

La Dirección de Obras Públicas de Chile.—Datos que pueden servir para estudiar su organización

POR

TEODORO SCHMIDT

Entre las ideas fundamentales fijadas en la tabla para la discusión de la reforma de la Dirección de Obras Públicas, figura en primer término la siguiente:

1). «El desarrollo actual de las Obras Públicas de Chile es tal que ya no puedan ser atendidas por una sola oficina directiva? Marcha de la Dirección de Obras Públicas. Plan de Obras Públicas».

Con el propósito de ilustrar, a medida de mis conocimientos, este interesante debate, me voy a permitir distraer por un momento la atención del Instituto, para exponer algunos datos y observaciones que me ha sido posible recoger, aprovechando la situación que ocupó dentro de la Dirección de Obras Públicas, datos y observaciones que pueden servir de referencia y que mis colegas, con mejor criterio, podrán aprovechar en esta discusión.

Cuando se trata de organizar un servicio, es elemental y previo precisar, en cuanto sea posible, el trabajo que debe atender y si bien, para las disposiciones de la ley, basta una enumeración sucinta de las materias de la incumbencia del servicio, es de absoluta necesidad que los legisladores se formen concepto cabal y aprecien en todo su alcance la calidad y cantidad de trabajo que debe atender este organismo.

Los datos que siguen, referentes a los trabajos ejecutados en un largo período de años, permitirán al Instituto apreciar la cantidad, promedio y clase de la labor realizada en materia de ferrocarriles.

TRABAJOS EJECUTADOS

Desde el año 1888, fecha de la creación de la Dirección de Obras Públicas, hasta Julio de 1915, esta oficina ha estudiado, dirigido o construido y entregado a la explotación 3 711 Km. (los Ferrocarriles del Estado suman hoy día aproximadamente 5 000 km) de vía, con un costo total aproximado de doscientos setenta y cinco millones de pesos de 18d. (\$ 275 555 000) (Ver Anexo I), lo que da para

nuestra red un incremento medio anual de 137 Km., con un costo aproximado de diez millones ciento sesenta y cuatro mil pesos (\$ 10 164 000).

Hay actualmente en trabajo 284,5 Km. de vía, con un valor aproximado de \$ 12 752 000, y se prosiguen los estudios de nuevos ferrocarriles en una extensión de 778 Km.

La situación económica del país en los últimos años, y especialmente el desequilibrio producido por el conflicto europeo, han exigido fuertes economías y, de consiguiente, una considerable restricción de las obras públicas.

No me ha sido posible precisar los sueldos totales devengados por el personal (de planta y a contrata) que ha tenido a su cargo los estudios, construcción y fiscalización de los trabajos, año a año, desde la creación de la oficina; pero he formado un cuadro anexo en que puede consultarse el dato por los últimos quince años. En este período de tiempo se han hecho obras por valor de \$ 194 340 400 y se ha pagado en sueldos (estudio y construcción) \$ 8 120 880, lo que da para los sueldos pagados un promedio de \$ 533 333, o sea, 4,2 % del valor de los trabajos ejecutados. Esta relación media, comparada con la de otras Administraciones, es reducida y estimo que no puede llevarse más abajo sin grave perjuicio de la fiscalización necesaria para la buena ejecución de las obras y sin anular la responsabilidad del personal técnico.

En el cuadro que sigue está indicado para diversos años, el número de empleados de planta y a contrata y la suma de los sueldos correspondientes:

AÑO	NÚMERO DE EMPLEADOS			SUELDOS PAGADOS (oro de 18d)		
	Planta	Contr.	Total	Planta	Contrata	Total
1890	9	...	179	\$ 853 900
1900	9	188	197	\$ 18 760	544 413	563 347
1910	104	112	216	295 725	391 210	687 135
1913	42	101	143	143 816	420 113	564 169
1915	50	64	94	79 911	198 020	277 913

Para juzgar acerca de los nuevos ferrocarriles que habrán de construirse en el futuro, se acompaña un anexo en que figura una parte de las líneas que tienen estudios hechos por orden del Gobierno, con un total de 2 200 km. y un presupuesto total aproximado de \$ 156 500 000 oro de 18d.

En esta lista no se han incluido muchos otros ferrocarriles estudiados o por estudiar, ni los ferrocarriles internacionales. Respecto de estos últimos, existen varios estudios preliminares, y es natural que por sí solos representen una cantidad considerable de trabajos técnicos, que deberá ser considerado al tratarse de la organización del servicio.

Tomando como base únicamente el anexo adjunto y suponiendo que los ferrocarriles indicados en él, hubieran de realizarse en un período prudencial de 20 años, se tendría un gasto medio anual aproximado de 8 millones de pesos oro de 18d., para entregar al tráfico un promedio de 110 km. por año, lo que no parece exagerado.

Como se ha dicho, la práctica de 27 años nos ha dado como promedio en sueldos del personal, 4,2% del valor de los trabajos ejecutados, digamos 4% para mayor facilidad y no pecar por exceso. Así, sobre la base de un trabajo anual de \$ 8 000 000 oro, correspondería mantener un personal cuyos sueldos representarían \$ 320 000 de 18d.

En la actualidad, la suma total de los sueldos del personal de planta y a contrata asignada a Ferrocarriles, representa una cantidad inferior a 170 000 oro de 18 d.

La comparación de los datos apuntados, permite decir que la cantidad de empleados en actual servicio queda muy por debajo de lo que exigiría un programa perseverante para realizar sólo 110 km. por año.

Dentro de estas ideas, al reorganizar la oficina, no parece lógico reducir el personal existente, de por sí exiguo, para atender ordenadamente a los trabajos dentro del papel que le ha asignado la ley.

CONCLUSIONES

1) Si, para resolver acerca del mantenimiento de una sola Dirección o la creación de varias direcciones, se hubiere de considerar únicamente el desarrollo de los trabajos, se puede concluir que, a lo menos para los Ferrocarriles (que representan la mayor inversión dentro del servicio), no se justificaría por ahora la idea de aumentar el número de Direcciones.

2) Que es indispensable mantener el principio de dotar a las oficinas del personal suficiente, porque es obvio que la responsabilidad no puede afrontarse cuando no se dispone del personal y elementos necesarios.

PERSONAL

Por perfectas que sean las disposiciones de una organización, no se conseguirá un buen rendimiento si el personal encargado del servicio no reúne todas las condiciones requeridas: iniciativa, honorabilidad, conocimiento de la administración, preparación técnica suficiente, capacidad de acción, etc., y si no se da a este personal los medios indispensables.

Así, la mejor organización puede fracasar si los encargados de aplicar las disposiciones no corresponden a las expectativas, y la peor organización puede resultar buena cuando se dispone de un personal eficiente.

Este sencillo axioma ha sido contemplado en todo su valor por las administraciones de los países más cultos.

Nuestros colegas podrán consultar, sobre este particular, un libro publicado hace poco, acerca de la enseñanza pública en Alemania, trabajo del distinguido educador nacional, don Alejandro Fuenzalida Grandón. Sin duda, la organización alemana ha alcanzado un grado de perfección envidiable, y sus disposiciones pueden, en mucha parte, servir de ejemplo y adaptarse al mélio nacional.

Cualquiera que sea la organización que se dé a las obras públicas del país, es, a mi juicio, indispensable completarla con disposiciones legales suficientes para asegurar al personal de servicio las necesarias condiciones de iniciativa, honorabilidad, conocimiento de la administración, preparación técnica, capacidad de acción, etc., etc.

Como lo ha expuesto con mucha precisión nuestro actual presidente del Instituto, en una interesante conferencia sobre la organización que tuvo la Oficina de Mensura de Tierras, uno de los actos de mayores consecuencias es el ingreso, al servicio, del último empleado que puede ascender para alcanzar más tarde los puestos de mayor importancia y responsabilidad.

Fluye de esta observación, la necesidad imperiosa de reglamentar las condiciones de admisión.

La división de nuestra enseñanza pública en primaria, secundaria y superior, da la base de mínima preparación intelectual para seleccionar el personal de las obras públicas, en los tres grados de la gerarquía: enseñanza primaria para el personal inferior, enseñanza media para el personal intermedio y enseñanza superior universitaria, para los altos puestos del servicio.

Sobre esta base y las exigencias de haber dado cumplimiento a la ley del servicio militar, la limitación de edad, los certificados médicos que acrediten la resistencia física de los candidatos, etc., se pueden obtener mallas que permitirían excluir el sinnúmero de candidatos que se presentan a diario, con la oportunidad de cualquier vacante.

Llenadas las formalidades para ingresar al servicio en los últimos puestos del escalafón, formalidades a las cuales se debería dar una aplicación rigurosa, sin contemplaciones de ninguna especie, y formando ya el candidato parte integrante del organismo, aparece clara otra necesidad: la de asegurar a este funcionario ciertas consideraciones a que le dan derecho los méritos declarados al ingresar al servicio.

Las disposiciones reglamentarias con fuerza de ley, deben contener preceptos claros y precisos respecto de la forma y condiciones en que se ha de llevar el escalafón, en que se verifiquen las promociones y se establezcan las responsabilidades, para dar cabida, en la mejor forma, al mérito individual.

Finalmente, como conveniencia de orden social y destinada a mantener las expectativas y el estímulo, las medidas anteriores deberían completarse con las disposiciones sobre jubilación, etc. Sobre este último particular y como medio de no gravar las finanzas del Estado con las jubilaciones, pensamos que la creación

de una Caja de Retiro para todo el personal de la Administración Pública del país, vendría a llenar una necesidad bien sentida.

Es, probablemente, una de las deficiencias más graves del régimen actual, la falta de estímulo y de expectativas para los empleados a quienes se ha mantenido, especialmente en los últimos años, en una constante incertidumbre.

Es, en efecto, inexplicable que una Oficina de fiscalización como la Dirección de Obras Públicas, haya pasado en unos pocos años por una serie de reorganizaciones sucesivas y que actualmente la planta del personal, desde fines de 1914, no tenga más estabilidad que el Presupuesto anual, presupuesto variable que no puede servir de apoyo a una Oficina de carácter permanente, de un rol ejecutivo y cuyo fin principal es de fiscalización.

En estas condiciones, no es difícil que se pierda, con perjuicio de todos, el verdadero concepto de la competencia, prestigio y jerarquía profesionales formados por la especialización, las tradiciones y la experiencia de los trabajos.

Es indispensable, si se quiere mantener el orden, la disciplina y la eficiencia, dar al personal la necesaria estabilidad y expectativa.

Nada más inconveniente para los intereses fiscales, en materia de obras públicas, que la situación incierta en que se ha mantenido al personal; con este sistema la Dirección de Obras Públicas se ha convertido en una verdadera escuela de aplicación de la Universidad, y el Estado paga en sus trabajos la formación de la experiencia profesional.

Pasando a otro orden de ideas, siempre relacionadas con el personal de las obras públicas, se han insinuado dos tendencias para organizarlo: una consiste en fijar únicamente el cuadro de la planta necesaria para atender el servicio de la Oficina Central en Santiago, y la otra en fijar la planta para atender no sólo éste, sino también la dirección y fiscalización de las obras en el terreno, sobre la base del trabajo prudencial medio. En la primera idea se consulta contratar para cada obra el personal del terreno.

A nuestro juicio, los inconvenientes de la planta reducida pueden formularse como sigue:

- 1.º Menor estabilidad y, de consiguiente, menor estímulo e interés del personal;
- 2.º La experiencia y la especialización no quedan bien aprovechadas;
- 3.º Es más difícil hacer efectiva la responsabilidad;
- 4.º Se dificulta la formación del personal directivo que debe reunir la experiencia del terreno y de las oficinas;
- 5.º No presenta economías sino aparentes, por cuanto, se paguen los sueldos de la partida de gastos fijos o se paguen de la partida de variables, con cargo a las obras, el gasto queda siempre el mismo.

La mayor parte de las observaciones que dejo formuladas, referentes al personal, caben mejor en las disposiciones reglamentarias que en la ley misma, y, en realidad, salen del orden fijado en la tabla para la discusión; pero son de tal importancia en la práctica, que no he podido resistir los deseos de exponerlas en esta ocasión, aprovechando que se me ha concedido el uso de la palabra, y confío en que mis colegas han de excusarme.

Voy, finalmente, a tocar otro punto: el que se refiere a las principales dificultades de organización con que se tropieza en la construcción de las obras públicas, dentro del régimen actual.

ESTUDIOS

Debido al retardo con que se despachan los Presupuestos y al tiempo que exige la tramitación de las resoluciones (nombramientos, pasajes, adquisición de elementos, etc), el personal pierde frecuentemente los tres o cuatro primeros meses del año, que son los más adecuados para hacer los trabajos en el terreno. Por otra parte, instrucciones terminantes no permiten comprometer mayor suma que la consultada en la Ley anual de Presupuestos, y el personal es contratado sólo por el año; de suerte que, a lo menos durante el mes de Diciembre, los ingenieros trabajan intranquilos, preocupados de su propia situación y de la situación de su familia. En esta incertidumbre, es frecuente que, antes de terminar el estudio, parte del personal abandone sus puestos para buscar en otros servicios una situación más estable, y con este motivo se pierden las tradiciones del trabajo, el 30% del tiempo y se encarece el costo de los estudios.

Pero hay más: los frecuentes cambios de nuestra política traen a veces modificaciones, dando preferencia a nuevos proyectos que obligan a abandonar o postergar los estudios ya iniciados.

A veces llega el caso en que es necesario proceder a efectuar estudios definitivos completos, sin tener previamente resuelta la voluntad de ejecutar las obras, y ésta ha sido la causa de existir en los archivos varios proyectos definitivos correspondientes a Ferrocarriles, cuya ejecución deberá ser retardada para dar preferencia a otros que mejor corresponden a los intereses generales del país. En algunos casos se han llegado a construir líneas cuya ejecución no estaba debidamente justificada y cuyo importe debió destinarse a satisfacer otras necesidades más urgentes. No es prudente emprender nuevas obras cuando no se dispone de los recursos para terminar las obras en ejecución.

CONSTRUCCIÓN

Si de los estudios se pasa a la construcción, cabe observar que las primeras dificultades aparecen al estudiar el contrato. En efecto, la ejecución de un Ferro-

carril exige un plazo largo, ordinariamente dos a cinco años, y dado nuestro modo de ser, es del caso preguntar: ¿Con qué valor de la moneda, con qué tarifas de transportes, con qué arancel aduanero, sobre la base de qué jornales, etc., se puede calcular un negocio que se desarrollará en varios años? Y si no hay una base segura, los cálculos económicos resultarán inciertos y el contrato adjudicado en esas condiciones, se transforma en un negocio de azar.

Algunos contratos a oro se han salvado únicamente por la baja del cambio y otros, en moneda corriente, han fracasado por la misma razón.

Si a estas eventualidades se agrega que en épocas de trabajo escaso, hay empresarios que con el espíritu de aprovechar sus elementos disponibles, bajan su oferta más allá de lo prudente, se llega a precisar la causa de las molestias y complicaciones que suelen tener graves consecuencias, y que por desgracia, han sido frecuentes en el curso de los últimos diez años, en que los negocios se han visto trastornados por el terremoto de 1906 y, últimamente, por la guerra europea.

Una de las causas que más perturba el régimen interno y la fiscalización de los trabajos, se encuentra en la falta de programa. Basta dejar constancia de que el valor de los trabajos ejecutados el año 1905 fué de \$ 3 260 000; que el año 1913 alcanzó a \$ 103 000 000 y en 1915 a la suma de \$ 6 640 000, para convenir en que no hemos sido previsores ni ordenados. En efecto, el personal técnico y administrativo de que dispone la Dirección de Obras Públicas no permite, sin grave perjuicio, organizar y desorganizar los elementos de trabajo y de administración, dentro de los límites señalados.

En estas condiciones, es muy difícil mantener la disciplina y las expectativas y tradiciones del trabajo, y establecer las responsabilidades. El personal técnico vive siempre en la incertidumbre y lo más grave—como si esto no fuera suficiente—está en que ni siquiera las Oficinas centrales de fiscalización tienen responsabilidad. La organización de la Dirección de Obras Públicas, en los últimos diez años, ha pasado por varias reorganizaciones, y durante los dos últimos la planta del personal de la Oficina depende de la Ley anual de Presupuestos.

OPORTUNIDAD DE LOS PAGOS

Los grandes trabajos no pueden quedar, sin graves perjuicios, sometidos a la eventualidad de tener o no oportunamente los fondos necesarios para atender al pago de los jornales y tratos o cuentas pendientes. Por esencia, la inversión anual en los trabajos es eminentemente variable con la provisión de materiales, con la época del año, dificultades de todo orden, etc., y no puede vivir encuadrada en el marco rígido de la Ley anual de Presupuestos ni a las, a veces, tardías tramitaciones y resoluciones de nuestro organismo administrativo. Cualquiera con-

sulta, cualquiera opinión de las numerosas oficinas que intervienen en la tramitación, retarda los pagos y desorganiza las faenas. No son pocos los casos en que, aún sin causa aparente, se detienen los decretos de pago o de nombramiento del personal y se retardan las resoluciones varios meses y aún más tiempo; otras veces, los fondos consultados en el presupuesto anual, no guardan relación con el presupuesto de las obras y plazo fijados a los trabajos. Así se explica que algunos de éstos se eternicen recargando el costo de la obra. (Casos Concretos).

PERSEVERANCIA EN LAS RESOLUCIONES

Una vez resuelta la ejecución de una obra, parece lógico seguirla con perseverancia y sin vacilaciones. Desgraciadamente, no sucede esto. Los frecuentes cambios políticos y financieros traen a veces cambios de opinión, y son frecuentes las órdenes y contra-órdenes que suelen introducir en las faenas las más graves perturbaciones. El caso actual del Ferrocarril de Iquique a Pintados es un ejemplo clásico que demuestra hasta dónde se ha llegado en esta materia.

Lo expuesto pone de relieve la necesidad de tomar las medidas destinadas a evitar estas dificultades, medidas que, en parte, consultan todos los proyectos de reforma de la Dirección de Obras Públicas, aún cuando éstas y otras disposiciones caben mejor en una ley general de Obras Públicas que en la Ley que ha de reorganizar dicha Oficina.

Para terminar, voy a exponer una última idea:

Pensando un poco sobre el procedimiento que se debiera seguir para llegar a una mejor organización, me ha parecido más lógico y más fácil perfeccionar la organización actual, consultando las medidas necesarias para llenar los vacíos y corregir los defectos que la práctica de 27 años ha puesto de relieve, antes que destruir lo existente para crear un nuevo organismo que tendría que someterse también a una nueva experimentación.