimiento de este fondo, incrementado con sus intereses, para imaginar los programas de desarrollo ferroviario que el Estado podría realizar en beneficio de la producción y el comercio del país.

(1) Debe tomarse en cuenta el distinto valor de la moneda corriente en los diversos años. Las equivalencias del peso chileno en los años extremos considerados han sido:

En 1855.....	45.75	peniques	por	peso
„ 1895.....	16.8	„	„	„
„ 1914.....	8.96	„	„	„

Aparte del servicio de los capitales invertidos por el Estado, la empresa deberá servir forzosamente los empréstitos por ella contratados después de su autonomía financiera obtenida por la ley administrativa de 1914. Esos empréstitos han sido: uno en la Caja Hipotecaria de Santiago por 24 millones de pesos m. cte. en bonos del 7-1; y otro, recientemente autorizado, por 5 millones de libras esterlinas oro, que exigirá posiblemente un servicio anual de 10 por 100.

Resumiendo entonces las cargas del capital en 1921 llegaríamos a las siguientes cifras, en moneda corriente:

4 por 100 sobre 500 millones invertidos por el Estado	\$	20 000 000
8 por 100 sobre 24 millones obtenidos de la Caja Hipotecaria		1 920 000
10 por 100 sobre 150 millones obtenidos del empréstito de £ 5 000 000		15 000 000

o que hace un total de servicio de los capitales invertidos:

2) = \$ 36 920 000 m. cte.

3) Gastos de constitución del Fondo Nacional de Ferrocarriles.

Hemos visto ya que una de las características principales del Nuevo Régimen Ferroviario consistía en el establecimiento de un *fondo de emergencia* destinado a servir de "volante" financiero a las explotaciones ferroviarias. Este fondo de emergencia—Fondo común, en Francia; General Railroad Fund, en Inglaterra—se constituye con los excesos de entradas que la tarifa flexible hace producir sobre los gastos de explotación y las cargas del capital.

La comisión de administración indirecta de los ferrocarriles—I. C. C., en EE. UU.; Consejo Superior de Ferrocarriles, en Francia; The Statutory Rates Advisory Committee en Inglaterra—junto con fijar las tarifas a todas las Compañías, administra este fondo de emergencia recibiendo el exceso de las entradas, compensando los defectos imprevistos, concediendo empréstitos para obras de mejoramiento y ampliación, regularizando y garantizando, en fin, todos los servicios ferroviarios del país.

Aplicando este criterio de la administración de los ferrocarriles chilenos, debería la Comisión de Administración Indirecta—que estudiaremos en seguida—fijar las tarifas de todos los ferrocarriles chilenos, particulares o fiscales, y junto con garantir cierto interés a los capitales invertidos, recibir en un Fondo Nacional de Ferrocarriles los excesos del producto neto sobre los servicios del capital. Si tomamos en cuenta que los FF. CC. particulares chilenos obtuvieron en 1917 una utilidad de 20 076 179 oro de 18d—con un capital invertido de \$ 215 176 229 de la misma moneda, el dividendo medio confesado de los capitales invertidos en los FF. CC. particulares resultaría entonces de 9,3 por ciento. Si se considera que en

Estados Unidos sólo fué garantido un interés mínimo de $5\frac{1}{2}$ por 100, y tolerado un máximo de 6 por 100, debiendo el exceso sobre esta última cifra partirse entre la Compañía y el General Railroad Fund, en Chile bien podría garantizarse un mínimo de 6 por ciento y tolerarse un máximo de 8 por ciento, pasando la mitad del exceso sobre esa cifra al Fondo Nacional de Ferrocarriles, con la obligación del Estado, como es lógico, de destinar ese fondo exclusivamente a la ayuda y mejoramiento de los ferrocarriles.

Si el interés medio de los capitales invertidos en los ferrocarriles particulares fué de 9,3 por ciento en 1917, no sería difícil, con tarifas adecuadas y en circunstancias normales, obtener de esos capitales un interés efectivo de 12 por 100 cuyo exceso sobre el 8 por 100 se partiría entre la Compañía y el Fondo Nacional. En esas condiciones, las Compañías podrían integrar el Fondo Nacional con un mínimo de 2 por ciento sobre sus capitales, o sea, la cantidad de \$ 8 600 000 m. cte al año.

Para fijar ahora la cuota con que el sistema de las Redes Norte y Sur entraría a integrar el Fondo Nacional de Ferrocarriles, deberíamos fijar, en teoría, una condición análoga a la de las otras compañías. Considerando, pues, al sistema de las Redes Norte y Sur como una Compañía particular cualquiera, tendríamos que, según el estudio anterior, las cargas del capital representarían un interés medio de $5\frac{1}{2}$ por ciento sobre un capital invertido de 674 millones de pesos m. cte., de los cuales 500 corresponden al Estado con un interés del 4 por 100 y el resto a empréstitos diversos con otros tipos de interés.

Destinando entonces un exceso de 2 por 100 sobre el interés de los capitales invertidos—el cual pasaría a ser de $7\frac{1}{2}$ por 100—las Redes Norte y Sur pasarían a entregar al Fondo Nacional de Ferrocarriles \$ 13 480 000 m. cte. cada año, con lo cual tendríamos que el tercer factor determinante del costo de transporte valdría:

3) \$ 13 480 000 m. cte.

Resumiendo ahora los datos relativos a los tres elementos determinantes del costo total del transporte en el sistema de las Redes Norte y Sur para el año 1921, con un tráfico sensiblemente igual al de los años 1918, 1919 y 1920, encontramos, en pesos moneda corriente:

1) Gastos ordinarios de explotación, según el presupuesto Oficial de 1920, corregido y aumentado, aproximadamente.....	145 millones
2) Cargas del capital, sirviendo los empréstitos últimamente contratados—incluso el de 5 millones de ϵ y dando al Estado un interés de 4% sobre 500 millones invertidos, lo que representa en conjunto un interés medio de $5\frac{1}{2}$ % sobre 674 millones	36,92

3) Exceso de 2% sobre el interés medio del capital para integrar el Fondo Nacional de Ferrocarriles	13,48
<hr/>	
TOTAL DEL COSTO.....	195,40 millones

Para calcular ahora la tarifa que proporcione esas entradas tomaremos por base—o por tarifa 100—la tarifa actual con las modificaciones vigentes en 1920. Ella está destinada a producir 130 millones de pesos moneda corriente. Como es preciso obtener 195 millones de entradas para cubrir los gastos de explotación, mas las cargas del capital y el exceso para el Fondo Nacional, se necesita entonces un alza de tarifas que proporcione una mayor entrada de 65 millones. Calculada esa alza de tarifas, ella representaría *un aumento de 50 por 100 sobre las tarifas hoy vigentes en ambas Redes.*

Pero no basta, para resolver acertadamente una cuestión, considerar sólo los factores técnicos que la componen. Es preciso tomar también en cuenta las circunstancias en que esa cuestión se desarrolla.

Hemos resuelto la crisis de nuestros ferrocarriles por medio de un alza de 50 por ciento en las tarifas hoy vigentes, calculada bajo la condición de que las entradas satisfagan a los gastos de explotación en 1921, a las cargas del capital y al Fondo Nacional de Ferrocarriles.

La base de la solución de la crisis ferroviaria está, no sólo en evitar los déficits, sino en la constitución del Fondo Nacional de Ferrocarriles con el objeto de aplicar a la explotación el verdadero "volante" financiero.

Hemos visto ya que tal fondo podría integrarse anualmente con:

Interés del 4% sobre 500 millones invertidos por el Estado en las Redes Norte y Sur	\$ 20 000 000
Interés del 2% sobre 500 millones del Estado y sobre 174 millones de empréstitos invertidos en las Redes Norte y Sur	13 480 000
Interés del 2% sobre 430 millones invertidos por las Compañías particulares.....	8 600 000

Lo que proporcionaría anualmente, \$ 42 080 000 *m. cte.* y a los cuales habría que agregar las utilidades de los demás ferrocarriles del Estado,—Arica a La Paz y Puente Alto al Volván—cuando las hubiere. Este fondo nacional—que en pocos años llegaría a adquirir una cuantía fabulosa—regularía la explotación y favorecería el mejoramiento de todos los ferrocarriles del país. De él saldrían los déficits imprevistos que fuera imposible predecir, los empréstitos a los FF. CC. del Estado

y a las Compañías Particulares, los nuevos ferrocarriles nacionales, la incautación de las líneas particulares, etc. El Fondo Nacional sería con el tiempo la más grande de las riquezas nacionales y los ferrocarriles chilenos llegarían por fin a corresponder a las necesidades del país.

Como es lógico, el buen funcionamiento del Fondo Nacional de Ferrocarriles dependerá, no sólo de la buena fijación de las tarifas ferroviarias, sino, muy principalmente, de la calidad y facultades de su Consejo de Administración. Estudiaremos este punto en la segunda de las cuestiones en que hemos precisado nuestra crisis ferroviaria.

B.—¿Quién determina las tarifas?

Todos los países que han aplicado una tarifa flexible a sus ferrocarriles y formado el fondo de regulación, han establecido terminantemente que la administración de ese Fondo Nacional fije las tarifas de todas las Compañías de acuerdo con las circunstancias del momento. Por otra parte, esa Administración del Fondo Nacional, recibe todos los poderes que corresponden al Estado en su administración indirecta sobre el conjunto de los ferrocarriles particulares y fiscales del país. Así, la administración indirecta del Estado ha sido o será delegada, en los casos que hemos estudiado:

En EE. UU.—*En la Interstate Commerce Commission* (Ley Esch Cummins).

En Inglaterra.—*En el Statutory Rates Advisory Committee* (Proyecto del Ministerio de Transporte).

En Francia.—*En el Consejo Superior de Ferrocarriles* (Proyecto del Gobierno, actualmente en vigencia provisoria mientras el Congreso concede su aprobación definitiva).

En otros países la crisis ferroviaria no ha sido aún solucionada. Pero basta considerar a los nombrados—que a mas de la importancia y extensión de sus redes representaban hasta hace poco la tendencia autónoma y privada de las explotaciones ferroviarias—para que encontremos en su ejemplo orientaciones de criterio que nos convendría aprovechar.

Los gobiernos estimaron como su obligación el evitar en cualquiera forma toda crisis de transportes. Considerando como un axioma el hecho de que "son las circunstancias económicas exteriores las que determinan el resultado financiero de una explotación de ferrocarriles" aplicaron un *Nuevo Régimen Ferroviario* según el cual los ferrocarriles tuviesen una *tarifa circunstancial* y un *fondo de regulación*. Para ello crearon *comisiones o consejos* encargados de llevar la administración indirecta y de conjunto sobre todos los ferrocarriles del país, fijando sus tarifas, garantizando el interés de los capitales invertidos, orientando los programas ferroviarios, consolidando las compañías, y administrando, por fin, el fondo de regulación.

Si quisiéramos aplicar a Chile el nuevo régimen ferroviario que hemos comentado, nos encontraríamos en la sorpresa de que estábamos cerca de tenerlo.

Poseemos 4 565 kms. de ferrocarriles administrados por el Estado y 3 945 kms. de ferrocarriles particulares. De las líneas del Estado, el sistema de 4 450 kms. de las redes Norte y Sur tiene hoy una administración indirecta del Estado, delegada en un Consejo, al cual sólo con reglamento complementario de la ley que lo creó ha restado la facultad de fijar y aplicar las tarifas. Bastaría modificar la composición de este Consejo; restarle algunas atribuciones de servicio interno en las líneas del Estado y extender su administración indirecta a las líneas particulares, para que tuviéramos, como en Francia, Inglaterra y EE. UU. un Consejo capaz de mantener las explotaciones ferroviarias y los programas de construcción de acuerdo con las necesidades y conveniencias del país.

La facultad de este Consejo residirían, principalmente, en la fijación de las *tarifas flexibles* en las condiciones que hemos estudiado—y en la administración del *Fondo Nacional* de Ferrocarriles.

Esto significaría, naturalmente, el establecimiento de reformas importantes en todas nuestras leyes actuales sobre administración. Pero ellas serían casi insignificantes en comparación de las establecidas en países como Francia, Inglaterra y EE. UU., en los cuales la autonomía absoluta de las Compañías constituyen una tradición de las explotaciones ferroviarias.

Chile, por sus condiciones geográficas y estratégicas, necesita un solo sistema ferroviario desde Tacna a Puerto Montt. La unidad de la administración junta a la standardización de las trochas, del equipo y de los sistemas de explotación, deben constituir un programa ferroviario que forzosamente será necesario hacer cumplir. El Nuevo Régimen Ferroviario que hemos comentado, será la forma de realizar metódicamente ese programa.

IX.—CONCLUSIONES.

Hemos estudiado las causas de nuestra crisis ferroviaria y la solución permanente y definitiva del problema financiero.

Hemos estudiado también las condiciones y forma de aplicación del Nuevo Régimen Ferroviario establecido en Europa y en los Estados Unidos de Norteamérica con el objeto de asegurar en todo momento —y por una administración indirecta del Estado —el buen resultado financiero en las explotaciones ferroviarias.

Hemos estudiado, además, las ventajas y posibilidades de aplicar a los ferrocarriles particulares y fiscales del país las características principales de ese Régimen, estableciendo un Consejo General de Administración Indirecta con facultades para fijar las tarifas flexibles y administrar el Fondo Nacional de Ferrocarriles.

Sin pretender llegar a la aplicación integral e inmediata en Chile del Nuevo

Régimen Ferroviario, trataremos de aprovechar sus orientaciones de criterio en favor del mejoramiento financiero de la Empresa de los Ferrocarriles del Estado.

Del resumen de las consideraciones hechas en los capítulos anteriores, he deducido las siguientes conclusiones generales que entrego al estudio de la comisión nombrada para el efecto, por el Instituto de Ingenieros (1).

1.º Las causas que han provocado las crisis ferroviaria han sido debidas a circunstancias exteriores económicas que la actual organización administrativa de los FF. CC. del Estado no permite evitar ni compensar.

2.º Produciendo las causas exteriores el desequilibrio financiero de los ferrocarriles, de ellas se derivan naturalmente una crisis material en los servicios y una crisis moral y disciplinaria en la administración. La insuficiencia de los servicios hace nacer inmediatamente la necesidad de la subasta del transporte, dando ocasión para ataques al personal que organiza los servicios y primas al personal inferior que los reparte.

3.º Es necesario, entonces, la adopción de una tarifa flexible que permita cada año las entradas suficientes para:

a) Costear los gastos de explotación, conservación y renovación.

b) Costear los gastos de amortización e intereses de los capitales invertidos.

c) Costear un exceso de entradas para constituir un fondo de emergencia que permita atender a la ampliación de los servicios y a las dificultades momentáneas que no se puedan tomar en cuenta en la fijación de las tarifas.

4.º La necesidad de fijar la tarifa flexible hace indispensable la administración indirecta del Estado por medio de una comisión análoga a la Interstate Commerce Commission de EE. UU., o al Consejo Consultivo de Francia, o a cualquiera otra de las comisiones que en cada país ha hecho indispensable el Nuevo Régimen Ferroviario que actualmente se pone en vigencia o se propone en Estados Unidos, Francia, Inglaterra, España y otros países.

5.º La organización actual de los FF. CC. del Estado—con su Consejo Administrativo nombrado por el Gobierno y el Congreso—estaría de acuerdo con el régimen moderno de ferrocarriles siempre que el consejo determinase en cada caso la tarifa flexible que—de acuerdo con las circunstancias económicas exteriores—se impondría adoptar para garantir en todo momento el buen resultado financiero de la explotación.

6.º Sería conveniente, aunque no indispensable, que el Consejo o Comisión determinase las tarifas flexibles en todos los ferrocarriles del país, tanto fiscales

(1) Estas conclusiones resumen la presente conferencia y la anterior sobre la situación económica de los FF. CC. del Estado.

como particulares, con el fin de que el fondo de emergencia se forme con la contribución de los ferrocarriles particulares. Este fondo serviría así para ayudar a la explotación, adquisición y construcción de ferrocarriles por el Estado y al auxilio financiero a las compañías particulares. En este caso sería forzoso, como se comprende, modificar la composición del Consejo y entrar al estudio de reformas legislativas con respecto a la construcción y concesión de ferrocarriles.

7.º) Dentro de las ideas anteriores, la solución lógica, inmediata y mas posible dentro de las circunstancias actuales sería:

a) Inversión de capitales hasta dejar a los ferrocarriles del Estado en condiciones de satisfacer a las necesidades del país.

b) TARIFA FLEXIBLE, determinada por el Consejo Administrativo sin necesidad de autorización legislativa o gubernativa, a fin de garantir las entradas necesarias para los gastos de explotación, los gastos de intereses y amortización de los capitales invertidos y un exceso para la formación de un fondo de emergencia y de ampliación.

c) Reformas a la Ley Administrativa actual de acuerdo con la experiencia recogida en su funcionamiento.

Enero—1921.