

La situación económica de los Ferrocarriles del Estado

POR

RAUL SIMON

(Conferencia dada en el Instituto el 3 de Septiembre de 1910)

El primer déficit en la explotación de los Ferrocarriles del Estado se presenta en el año 1895. A partir de esta fecha las pérdidas se han sucedido, casi continuamente, hasta el presente año.

Esta persistencia obliga a pensar, desde luego, en causas antiguas y permanentes de desequilibrio financiero.

Por otra parte, el fracaso de los diversos sistemas administrativos ensayados parece indicar también que las tales causas sean independientes de la administración misma.

El presente trabajo tiene por objeto el estudio de esas causas. Como ellas son tan numerosas como variadas, las agruparemos previamente bajo los siguientes títulos.

A.—Causas derivadas de la política monetaria del Estado.

B.—Causas derivadas de la falta de capitales destinados a la renovación y aumento del material rodante e instalaciones de la empresa para atender a los sucesivos incrementos del tráfico.

C.—Causas derivadas de la política general ferroviaria del Estado.

D.—Causas derivadas de la política portuaria del Estado.

E.—Causas derivadas de la administración y el personal.

F.—Causas últimas derivadas de la guerra.

A.—CAUSAS DERIVADAS DE LA POLITICA MONETARIA DEL ESTADO

Para fundar y precisar lo que expondremos más adelante, hemos confeccionado un cuadro en que se anotan, a partir de su primera organización legal, los kilómetros en explotación de los ferrocarriles del Estado, las utilidades o las pérdidas anuales en moneda corriente, el cambio medio sobre Londres en peniques por peso y el total de billetes fiscales en circulación.

RED CENTRAL

Año	Kms. de vía en explotación	Pérdidas en pesos moneda corriente	Utilidades en pesos moneda corriente	Tipo medio del cambio sobre Londres en peniques por peso	Millones de billete fiscales en circulación
1855 a 1 883	950	27 117 230	.....	.....	(1)
1884.....	950	2 858 757	.....	31,75	16,5
1885.....	950	2 282 704	.....	25,43	16,6
1886.....	950	2.406 049	.....	23,93	17,0
1887.....	950	2 152 370	.....	24 50	16,4
1888.....	1 068	1 559 886	.....	26,25	18,4
1889.....	1 068	1 148 890	.....	26,56	9,9
1890.....	1 068	1 158 615	.....	24,06	20,08
1891.....	1 104	1 803 792	.....	18,81	41,6
1892.....	1 104	416 057	.....	18 81	30,7
1893.....	1 236	2 716 732	.....	15,00	38,3
1894.....	1 236	1 007 879	.....	12,56	38,3
1895.....	1 306	.....	455 255	16,81	21,4
1896.....	1 401	.....	164 711	17 43	12,9
1897.....	1 401	381 359	.....	17,56	10,8
1898.....	1 489	1 226 168	.....	15,687	47,1
1899.....	1 489	85 916	.....	14,50	50,7
1900.....	1 489	.....	740 530	16,80	50,7
1901.....	1 573	.....	2 304 477	15,87	50,7
1902.....	1 573	.....	909,438	15,18	50,3
1903.....	1 593	1 557 049	.....	16,62	50,4
1904.....	1 615	1 483 548	.....	16,37	54,9
1905.....	1 615	893 671	.....	15,62	80,6
1906.....	1 664	.....	3 235 758	14,37	20,4
1907.....	1 922	.....	19 798 167	12,75	150,5
1908.....	1 990	.....	19 899 913	9,62	150,2
1909.....	1 990	.....	2 451 717	0,78	150,2
1910.....	2 073	.....	10 247 493	10,78	150,3
1911.....	2 220	.....	11 791 358	10,62	150,8
1912.....	2 284	.....	7 990 991	10,12	170,9
1913.....	2 284	.....	37 655 517	9,75	186 0
1914.....	2 356	.....	17 747 583	8,96	224,9
1915.....	2 473	2 497702	.....	8,25	177,7
1916.....	2 572	789 566	.....	9,46	178,9
1917.....	2 572	2 318 997	.....	12,73	186,1
1918.....	2 572	.....	7 679 110	14,92	227,6
1919.....	2 749	.....	14 292 851	10,0	.....
1919.....	2 749	.....	14 292 851	10,0	.....
1920.....	.....	.....	.....	.....	.....

(1) Las emisiones de billetes fiscales empezaron el año 1879 con la suma de 12 millones de peso en vales del tesoro.

NOTA.— No se cuentan las emisiones de billetes bancarios, los cuales estuvieron en circulación hasta el año 1897:

RED CENTRAL NORTE

Año	Kilómetros de vía en explotación	Utilidades en pesos moneda corriente	Pérdidas en pesos moneda corriente
1918.....	1 726	....	6 478 884
1919.....	1 726	....	9 514 000

El cuadro anterior nos muestra, desde luego, la influencia de las emisiones de papel moneda en la baja de nuestro cambio internacional.

Así, la moneda nacional, cuyo valor primitivo fué de 48 peniques, valía:

45,6 peniques en	1870
30,8 »	1880
24,06 »	1890
16,8 »	1900
10,78 »	1910
8,25 »	1915 (1)

Naturalmente, en la misma proporción que la baja del valor de la moneda se ha producido el alza de los artículos comerciales.

La Oficina Central de Estadística, en su «Sinopsis» anual, nos proporciona el valor medio de los principales productos de la agricultura, a partir del año 1897. Tomaremos como ejemplo el valor de la harina, por tratarse de un artículo de gran consumo y tener a la vez un origen agrícola e industrial.

(1) El cambio medio en ese año ha sido el más bajo alcanzado hasta la fecha

LOS 100 KILOGRAMOS DE HARINA DE CILINDRO SUPERIOR VALIAN:

Año	\$ m. c.	de peniques	Año	\$ m. c.	de peniques
1897.....	.....	17,561	1909.....	28	10,78
1898.....	.....	15,637	1910.....	28	19,78
1899.....	15	14,5	1911.....	27	10,62
1900.....	16	16,8	1912.....	25	10,12
1901.....	16	15,87	1913.....	26	9,75
1902.....	15	15,18	1914.....	43	8,96
1903.....	14	16,62	1915.....	58	8,25
1904.....	13	16,37	1916.....	35	9,46
1905.....	17	15,62	1917.....	40	12,73
1906.....	21	14,37	1918.....	.....	14,92
1907.....	22	12,75	1919.....	.....	10,00
1908.....	25	9,62	1920 17-VII	80	11,60

Como igual o parecida observación puede hacerse respecto del valor de los demás artículos de comercio, se deduce que la agricultura y la industria han podido defenderse de la baja de la moneda alzando el valor de sus productos.

El régimen del papel moneda, con las fluctuaciones consiguientes del cambio internacional, no ha tenido para los agricultores e industriales mayor inconveniente de las posibles especulaciones basadas en el alza y la baja de los productos como consecuencia del alza y la baja de la moneda.

Desgraciadamente, el efecto de la depreciación de la moneda en las tarifas ferroviarias no ha sido compensado.

La Empresa ha cobrado sus tarifas en moneda corriente. Por lo tanto, la baja del cambio internacional ha producido *una rebaja indirecta de tarifas*, siendo esta la primera y principal causa del desequilibrio financiero.

Si la Empresa de los Ferrocarriles del Estado hubiese sido de propiedad particular, habría tratado de mantener constante, por lo menos, el valor en oro de sus tarifas, alzándolas a medida que se despreciaba la moneda.

Así, en Europa, durante la pasada guerra, las emisiones de papel moneda, hechas por los países beligerantes, hicieron bajar el valor de su cambio internacional en tal forma que la vida llegó a encarecerse varias veces. Las compañías ferroviarias, en vista de la rebaja indirecta de sus tarifas, fueron autorizadas para imponer alzas sucesivas que, en menos de seis años, pasaron en algunos países del *tresciento*

por ciento. Datos al respecto pueden consultarse en el número correspondiente al 19 de Marzo de 1920 de: «The Railway Gazette and Railway News».

El efecto de la baja del valor de la moneda nacional en los Ferrocarriles del Estado puede estudiarse en el gráfico que hemos presentado. Para su mejor comprensión haremos una ligera reseña histórica de los Ferrocarriles Centrales del Estado y de la moneda nacional.

Entre 1855 y 1884, año este último en que se dictó la primera ley de organización, se tiene el período de formación del sistema ferroviario del Estado. El 1.º de Octubre de 1852 se inauguraban los trabajos del ferrocarril de Valparaíso a Santiago. El 16 de Septiembre de 1855 se entregaba a la explotación el trozo de Valparaíso al Salto (17 kms.) El 15 de Septiembre de 1863 se entregaba a la explotación la línea de Valparaíso a Santiago.

En 1855 se formaba la *Sociedad del Ferrocarril del Sur* con el objeto, como decía la ley, de construir y gozar de los productos de un ferrocarril desde Santiago hasta el río Maule, pasando por las poblaciones de Rancagua, Rengo, San Fernando, Curicó, Molina y Talca, (Ley del 24 de Agosto de 1855).

El 25 de Diciembre de 1868 llegaba la locomotora a Curicó. En 1873 el Estado adquiría todas las acciones de la *Sociedad Ferrocarril del Sur* y dictaba el primer Reglamento para la administración de los Ferrocarriles del Estado. Ya en 1884 la Red Central se extendía de Valparaíso a Talcahuano y Angol, y se iniciaba la construcción de los tramos Renaico a Victoria y Angol a Traiguén.

En ese mismo año se dictaba la *Ley Orgánica de los Ferrocarriles del Estado* por la cual se ponía la administración en manos de un Director y de un Consejo. Antes de esta ley los Ferrocarriles del Estado estaban divididos en Superintendencias completamente independientes entre sí.

Entre 1855 y 1884 los Ferrocarriles del Estado produjeron en conjunto una utilidad de \$ 27 117 230.

Entre 1884 y 1894 continuaron las utilidades. Sin embargo, a pesar de la mejor administración traída por la ley orgánica del año 1884, las utilidades fueron disminuyendo en tal forma que ya en el año 1895 se presentaba la primera pérdida en la explotación. Desde entonces, salvo algunos años excepcionales, las pérdidas se han sucedido casi continuamente hasta el día de hoy.

Millones
de Pesos
m. cte.

230
220
210
200
190
180
170
160
150
140
130
120
110
100
90
80
70
60
50
40
30
20
10

**GRÁFICOS QUE INDICAN LA VARIACION
DE LAS TARIFAS FERROVIARIAS (REDSUR)
EN RELACION CON EL CAMBIO MEDIO
I EL CIRCULANTE FIDUCIARIO.**

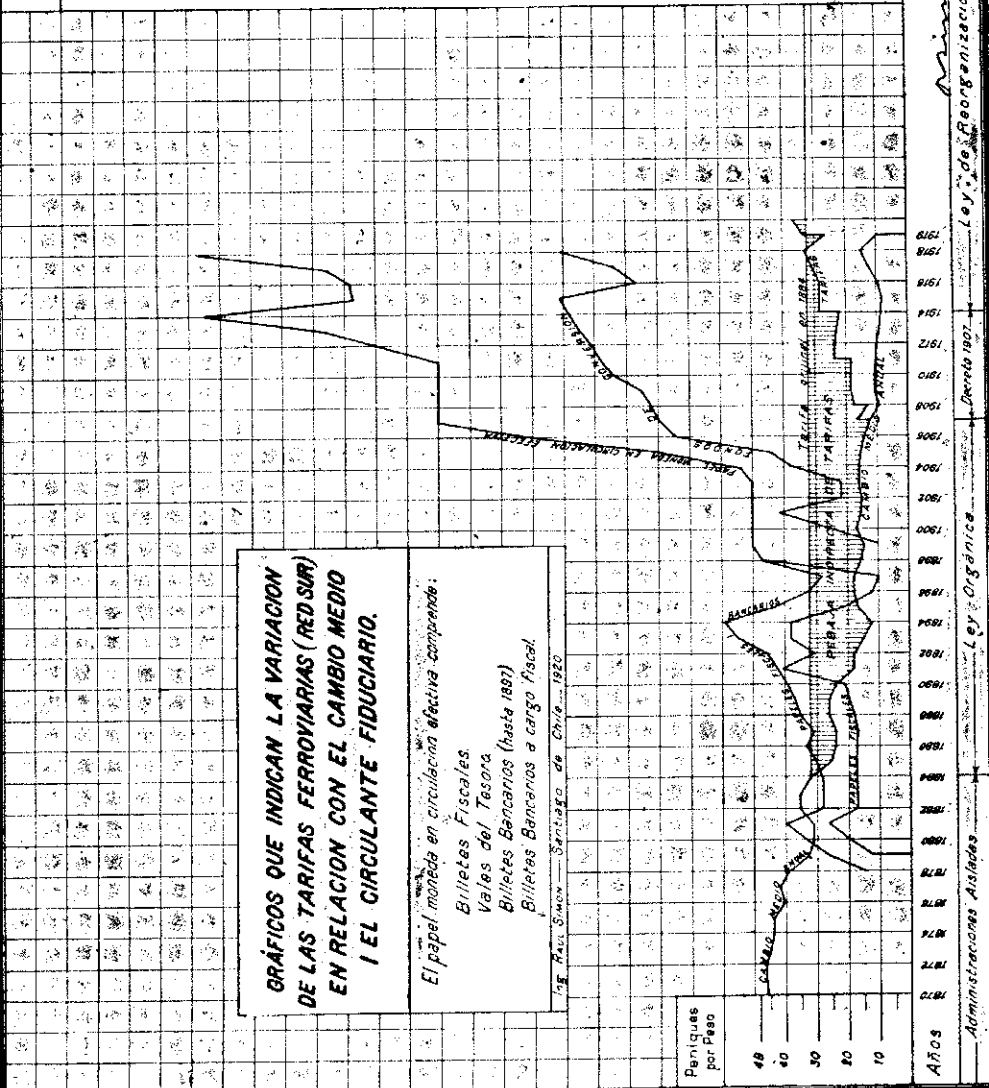
El papel moneda en circulacion efectiva comprende:
Billetes Fiscales
Vales del Tesoro
Billetes Bancarios (hasta 1887)
Billetes Bancarios a cargo Fiscal.

Dr. Paul Simon Santiago de Chile 1920

Péniques
per Pago

48
40
30
20
10

Años
1870
1880
1890
1900
1910
1920



Administraciones Aisladas
Ley Orgánica
Decreto 1907
Ley de Reorganización

Para apreciar ahora la estrecha relación que existe entre las finanzas ferroviarias y la política monetaria del Estado, repasaremos a la ligera la historia de la moneda nacional.

La primera ley monetaria que dictó el Congreso Nacional fué la del 24 de Octubre de 1834, que determinó la cantidad de oro y de plata que debía tener cada moneda. En 1851 se introdujo en el sistema monetario el sistema métrico decimal, y se fijó el contenido del peso oro en 1 521 gramos con 9 décimos de fino y el peso plata con 25 gramos e igual ley de fino.

Nuestro sistema monetario era, pues, bi-metálico. Hoy día, a causa de la baja del valor de la plata, los sistemas bi-metálicos han sido abandonados. Los países monetariamente civilizados sólo mantienen el régimen metálico con padrón de oro, ya sea bajo la base del *Gold Standard* o del *Gold Exchange Standard*.

La ley de 28 de Julio de 1860 fijó el peso oro en 1,525 gramos conservando invariable el peso plata.

Hasta el año 1871 el tipo del cambio se mantenía alrededor de 46 peniques.

Se produjo en los mercados europeos la baja del valor de la plata y, de acuerdo con la ley Gresham (1), las monedas de oro chilenas fueron exportadas y quedaron en circulación las de plata. El cambio internacional se rigió entonces por el valor del peso plata. Simultáneamente con la baja de la plata el cambio bajó a 45 d. en 1873, a 44 d. en 1874, y a menos de 40 d. en 1876.

En 1878 se inició un régimen indirecto de *papel moneda de curso forzoso*.

Ya en 1860 una ley había autorizado a los bancos para emitir billetes hasta por el 150% de su capital, billetes que eran convertibles en moneda metálica de oro o plata. Ahora bien, en 1878, estando los bancos en difícil situación, el gobierno declaró la *inconversión de los billetes de banco*, con lo cual se los transformaba en papel moneda de curso forzoso.

En 1879 el Gobierno hizo la primera emisión de papel moneda por la suma de 12 millones de pesos para atender a los gastos extraordinarios de la guerra del Pacífico. Las sucesivas emisiones fueron produciendo la baja continua del valor de la moneda.

(1) Ley Gresham.

Cuando el Estado otorga igual curso legal a monedas de distinto valor intrínscico, se verifica siempre que los pagos se efectúen con la moneda de menor valor, la cual quedará de hecho como la única moneda en circulación en el mercado. La moneda de mayor valor será vendida o exportada.

(El ingles Thomas Gresham fué el primero quien llamó la atención sobre este fenómeno horandan, la ley que lleva su nombre).

Desde 1895 a 1898 se tuvo en circulación moneda de oro de 18 d. Esto mantuvo el cambio casi en esa cifra. En 1898 se volvió otra vez a las emisiones de papel moneda. En 1914 se tenía ya en circulación un total de 223,9 millones de pesos en billetes fiscales de curso forzoso. El cambio internacional bajó hasta 8,96 peniques por peso como medio durante el año.

Esta disminución paulatina del valor de nuestra moneda no debía traer, por supuesto, la disminución del valor intrínscico de los artículos de comercio. Por consiguiente, como ya lo hicimos notar, el valor en pesos moneda corriente de los diversos artículos ha debido subir en la misma proporción que bajaba el valor del peso.

Naturalmente, debieron subir también los sueldos y salarios en proporción igual. Sin embargo, si el hecho ha podido producirse en los salarios, los cuales representan en realidad un trabajo comerciable, no se ha producido en cambio en los sueldos de los empleados. Ha habido aumentos pero ellos no han sido otorgados en la debida oportunidad ni tampoco han correspondido a la mayor carestía resultante de la depreciación de la moneda.

Los Ferrocarriles del Estado, con sus tarifas en *moneda corriente*, sufrieron también las consecuencias de este desastroso régimen financiero. A medida que aumentaban los salarios, los sueldos y el valor de los materiales, las tarifas quedaban constantes. Esto equivalía a aumentar los gastos y a disminuir las entradas.

Desde el año 1855, en que se inauguró la explotación del primer trozo del Ferrocarril de Valparaíso a Santiago, hasta el año 1884, en que se reunían bajo una sola administración los 950 kilómetros de vías férreas del Estado, la explotación de estos ferrocarriles dejó una utilidad líquida de \$27 117 230. Este buen resultado financiero no era debido a la intensidad de tráfico, el cual entonces sólo se iniciaba; ni tampoco a una buena administración, puesto que ella estaba dividida en superintendencias aisladas e independientes. La utilidad en la explotación se debió únicamente a que las tarifas fueron lo suficientemente altas para evitar las pérdidas.

Entre 1884 y 1894 el cambio bajó de 31,75 a 12,56 peniques por peso. Esta baja continua del valor de la moneda fué ocasionando el alza inmediata y proporcional de los artículos importados (1), en primer lugar; de los artículos nacionales, en seguida; y de los sueldos y salarios, en último término.

La rebaja indirecta de tarifas resultante de esta baja de la moneda alcanzaba en 1894 a un *sesenta por ciento* respecto de su valor en moneda de 1884. Para llevar

(1) Obsérvese que la Empresa debe comprar en el extranjero sus locomotoras, equipo, rieles, lubricantes, etc. En 1913 la Empresa compró todavía en el extranjero un 45,17% del carbón consumido.

entonces las tarifas a su valor inicial de 1884 había sido preciso cobrarlas con un recargo de *ciento cincuenta por ciento*.

Nada se hizo, sin embargo, y así en 1895 se presentó el primer déficit de explotación. La primera alza general de tarifas, un treinta por ciento para carga y pasajeros, sólo se estableció en 1907 cuando ya nuevas causas derivadas de los déficits anteriores contribuían al desequilibrio financiero de los Ferrocarriles del Estado.

Demás estará considerar a quienes ha beneficiado esta rebaja indirecta de las tarifas ferroviarias. El señor Daniel Martner, doctor en Ciencias Políticas de la Universidad de Bonn y profesor de Ciencias Económicas en la Universidad de Chile, en su libro «El Tráfico Nacional», dice claramente:

«*Lo que ha ocurrido, pues, en parte es, sencillamente, que el desarrollo temporal del tráfico y la producción se hizo a costa de las finanzas ferroviarias . . .*» (1)

B — CAUSAS DERIVADAS DE LA FALTA DE CAPITALES DESTINADOS A LA RENOVACION Y AUMENTO DEL MATERIAL RODANTE E INSTALACIONES DE LA EMPRESA

Al terminar el año 1913 los déficits en la explotación de la Red Sur de los Ferrocarriles del Estado sumaban 117 645 325 pesos moneda corriente variable entre 16,8 y 9,7 peniques por peso (2).

Como tuvimos ocasión de demostrarlo en el capítulo anterior, estos déficits tuvieron su primer origen en la rebaja indirecta de tarifas producida por la depreciación de la moneda.

Esta rebaja indirecta alcanzó hasta un *sesenta por ciento* entre 1884 y 1913; y a un *sesenta por ciento* entre 1884 y 1907, fecha esta última que señala la primera alza general de tarifas en los Ferrocarriles del Estado.

Esta primera alza general de las tarifas de carga y pasajeros fué apenas de un treinta por ciento cuando, para compensar la rebaja indirecta producida por la depreciación de la moneda con respecto a su valor en 1884, era necesaria una alza general de *ciento cuarenta y nueve por ciento* (3).

(1) Nuestros problemas económicos, 1918.

(2) En 1895, año en que se presentó el primer déficit ferroviario, el cambio medio fué de 16,8 penique por peso. En 1913 el cambio medio fué de 9,75 peniques por peso.

(3) El año 1884, en que se organizó la administración de los Ferrocarriles Centrales del Estado, el cambio medio fué de 31,75 peniques por peso. El año 1907 el cambio medio fué de 31,75 peniques por peso. Para compensar esta baja de la moneda, o sea, para mantener en 1907 las mismas tarifas en peniques que en 1884, habría sido preciso un alza de *ciento cuarenta y nueve por ciento*. El alza efectiva en 1907 fué sólo de un *treinta por ciento*.

**COEFICIENTE DE EXPLOTACION
EN LA
RED CENTRAL DE LOS FF.-CC. DEL E.**

$\frac{G}{E}$ ——— G = gastos totales
 $\frac{G}{G}$ ——— E = ingresos de explotación
 $\frac{G}{G}$ ——— G = gastos ordinarios de explotación

100 - $\frac{G}{E}$

170

160

150

140

130

120

110

100

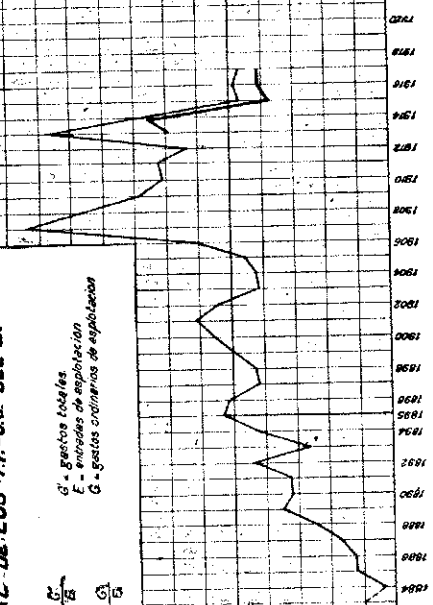
90

80

70

60

Y
Años



Norman

Por otra parte, esta pequeña compensación, además de insuficiente, llegaba demasiado tarde, puesto que los déficits de explotación habían comenzado ya en 1895. Posteriormente a 1907 hubo nuevas alzas generales de tarifas pero ellas estaban destinadas a compensar otras causas de desequilibrio financiero

La rebaja indirecta de tarifas de que hablamos, transformó en *proteccionistas* las primitivamente tarifas *comerciales* de los Ferrocarriles del Estado. Consecuencia natural fué el incremento del tráfico ferroviario. En efecto, el número total de toneladas kilómetros fué:

79%	mayer en 1909 que en 1911
87%	« 1910 « 1902
99%	« 1911 « 1903
105%	« 1912 « 1904
106%	« 1913 « 1905

A partir de 1913, por causa de la iniciación de la guerra europea, se produjo una depresión anormal en los transportes. Pero ya en 1917 se superaba el tráfico de 1913.

Para atender en buenas condiciones a los incrementos del transporte, la Empresa debió duplicar la capacidad de sus instalaciones y aumentar al doble su material rodante en cada período de 8 años.

Desgraciadamente, los déficits continuos de explotación producidos por la rebaja indirecta de tarifas, y que ya a fines del año 1913 sumaban más de 117 millones de pesos en moneda corriente, habían sido una carga bastante pesada para el Fisco. El Gobierno y el público preferían culpar del mal resultado financiero de la explotación a las sucesivas administraciones. El público no quería reconocer la necesidad de nuevas alzas de tarifas y el Gobierno se resistía a creer en la falta de elementos de transporte. Así el servicio de ferrocarriles fué haciéndose día a día en forma más difícil. Por último, creyendo siempre que el mal provenía de una mala Dirección (1), el Gobierno contrató al distinguido especialista alemán ingeniero Franz Dorner. El señor Dorner abandonó la Dirección de los Ferrocarriles declarando que le era impo-

(1) Los FF. CC. el Estado han tenido, a partir de su organización en 1884, los siguientes Directores Generales: Eulogio Altamirano (1884), Enrique Budge (int. 1885), Hermógenes Pérez de A. (1889), Benjamín Vivanco (int. 1892), Enripe (1892-94), Ramón García (1894-99), Miguel Collao (int. 1899), Omer Huet (1899-1902), Darío Zañartu (1902-1907), Omer Huet (1907-1909), Juan M. Valle (1909-1910), Franz Dorner (1910-1911), Omer Huet (1911-1912), Alejandro Guzmán (1912-1913), J. Sotomayor (int. 1914), Alejandro Guzmán (1914-1918) y Manuel Trucco (1918...).

sible hacer un servicio aceptable con los elementos existentes. Para remediar la situación propuso al Supremo Gobierno un plan de Obras y Adquisiciones para realizar en cinco años con un presupuesto de \$ 150 000 000. Como no obtuviera los recursos necesarios el señor Dorner volvió al servicio de los ferrocarriles alemanes. Conocida ha sido de todos la actuación de este ingeniero en las movilizaciones del Frente Oriental de la pasada guerra.

Este hecho bastaría para comprobar que no es suficiente una Dirección, por más competente que ella sea, para mejorar un estado de cosas producido por causas tan antiguas como permanentes y, por añadidura, independientes de la Dirección misma.

En seguida el señor Omer Huet insistió a favor de un nuevo plan de obras y adquisiciones para realizarlo en tres años con un costo de \$ 103 000 000.

Posteriormente, el señor Alejandro Guzmán de nuevo encarecía al Gobierno las necesidades anteriores, las cuales estimaba en \$ 127 500 000 para un conjunto de cinco años.

En 1912 el señor Luis Cousin, eminente ingeniero belga, representando a una sociedad que hacía oferta de arrendamiento, hacía ver que era indispensable invertir por lo menos 100 millones de francos «si se quería poner a los ferrocarriles en estado de dar utilidades»

Este mismo año el Instituto de Ingenieros, después de un detenido estudio, hacía resaltar las mismas necesidades.

En Enero de 1914 el Congreso dictaba la ley número 28 455, llamada también Ley de Reorganización de los Ferrocarriles del Estado. Ella establecía reformas administrativas, exigía preparación especial para el personal superior y reconocía la necesidad de dotar a la empresa de los recursos necesarios para mejorar y completar sus elementos de explotación. Para el efecto se ordenó la ejecución de un plan de Obras y Adquisiciones Extraordinarias por valor de £ 4 710 000, las que deberían realizarse en los años 1914, 1915, 1916 y 1917. El ejecutivo fué autorizado para colocar un empréstito por el valor de esa suma.

(Concluirá).
